

GESTÃO CULTURAL: O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE E A ALTERNATIVA DOS FUNDOS DE *ENDOWMENT*.

Uma análise do caso brasileiro à luz da experiência canadense.

ARTS AND CULTURAL MANAGEMENT: THE ENDOWMENT CHALLENGE.

The Brazilian Case in the light of Canadian Experience

*Fernando Luís Schüller**

Submetido em 15 de novembro, aprovado em 19 de novembro de 2012.

Resumo: O presente artigo analisa as razões pelas quais não se vicejou, no contexto da gestão de das instituições culturais brasileiras, uma ativa cultura de filantropia individual e de constituição de fundos de *endowments*, tão presentes e relevantes para o financiamento e para estabilidade institucional das organizações culturais no Canadá e nos Estados Unidos. O artigo procura compreender o sistema de organização cultural adotado no Brasil, historicamente, bem como lançar luz sobre suas transformações mais recentes. Busca argumentar sobre os desafios que envolvem a criação de uma cultura voltada à sustentabilidade financeira de nossas organizações culturais, analisando experiências brasileiras recentes. O artigo também analisa a experiência inovadora da Ontário Arts Foundation, da Província de Ontário, no Canadá, refletindo sobre como essa experiência pode ser útil ao debate de políticas públicas para a modernização da gestão cultural no Brasil.

Palavras-chaves: *endowments*; instituições; gestão cultural; custos de transação.

Abstract: The article asks why has not flourished an active culture of individual philanthropy and endowment funds in the context of arts management in Brazil. This is a relevant strategy for the financial sustainability and institutional stability of art organizations in Canada and in the United States. The article aims to understand how the system of arts is framed historically in Brazil, as well as shed light on its recent evolution. The article presents some challenges involved in creating a culture focused on the financial sustainability of our arts institutions, analyzing contemporary Brazilian experiences. The article

also analyzes the innovative experience of the Ontario Arts Foundation, in the Province of Ontario, Canada, reflecting on how this experience can shed some light on our public debate on arts management in Brazil.

Keywords: endowments; institutions; art management; transaction costs.

O presente artigo parte da seguinte questão: por que não se constituiu, no Brasil, diferentemente do que ocorre no mundo anglo-saxônico, em especial nos Estados Unidos e no Canadá, uma tradição de constituição dos chamados de fundos de *endowment*, em especial no universo das organizações culturais sem fins lucrativos? A questão é relevante a partir da constatação de que a quase totalidade dos grandes museus, orquestras, centros de arte, universidades e instituições de pesquisa, nos Estados Unidos e Canadá, há muito vem desenvolvendo um seguro processo de formação de capital e, com isso, ocupando posições de maior relevância no plano global, enquanto nossas instituições culturais, em regra, percorrem um caminho oposto, sobrevivendo em um ambiente de insegurança, com problemas crônicos de financiamento, bem como de dependência, seja em relação ao Estado, seja em relação às políticas de patrocínio das empresas.

Quando tratamos da dependência aos governos, nos deparamos com museus e instituições culturais que funcionam como repartições públicas, com dirigentes indicados menos pelo mérito cultural ou gerencial e mais pelo alinhamento com este ou aquele partido por ventura no governo. Dirigentes se sucedem, quando muito, de quatro em quatro anos, tendo pouca autonomia para formular visões estratégicas de longo prazo, contratar quadros de excelência técnica, segundo uma perspectiva de carreira cultural e, em geral, dispendo de um orçamento irrelevante (GRAEBIN, 2012, p.155) e incerto. Segundo o relatório *Museus em Números*, resultado de ampla pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Museus, 77,7% dos museus brasileiros declaram não possuir orçamento próprio para realizar suas atividades (IBRAM, 2011, 141). Quando tratamos da dependência da política de *marketing* das empresas, temos instituições com pouca autonomia, que demandam a captação de patrocínios de curto prazo, em geral a cada temporada, a cada exposição, a cada nova turnê de uma orquestra ou a cada novo ciclo de um programa educativo. A instituição permanece, na melhor hipótese, na expectativa de que se mantenham inalteradas as estratégias de *marketing* das empresas patrocinadoras.

Os fundos de *endowment*: a experiência norte-americana e canadense

No mundo cultural canadense e norte-americano, um dos mecanismos historicamente desenvolvidos para dar conta do desafio da independência e sustentabilidade financeira das organizações culturais é o *endowmentfund*, usualmente denominado, no Brasil, de fundo patrimonial. Os *endowments* se definem como fundos permanentes de aplicação financeira, que uma determinada organização faz crescer continuamente, apenas retirando (para o cumprimento dos objetivos da instituição) os resultados líquidos obtidos, isto é, o rendimento alcançado menos a inflação do período de apuração¹. O foco é fazer o fundo crescer consistentemente ao longo do tempo, de modo que os resultados por ele gerados possam custear uma parcela crescentemente significativa do orçamento da organização.

Os fundos de *endowment* são perpétuos. Constituem-se como garantia de uma tradição, crença ou herança cultural, materializada em um acervo de arte, no patrimônio de um museu ou na própria história e nos programas de ação de uma organização cultural. Garantia não apenas de permanência, mas da possibilidade contínua de ampliação dos serviços culturais por parte de uma organização. Nesse sentido, as organizações tendem a ser prudentes em suas estratégias de retiradas anuais dos fundos. Há um padrão internacional, utilizado amplamente no Canadá e também entre as universidades e museus norte-americanos (BELL, 2012, p 3), de retiradas máximas de 5% do valor dos ativos, anualmente. O foco é fazer crescer, ao longo do tempo, o montante de recursos, mesmo que em um ou outro ano o fundo apresente perdas, em função da conjuntura econômica. A crise de 2008 levou a uma redução substancial do valor dos *endowments* em todo o mundo², visto que as aplicações, em regra, são lastreadas em ações e investimentos de risco. Os *endowments* fundamentam-se na expectativa, até hoje nunca frustrada, de que o valor de mercado das empresas, traduzido no preço das ações, avance ao longo do tempo. Acompanhando esse movimento, e somado ao trabalho contínuo de captação de recursos, a expectativa é que o mesmo ocorra com os fundos.

Nos Estados Unidos e no Canadá, hoje, e respeitando-se as diferenças de ênfase e escala³, a cultura dos *endowments* encontra-se plenamente consolidada. Sua força tem uma correlação direta com o vigor do terceiro setor, e em particular do setor fundacional, nestes dois países. 65 fundações norte-americanas possuem *endowments* com ativos superiores a US\$ 1 bilhão⁴. Pesquisa realizada em 2011

pela *National Association of College and University Business Owners*, mostrou que 75 instituições universitárias norte-americanas dispõem de fundos com patrimônio superior a U\$ 1 bilhão. O maior entre todos os fundos pertence à Universidade de Harvard, que chegou a U\$ 36,9 bilhões em seu ponto máximo, logo antes da crise de 2008. No Canadá, o maior fundo pertence à Universidade de Toronto, que atingiu a marca de U\$ 1,75 bilhão no mesmo período (BURROWS, 2010). A força dos *endowments* explica, em boa medida, a superioridade do sistema de ensino superior dos Estados Unidos e do Canadá em relação ao Brasil. Os fundos permitem que as instituições invistam fortemente em pesquisa, além de permitir a manutenção de uma ativa política de bolsas de estudos para estudantes de menor renda.

Na área cultural, o quadro é similar. É muito difícil imaginar um museu norte-americano com algum porte sem a existência de um vigoroso *endowment*. O percentual do orçamento operacional da Instituição que é coberto com as retiradas dos fundos pode variar. O Art Institute of Chicago cobre aproximadamente 15% de seu orçamento com o resultado de seu *endowment*. Já o Kimpell Art Museum, de Fort Worth, cobre 65% de seu orçamento anual com retiradas de seu fundo de U\$ 500 milhões. A organização cultural norte-americana com o maior volume de ativos investidos é a Getty Foundation, com um fundo de valor declarado, no final de 2011, de U\$ 10,4 bilhões⁵.

No Canadá, o incentivo aos *endowments* integra a política do Estado para a cultura. O *Canada Council for de Arts* (CCA), através de sua *Endowmentsem Prizes Section* (EPS), oferece mais de 200 prêmios anuais para artistas, pesquisadores e organizações culturais canadenses. O valor dos ativos gerenciados pelo CCA, em março de 2009, era de U\$ 229,1 milhões⁶. Ele foi instituído em 1957, enquanto a EPS surgiu apenas em 1996. O foco estratégico de sua atuação é estimular doadores individuais a constituírem fundos próprios para premiar e financiar artistas e programas nos diversos segmentos da vida cultural canadense. O EPS funciona como um catalisador de doações e gerenciador de *endowments*, sendo ele mesmo uma agência oficial do Estado Canadense.

O caso brasileiro

O Brasil não possui uma legislação federal de incentivo aos *endowments*⁷. Muitas iniciativas de criação de fundos, não obstante, têm sido levadas a efeito.

Dentre essas iniciativas, encontram-se algumas das mais conceituadas e estáveis instituições sociais e culturais do País, como a Fundação Bradesco, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, o Instituto Unibanco, a Fundação Itaú Social e o Instituto Moreira Salles. Registra-se igualmente iniciativas de criação de fundos por parte de instituições universitárias⁸, o surgimento de empresas especializadas na gestão de iniciativas de criação de fundos⁹, bem como de organizações sem fins lucrativos voltadas à disseminação da cultura e da prática dos *endowments*¹⁰, e a criação da primeira legislação brasileira, em nível estadual, de apoio à constituição dos fundos¹¹.

Mesmo em se tratando de um movimento recente, é possível afirmar que estamos assistindo ao início de uma tradição brasileira de *endowments*. Sem dúvida, é um processo tardio relativamente à realidade vivida nos Estados Unidos e no Canadá. Compreender as limitações desse processo pode contribuir para que se encontrem novos caminhos, seja no terreno da gestão de nossas organizações sociais e culturais, seja na modernização de nossas legislações. Esse também é o objetivo do presente trabalho. As questões que formulamos, são: que razões podem explicar a lentidão na formação de uma *endowment*, na sociedade brasileira? Quais os desafios que devem ser enfrentados de modo a acelerar esse processo? Buscamos duas linhas de resposta a essas questões: as razões e desafios de natureza histórico-culturais e as de natureza legal-institucional. Metodologicamente, nos concentraremos na análise das organizações culturais, mesmo sabendo que circunstâncias muito similares podem ser encontradas nas áreas da saúde, educação e assistência social.

No âmbito das razões histórico-culturais, é útil partir da conhecida distinção feita por Heilbrum e Gray entre um modelo norte-americano¹² e um modelo europeu de organização da cultura. O primeiro gerou, historicamente, uma cultura de ativismo e responsabilização dos indivíduos em relação ao sistema cultural. O segundo, contrariamente, tendeu a inibir a iniciativa individual, favorecendo o investimento e a gestão direta do Estado sobre as organizações culturais. Na expressão de Heilbrum e Gray,

Cidadãos privados, seguros de que “o governo” subsidiava as instituições de arte e que eles, ao pagar seus impostos, estavam pagando a conta, não sentiam a obrigação de realizar contribuições individuais. Isto não significa

que colecionadores ricos não poderiam, vez ou outra, doar obras de arte valiosas para museus nacionais ou municipais, mas nunca se desenvolveu uma base efetivamente ampla de filantropia privada para as instituições de arte e cultura (HEILBRUM e GRAY, 1993, p 242).

A sentença parece descrever com precisão o caso brasileiro, inclusive quando ressalta os episódios de mecenato privado, que entre nós igualmente ocorreram, sempre como exceções a confirmar a regra, não o contrário¹³. Não se está dizendo, evidentemente, que sejam comparáveis os volumes de recursos ou a qualidade do investimento em arte e cultura realizados historicamente por governos europeus e brasileiros. Trata-se da precedência e da predominância do Estado no processo de organização da cultura. Nossa rede de museus, orquestras e “casas de cultura” forma uma rede amplamente estatal¹⁴. Boa parte das cidades brasileiras possui os seus museus municipais que, via de regra, são uma repartição pública municipal. Não é diferente em relação aos Estados ou à rede de museus nacionais, vinculada ao Ministério da Cultura. São museus geridos como órgãos públicos, dependentes de recursos, em geral escassos, do orçamento público, com suas respectivas direções livremente nomeadas pelos governos, e em que usualmente se confundem as figuras do diretor e a do curador.

Esse quadro apresentou uma mudança a partir da segunda metade dos anos 80. Diante da crise de financiamento do setor público, da abertura política (e logo econômica) do País, e, em especial, a partir do surgimento das legislações de incentivo ao mecenato cultural privado¹⁵, muitas empresas e organizações privadas e líderes empresariais empenharam-se na criação de instituições culturais privadas, em um processo que atravessou os anos 90 e continua a ocorrer atualmente no País. Nesse movimento, criou-se uma nova malha de organizações privadas de cultura, multiforme quanto aos modelos jurídicos adotados, integrada por Fundações, institutos, centros culturais ligados a empresas e um sem número de associações e de equipamentos geridos por empresas culturais¹⁶. Trata-se de uma malha cultural dinâmica, em regra, dotada de maior capacidade de investimento do que a tradicional rede estatal de cultura, e que não foi ainda devidamente estudada, como objeto de pesquisa, pela nossa academia.

Não constitui objeto deste trabalho a análise dessa nova malha cultural privada, formada no País, nos últimos 25 anos. Uma parte dessas instituições foi

constituída a partir da criação de um fundo de *endowment*, por doação de um mecenas privado. Trata-se de uma parcela muito pequena¹⁷. A grande maioria dessas organizações segue o modelo de dependência crônica de captações privadas, ano a ano, para sua sobrevivência (sejam essas captações originárias de várias empresas ou de uma única empresa mecenas). Nosso argumento diz que o surgimento dessa rede não alterou significativamente o quadro descrito na sentença de Heilbrum e Gray, acima. Ocorreu simplesmente uma substituição do tradicional papel do Estado como mecenas, pelas empresas, na constituição e financiamento de organizações culturais. Não é especialmente relevante, nos termos dessa análise, considerar que boa parte dos recursos utilizados na criação e financiamento dessa malha de organizações seja formada por recursos indiretamente oriundos do Estado, via do incentivo fiscal. Assim tem sido no modelo norte-americano e canadense. O ponto que importa à análise feita neste trabalho é que a mudança no cenário do financiamento à cultura no País, nesse período, marcado por um agressivo crescimento do mecenato privado para as artes, não mudou substancialmente o fato de que os cidadãos privados continuam distantes de uma prática regular de doação ou filantropia cultural. Ao invés da ideia de que os indivíduos encontram-se dispensados de fazer a sua parte, uma vez que o “governo faz, com o dinheiro dos nossos impostos”, vigora a noção de que “as empresas fazem, também com o dinheiro de nossos impostos”.

Uma evidência nessa direção pode ser obtida na análise da evolução da captação de recursos através da Lei 8.313/93, a Lei Rouanet. A lei permite que as empresas abatam até 100% do valor aportado, na modalidade patrocínio, de seu Imposto de Renda, limitado a 4% do montante de Imposto devido. Da mesma forma, permite que pessoas físicas abatam integralmente o valor aportado em um projeto cultural aprovado junto ao Ministério da Cultura, no limite de até 6% do Imposto de Renda devido¹⁸. No exercício de 2011, o montante de recursos captados de empresas (pessoas jurídicas) atingiu o valor de R\$ 1.232.803,87, contra apenas R\$ 17.419.327,79 de pessoas físicas¹⁹. Os indivíduos privados contribuíram com menos de 1,5% do total doado com o uso da Lei²⁰. A captação via pessoa física simplesmente não funcionou, nesses anos todos de vigência da Lei Rouanet, e nada leva a crer que isso venha a acontecer em um futuro próximo. Apenas 7,2% das receitas dos museus brasileiros, segundo dados do Ibram, advém de doações e patrocínios, sendo que a parcela aportada por indivíduos, nesse côm-

puto, é rigorosamente insignificante (IBRAM, 2011, p 144). De um lado, as organizações culturais, sejam orquestras, museus ou centros culturais, não dispõem, em regra, de políticas estruturadas para captação de associados individuais, salvo honrosas exceções²¹. Por outro lado, parece simplesmente não fazer parte do sistema de prioridade das famílias e indivíduos, mesmo os financeiramente melhor situados, realizar doações para organizações culturais.

Nosso argumento é de que a fragilidade de nossa tradição em filantropia cultural individual tem uma correlação direta com o não desenvolvimento de uma cultura de formação de fundos patrimoniais ou de *endowment*. A motivação fundamental para a formação de um fundo, como bem acentuou Burrows, é dada pelo sentido de perpetuidade (BURROWS, 2010, p 57). Este pode estar associado ao desejo de preservar um conjunto de crenças e valores, uma determinada herança cultural (um acervo de obras de arte, um sítio histórico) que se compreenda como particularmente relevante, ou simplesmente ao desejo de eternizar a memória de si e de algum de seus familiares. Em qualquer hipótese, subjaz a ideia de contribuir para algo que vai além do mero interesse de consumir ou investir com o objetivo de obter alguma recompensa individual direta. A ideia de contribuir para um museu de arte, ao longo dos anos, de modo a apoiar a realização de exposições e a aquisição de novos acervos, e a ideia de contribuir para a formação de um fundo que cumprirá essas mesmas funções de maneira permanente, não apenas no presente, mas também no futuro, são duas faces da mesma moeda.

Tanto gestores, dirigentes, conselheiros ou instituidores de organizações culturais, como os cidadãos privados que realizam doações, integram o mesmo contexto cultural. Em geral, os indivíduos cumprem ambas as funções, alternada ou simultaneamente, em diferentes etapas da vida. Indivíduos que têm o hábito de doar sistematicamente, e que participam de uma maneira ou outra da vida das organizações, terão, previsivelmente, maior predisposição para liderar processos associativos e estruturas de mobilização de fundos para organizações em seu foco de interesse. Trata-se de um processo em que a fragilidade da oferta de opções institucionais para a filantropia individual retroalimenta a falta de interesses dos indivíduos em doar, e vice-versa. Estamos diante de um padrão cultural, há muito estabelecido, que tem raízes históricas ligadas à precedência assumida pelo Estado na organização da cultura e, de um modo mais geral, na vida social do País, conforme observamos anteriormente.

Trata-se, não obstante, de um padrão cultural em transformação. Com todas as suas limitações, a nova rede de organizações privadas de cultura, estruturada no País nas últimas duas décadas, tem funcionado como uma espécie de laboratório para o aprendizado dos gestores culturais, bem como plataforma para um ativo trabalho de intercâmbio no plano internacional. Nesse plano, a experiência canadense tem representado um papel especialmente significativo, em grande medida em função dos programas de intercâmbio financiados pelo International Council for Canadian Studies²². Por outro lado, o desenvolvimento do País tende a criar condições crescentemente favoráveis para que se alcance um novo padrão de filantropia individual. A renda per capita, no Brasil, passou de U\$ 4,5 mil, em 1992, para U\$ 12,5 mil, em 2011, devendo chegar a U\$ 21 mil em 2032²³. Segundo a revista Forbes, o Brasil possuía 137 mil milionários no final de 2011, e o número crescia a um ritmo de 19 novos milionários por dia²⁴. Trata-se de uma massa de potenciais doadores inexistente duas ou três décadas atrás. Registra-se um crescimento acentuado do chamado terceiro setor, e verifica-se um crescente interesse de nossas universidades na pesquisa e no ensino da gestão e da economia do terceiro setor e, em particular, do setor cultural. O primeiro curso de graduação especificamente voltado à gestão e produção cultural do País foi criado em 2002, pela Universidade Cândido Mendes. Segundo Rodrigues (2011), o Brasil dispõe hoje de 102 cursos de gestão, produção e políticas culturais, sendo 55 de graduação e 47 de pós-graduação.

Nesse quadro, não é nada surpreendente o interesse crescente que o tema dos *endowments* desperta no País, conforme observamos no início do presente trabalho. Faz sentido, aqui, a expressão de Marx, segundo a qual a humanidade só se coloca problemas que ela mesma é capaz de resolver. Não parece um exagero afirmar que o Brasil tem se tornado uma sociedade e uma economia crescentemente madura para produzir modelos mais avançados de financiamento de suas organizações culturais. Vivemos uma situação paradoxal: o País registrou um forte crescimento do mercado de cultura, gerou uma nova rede de organizações culturais privadas e tem formado um número expressivo de novos gestores culturais. Não se fomentou, não obstante, uma cultura de filantropia individual e pouco se avançou nos aspectos de fortalecimento institucional e sustentabilidade financeira de nossas organizações culturais. É provável que esse seja o próximo grande tema na agenda da gestão cultural brasileira. Nesse contexto, novamente

ganha relevo o tema dos *endowments*, cujo desenvolvimento efetivo envolve um desafio nada simples, ainda que perfeitamente factível. Se observarmos a experiência canadense, verificaremos que esse desenvolvimento é bastante recente. Há quinze anos, em 1997, o valor agregado dos fundos canadenses, em todas as áreas (educação, fins sociais, religiosos, culturais, entre outros), totalizava não mais do que U\$ 14 bilhões (BURROWS, 2010, p. 53), tendo multiplicado seu valor em três vezes desde então. Não diremos que nos encontramos, no Brasil, nessa situação. Seguramente nos encontramos em um patamar ainda muito rudimentar, e uma forma de avançar, de maneira segura, parece ser o enfrentamento de certos obstáculos de natureza legal-institucional.

Gestão e modelos de financiamento

São muitos os obstáculos dessa natureza a serem enfrentados. Enfatizarei apenas duas áreas em que tais obstáculos são claramente perceptíveis. São as áreas de gestão e modelagem jurídico-institucional e a área de incentivo e financiamento aos fundos de *endowments*. Dado os limites e o objetivo do presente trabalho, farei apenas uma observação muito breve acerca desses dois aspectos, reconhecendo que, cada um deles, ensejaria um trabalho acadêmico específico.

O tema da gestão e da modelagem institucional de nossas organizações culturais pode ser resumido da seguinte maneira: a formação de uma cultura de *endowments* caminha *pari passu* à criação de uma sólida base de instituições culturais. Defino uma instituição da seguinte maneira: uma organização com uma identidade de propósitos bem definida, autonomia jurídica e organizacional, liderança própria, capacidade de autofinanciamento e visão de futuro. Os termos dessa definição poderiam apresentar alguma variação, o essencial é caracterizar uma instituição como um ente dotado de autonomia, do ponto de vista jurídico, cultural, organizacional e financeiro. Para essa caracterização, não basta que um determinado ente cultural seja dotado de identidade cultural, história, eventualmente de um acervo, edifício e de uma missão bem definida. É preciso que esse mesmo ente possa funcionar adequadamente para cumprir sua missão²⁵. Nessa definição, as instituições diferenciam-se tanto das nossas tradicionais repartições públicas culturais, quanto das iniciativas culturais subordinadas às áreas de *marketing* e relacionamento institucional das empresas, privadas ou públicas. Denominarei estes dois últimos modelos de não instituições.

É certo que não se pode imaginar que qualquer pequena biblioteca, teatro, museu ou galeria de artes, geralmente atendendo a um público local, adquira o status de uma instituição cultural. Ocorre que no Brasil, mesmo as organizações culturais de maior porte, muitas delas abrigando acervos de arte e história de grande valor, estruturam-se, em regra, como não instituições. Como ilustração, tomemos o exemplo do Museu de Arte do Rio Grande do Sul (MARGS). O Museu não tem personalidade jurídica, não tem um quadro próprio de pessoal especializado (um plano de carreira de técnicos e gestores). Mesmo o edifício sede do Museu não pertence formalmente ao Museu. O objetivo aqui não é detalhar esse ou outro caso em particular²⁶, apenas observar que esse é um padrão relativamente comum nos equipamentos culturais públicos brasileiros²⁷. Como forma de contornar sua falta de autonomia e incapacidade de realizar as operações de mercado mais simples, como captar um patrocínio ou contratar o restauro de uma obra de arte, generalizou-se, no País, a figura das “associações de amigos”. Estas nada mais são do que instrumentos informais criados para devolver alguma flexibilidade e capacidade de gestão que o enrijecimento da estrutura estatal retirou das nossas não instituições culturais.

Essa caracterização de rigidez estrutural da rede estatal de cultura vale tanto para as repartições públicas culturais (caso do MARGS), como para os equipamentos geridos por Fundações de direito público ou privado vinculadas ao poder público (como é o caso do Teatro São Pedro, em Porto Alegre)²⁸. Isso devido ao fato de que a constituição de 1988 padronizou o direito administrativo público brasileiro, nos diferentes níveis federativos, eliminando a distinção antes existente entre a administração direta e indireta. Ao fazer isso, retirou da ampla rede prestadora de serviços (não apenas culturais) da então denominada administração indireta os já tênues espaços de autonomia administrativa que se haviam consolidado quando da edição do Decreto Lei 200, em 1967²⁹.

A Constituição consolidou o regime único dos servidores públicos, instituiu a estabilidade de emprego rígida como regra universal do serviço público e criou o princípio que daria vez à instituição da Lei 8.666/92, a lei das licitações. Concomitantemente a esse processo, o País inaugurava, a partir da criação da chamada Lei Sarney, em 1986, posteriormente substituída pela Lei Rouanet, a partir de 1993, a era do financiamento à cultura pela via do incentivo fiscal. Criou-se, no País, uma situação contraditória: um modelo de financiamento preponderan-

temente baseado no mercado de patrocínios (de empresas privadas ou públicas), e um modelo de gestão fundado em organizações culturais (as não instituições), incapazes, por definição, de utilizar esse sistema de patrocínios incentivados (a menos que lançassem mão do modelo informal das associações de amigos, ou terceirizassem essa função para agentes culturais privados).

No contexto das organizações privadas, já nos referimos à rede de organizações culturais surgidas a partir da segunda metade dos anos 80. Boa parte dessa rede constitui-se como extensão das áreas de relacionamento institucional das empresas³⁰. Trata-se de uma rede de espaços culturais relevante, mas institucionalmente limitada, formada por estruturas destituídas de autonomia e sujeitas à constante interferência das áreas de *marketing* e relacionamento das empresas e à instabilidade orçamentária, segundo os humores do mercado. São tipicamente “não instituições”, e, por definição, impróprias a uma cultura de sustentabilidade cultural de longo prazo, tipicamente representada na estratégia dos *endowments*.

Nesse contexto, vale uma breve consideração sobre a tentativa de construção de um modelo alternativo ao das não instituições. Trata-se da experiência das Organizações Sociais (OSs) de cultura, criadas no final dos anos 90, a partir das diretrizes do plano diretor da reforma do Estado, formulado sob a inspiração do ex Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira³¹. O modelo das OSs tem sido adotado em diversos Estados Brasileiros e tem apresentados resultados bastante promissores³². A unidade federativa que mais avançou nesta direção foi a do Estado de São Paulo, a partir da aprovação da Lei das OSs, proposta pelo então Governador Mário Covas, em 1998³³. Desde a sua implementação, o modelo das OSs de São Paulo determinou a geração de algumas das mais dinâmicas e qualificadas organizações culturais brasileiras, como é o caso da Pinacoteca do Estado de São Paulo; o Museu da Linha Portuguesa e, em especial, a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, unanimemente considerada a melhor orquestra sinfônica da América Latina e uma das melhores do mundo.

A essência do modelo é gerar uma divisão de trabalho entre o governo (que concentra seu foco na condução da política cultural do Estado, em estabelecer metas, financiar e fiscalizar a prestação de serviços culturais), e sociedade, por meio de suas organizações culturais privadas sem fins lucrativos, que passam a assumir a gestão direta dos serviços e equipamentos culturais. A relação entre o Governo e a organização qualificada como OS é regida por um contrato de ges-

tão, no qual são explicitadas as metas e regras a serem cumpridas, bem como os valores a serem aportados pelo governo. O governo não transfere o patrimônio cultural do Estado para a organização gestora, somente a administração de espaços e programas culturais.

Foge aos objetivos deste trabalho fazer uma análise mais detalhada do modelo das OSs. Do ponto de vista que interessa a esse estudo, identificam-se três perfis institucionais surgidos a partir da experiência das OSs. No primeiro perfil, a gestão do equipamento cultural é repassada à própria associação dos amigos originalmente existente. É o caso da Pinacoteca do Estado. No segundo, uma associação cultural, sem necessariamente possuir experiência prévia na área de cultura, assume a administração do equipamento cultural. É o caso, por exemplo, da Associação de Cultura, Educação e Assistência Social Santa Marcelina, encarregada de administrar o Programa Guri Marcelina. No terceiro perfil, constitui-se propriamente uma instituição cultural para fazer a gestão e promover o desenvolvimento de um patrimônio e/ou programa cultural. É o caso típico da Fundação OSESP³⁴.

O primeiro e segundo tipo de estrutura acima mencionados assemelham-se a um processo de terceirização da gestão dos equipamentos. Diferenciam-se pela natureza da organização contratada, cujo foco pode ser concentrado na gestão de um equipamento (primeiro tipo), ou cujo foco é disperso (segundo tipo), podendo ajustar-se a qualquer objeto cultural. Seguindo a lógica adotada neste trabalho, esses dois tipos de estruturas culturais também podem ser caracterizados como não instituições culturais. O terceiro modelo, bem representado pela OSESP, contrariamente, parece constituir-se nitidamente como uma instituição cultural. Goza de maior autonomia, tem boa parte de suas receitas originadas de fontes próprias, independentes do Governo, tem uma liderança forte e apresenta uma clara visão de longo prazo. Em 2011, sua receita total alcançou R\$ 75.369,00, sendo que apenas R\$ 43.300,00 foi oriundo do contrato de gestão com o Governo do Estado³⁵.

Não parece haver dúvidas de que esse terceiro modelo é o que se apresenta como mais apropriado para o desenvolvimento de uma cultura de *endowment*. A Fundação OSESP não se constitui simplesmente como uma organização contratada para cumprir os termos de um contrato de gestão. Sua identidade, como instituição, é inseparável do objeto cultural que lhe é vinculado, a orquestra, o coro, a academia OSESP, a Sala São Paulo. Constitui-se o fenômeno definidor por excelência de uma instituição cultural: o efeito de pertencimento do objeto

cultural e de sua matriz institucional, a partir da produção de uma cultura própria de liderança e gestão. É nesse quadro que encontramos as condições ideais para a constituição de um fundo perpétuo. Explicitamente a partir da questão: porque continuar dependendo, no futuro, das transferências do governo do Estado, se podemos formar, ao longo do tempo, um fundo próprio que garantirá a perpetuidade da Orquestra e sua autonomia cultural?

Surge aí, curiosamente, o que se poderia chamar de “paradoxo das OSs”. Ele pode ser formulado da seguinte maneira: o governo, originariamente, cria a figura dos contratos de gestão para melhor fazer cumprir um conjunto de objetivos e metas que ele (como representante do interesse público) considera relevantes. Esses objetivos não estavam sendo alcançados no modelo estatal tradicional em virtude das limitações burocráticas às quais nos referimos anteriormente. O governo, não obstante, estimula as organizações que assumem a gestão dos equipamentos e programas culturais a buscarem recursos próprios, mobilizarem apoios na sociedade, ampliarem a oferta de programas etc. O paradoxo surge a partir da constatação de que, quanto mais a organização caminhar nessa direção, mais força e autonomia ela terá para impor também a sua visão e os seus objetivos ao Governo, que, por via de consequência, tenderá a perder progressivamente o controle sobre a própria organização. Nesse processo, tende-se a perder muito do sentido original para o qual o modelo foi constituído, que era precisamente fazer com que o governo pudesse estipular e fazer cumprir objetivos e metas culturais segundo o seu entendimento do que melhor expressa o interesse público. De certo modo, é o que parece ensinar a experiência da OSESP, o que nos indica que se trata de um paradoxo que pode, ao cabo, produzir bons resultados do ponto de vista do interesse público.

O único ponto a considerar é um necessário alargamento do conceito de interesse público. Este não será, doravante, definido exclusivamente pelo governo, mas sim a partir de uma complexa rede de atores institucionais mais ou menos independentes, em processo constante de negociação. Trata-se, por óbvio, de uma aproximação ao modelo cultural de gestão preponderante nos Estados Unidos e no Canadá. Não haveria mesmo sentido em se perguntar se o Metropolitan Museum, o Guggenheim Museum e o MoMA atendem ou não ao interesse público da comunidade de Nova Iorque. Ou se eles o fariam melhor se por ventura se transformassem em repartições públicas da prefeitura de Nova Iorque. Trata-

se simplesmente de uma modelagem institucional mais complexa, cujo aspecto central é dado pelo reconhecimento de que o interesse público não se resume à subordinação gerencial, política ou burocrática aos governos. Uma modelagem efetivamente propícia à implantação de uma cultura de sustentabilidade de longo prazo das organizações culturais.

No âmbito do financiamento, o desafio brasileiro mais imediato é fazer com que a União, estados e municípios incorporem, na redação de suas respectivas legislações de incentivo à cultura, a admissão de projetos para constituição e para a expansão de fundos de *endowment* por parte de organizações culturais constituídas com a devida previsão estatutária. A chamada Lei Rouanet foi aperfeiçoada, ao longo do tempo, em diversos governos e, por diversas vezes, foi sugerida a introdução, no texto legal, da admissibilidade de projetos para a formação de fundos. Tais sugestões até hoje não prosperaram. Julgamos que isso ocorreu em parte pelo desinteresse dos governos, em parte pelo desinteresse das organizações culturais. Isso aliando a uma boa dose de desconhecimento técnico do tema, de ambas as partes.

A única legislação brasileira que contém essa admissão é a chamada Lei da Solidariedade, no Rio Grande do Sul.³⁶ Não se trata de uma lei de apoio a projetos culturais, mas para projetos de natureza social. A Lei determina que 5% do valor de cada projeto aprovado seja direcionado para um “fundo permanente de sustentabilidade”, de uma fundação de direito privado, velada pelo Ministério Público. Para habilitar-se a receber esses recursos, a fundação deve instituir o fundo em seus estatutos. A Lei estabelece qual a redação que deve definir o fundo, estatutariamente. O parágrafo primeiro do artigo 10º da referida Lei apresenta a seguinte redação:

Os fundos de que trata o “caput” deverão ter caráter permanente, mantendo-se indisponíveis os valores utilizados para sua constituição e outros recursos que lhe venham a ser destinados, sendo sua utilização restrita somente aos resultados financeiros obtidos com a respectiva aplicação³⁷.

Desde que entrou em vigor, em 2008, a Lei permitiu a geração de capital no valor de R\$ 1,8 milhão³⁸. Há três características da legislação produzida no Rio Grande do Sul que podem servir como referência para a adaptação de legis-

lações no campo cultural. Em primeiro lugar, a Lei institui um processo bastante rápido e sem burocracia para o repasse dos recursos para os fundos, desde que estes estejam devidamente autorizados a funcionar. Ela permite que as organizações culturais que aprovam projetos para captação façam a escolha, a seu critério, do fundo a ser beneficiado, e simplesmente façam a transferência dos recursos. Sua única obrigação é apresentar o recibo do depósito no momento da prestação de contas do projeto.

A segunda característica, que parece essencial para qualquer legislação que envolva a transferência de fundos públicos para *endowments*, é a restrição de que estes sejam instituídos exclusivamente por fundações de direito privado, veladas pelo Ministério Público³⁹. Por definição, fundações são organizações que administram um patrimônio com vistas à consecução de uma finalidade pública. *Endowment*s são um patrimônio de natureza permanente. Veremos mais adiante como o modelo da Ontário Arts Council Foundation, da Província de Ontário, no Canadá, equacionou o desafio de incentivar a formação de fundos, inclusive com recursos governamentais, também para organizações associativas, sem natureza fundacional. Por ora vale acentuar essa relação estreita e necessária entre a figura do *endowment* e a figura jurídica das fundações de direito privado. O patrimônio de uma fundação se define, muito apropriadamente, como uma *non-owned property*, isto é, como um tipo de propriedade pública, porém não estatal. Uma propriedade cujo uso atende a fins públicos, estando sujeita à gestão privada. Sua natureza pública é irreversível. Uma vez instituída, seu patrimônio não será reapropriado, em nenhuma circunstância, pelos instituidores ou doadores originais. O Ministério Público atua, nesse quadro, como procurador do interesse público. Como um garantidor de que os propósitos originais para os quais uma fundação foi instituída sejam preservados ao longo do tempo. Nesse quadro, é bastante razoável que uma legislação de incentivo a *endowments*, envolvendo o uso de recursos públicos, seja restrita a fundações.

A terceira característica relevante é a estipulação de um limitador para o apoio à formação de “fundos permanentes de sustentabilidade”, isto é, um percentual do montante total disponibilizado pela Lei para projetos. No caso da Lei da Solidariedade, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul tem autorizado, a cada ano, um montante até R\$ 28 milhões para captação. Se todo o valor for efetivamente captado⁴⁰, teremos uma transferência de R\$ 1,4 milhão ao ano para

a formação de fundos (o limitador é de 5%). Trata-se de um valor bastante significativo: em tese, em 10 anos o Rio Grande do Sul poderia instituir dez fundos, cada um deles nascendo com um patrimônio de R\$ 1,4 milhão. Dez fundos pertencentes a dez fundações, contra nenhum fundo, de nenhuma fundação, em toda a história precedente do Estado.

Mesmo que o recurso seja expressivo, deve-se reconhecer que o limitador instituído na legislação gaúcha, de 5%, é bastante conservador. No caso da Lei Rouanet, o Governo poderia criar um limitador razoável, talvez permitindo que projetos de constituição de fundos fossem aprovados até o limite de 10% do montante global autorizado para captação, anualmente. Uma crítica recorrente ao incentivo aos *endowments* é a de que vivemos em um País com carências imediatas demais para reservarmos recursos para o futuro. Tendo um limitador de 10%, a resposta parece razoável: utilizar 90% dos recursos para consumo imediato e guardar 10% para um uso programado, no longo prazo. Vale observar que se trata de um equívoco identificar o *endowments* simplesmente como um recurso a ser usado “no futuro”. Os resultados das aplicações são utilizados continuamente. Seu foco primordial é permitir que a instituição tenha o mínimo de estabilidade financeira de modo a evitar que sua energia (ao menos, grande parte dela) seja consumida na busca frenética de recursos para a sobrevivência de curto prazo.

Há um quarto elemento que merece um registro, no caso da Lei da Solidariedade, que diz respeito ao modelo de *endowment* que é considerado, no texto da legislação. O modelo é rígido, restringindo retiradas do fundo ao rendimento obtido, resguardando-se o capital originalmente aportado para a sua constituição. O modelo distingue-se do perfil mais flexível, denominado *total-return investing*, em geral adotado pelos grandes fundos norte-americanos, em particular a partir dos anos 60, por influência do estudo seminal patrocinado pela Ford Foundation, *The Law and the Lore of Endowments Funds* (BURROWS, 2010. p 54). Este último modelo não diferencia o capital de seus rendimentos, e não limita as retiradas exclusivamente ao que for obtido como rendimento. Ele prescreve que o foco é buscar um crescimento sustentado do fundo ao longo dos anos. O sistema funciona de maneira bastante simples: fixa-se um percentual anual de retirada do fundo (em geral, 5% do valor global investido). Em anos bons, nos quais o rendimento total supera esse percentual, gera-se uma poupança (logicamente incorporada ao patrimônio total do fundo) que será utilizada em períodos

de baixo rendimento. Nos 20 anos que antecederam a crise de 2008, o fundo da Universidade de Toronto saltou de U\$ 300 milhões para U\$ 1,75 bilhão. No auge da crise, o fundo havia registrado perdas de U\$ 545 milhões. Haverá anos bons e anos ruins, o foco é preservar uma linha de crescimento no longuíssimo prazo.

Esse tema é estratégico para o caso brasileiro, em função das mudanças recentes observadas em sua economia. Ao menos nas últimas duas décadas, poderia fazer sentido manter os recursos do fundo em títulos de renda fixa, de baixíssimo risco e, ainda assim, conseguir uma boa retirada anual, descontando-se a inflação do período. Por muitos anos, nesse período, não era difícil se obter, com esse perfil de aplicações, rentabilidades líquidas superiores a 10% ao ano⁴¹. A queda continuada da taxa de juros, registrada no último período, tornou essa hipótese um tanto distante. Os fundos de *endowment* criados no Brasil, doravante, deverão aplicar seus ativos em papéis de renda variável, em fundos de *private equity* e outros investimentos de maior risco. Nada diferente do que se pode observar na experiência canadense e norte-americana. Nesse quadro, parece não haver dúvidas de que o modelo de *total-return investing* se apresenta como o mais recomendável ao contexto brasileiro, e deverá eventualmente levar a alterações nas regras de algumas instituições brasileiras, e mesmo na referida legislação pioneira instituída no Rio Grande do Sul.

Em relação ao tema do financiamento dos *endowments*, é útil fazer ainda uma última observação. Mesmo que seja introduzida a admissibilidade do apoio a projetos de constituição de fundos nas legislações de incentivo no Brasil, ainda assim teremos um modelo legal de incentivo muito mais restritivo em relação ao modelo canadense e norte-americano. Neste, basta que uma fundação tenha aprovado e esteja regular com seu certificado de filantropia para que os cidadãos possam realizar suas doações e usufruir normalmente dos abatimentos fiscais permitidos na legislação. No Brasil, tomando-se por base o caso da Lei Rouanet, uma fundação seria obrigada a apresentar, de tempos em tempos, um projeto ao Ministério da Cultura, em Brasília, solicitando autorização para captar recursos. A fundação teria a previsível dificuldade para oferecer qualquer detalhamento quanto ao uso a ser dado ao recurso. Rigorosamente, um detalhamento nesse sentido seria irreal. Os recursos captados são integrados ao capital do fundo, que por sua vez atende ao que for estabelecido pelos estatutos da fundação e deliberado pelo seu conselho. A própria noção de apresentação de um “projeto” é estranha

à natureza dos fundos de *endowment*. De modo que seria mais apropriado que a legislação brasileira simplesmente seguisse o modelo vigente na América do Norte, permitido que fundações devidamente constituídas obtivessem a autorização para receber doações diretamente, sem a necessidade de prévia aprovação de um projeto.

A experiência da Ontario Arts Foundation

A legislação criada no Rio Grande do Sul, assim como a instituição da Fundação Gerações, foi, em grande, medida inspirada no modelo da Ontario Arts Foundation (OAF), criada pela Província de Ontário, no Canadá, em 1991. A OAF foi criada com o objetivo central de incentivar a criação de fundos de *endowment* entre as organizações culturais da Província de Ontário. Em 1998, o Governo de Ontário legou à fundação uma dotação de US\$ 25 milhões, destinados à execução de um programa de *match funding*. A Fundação lançou um desafio às instituições culturais localizadas no território de Ontário, para que estas criassem os seus fundos, comprometendo-se a OAF a dispor de um dólar canadense, para cada dólar que a organização instituidora do fundo captasse junto a sua respectiva comunidade. A Fundação disponibilizava-se, além disso, a funcionar como gestora permanente dos fundos dessa forma cofinanciados. Dessa forma, mesmo uma pequena organização cultural, um museu, uma orquestra jovem, um pequeno centro cultural, poderia instituir o seu fundo, sem ter o ônus burocrático e financeiro de sua gestão. O raciocínio que inspirou a criação desse modelo institucional é simples: o custo de implantação de fundos, em especial para instituições de pequeno e médio porte, trabalhando isoladamente, seria elevado e dificultaria imensamente o processo como um todo. Em primeiro lugar, em função do aspecto jurídico: grande parte dessas organizações não eram fundações⁴², nem possuíam a estrutura e o conhecimento técnico necessário para gerenciar por conta própria um fundo de investimento financeiro. Em segundo lugar, se o tentassem fazer, provavelmente pagariam taxas de administração maiores e obteriam resultados, em média, inferiores, aos que poderiam ser obtidos por uma fundação de grande porte, com um montante de recursos muitíssimo mais elevado. A estratégia de reunir os pequenos fundos, de modo que a soma dos recursos pudesse ser aplicada, com rentabilidade maior e taxas de administração menores (ainda que preservando os registros de cada fundo em separado), se mostrou uma inovação positiva.

A estratégia adotada pela OAF se mostrou muito bem-sucedida. A Fundação administra hoje 302 fundos, gerencia ativos no valor de U\$ 53 milhões e já distribuiu, desde a sua instituição, um valor superior a U\$ 31 milhões em rendimentos financeiros, bem como um valor superior a U\$ 5 milhões em seu programa de prêmios e bolsas de estudos⁴³. A Fundação é dirigida por um conselho formado por 12 personalidades voluntárias, tem uma estrutura funcional bastante enxuta⁴⁴, gerencia sua política de investimentos com base na contratação de consultores financeiros independentes e cobra uma taxa de administração de não mais do que 0,5% sobre os ativos.

Além de gerenciar o programa de *match funding*, em que a Fundação lança um desafio às organizações culturais, para que elas criem seus fundos, a OAF atua como agente fiduciária e administradora de fundos criados por famílias e indivíduos que queiram homenagear o legado de alguém, seja um próprio membro da família, seja um intelectual, professor, artista cuja memória seja considerada relevante e digna de ser lembrada de modo permanente. Alguém pode simplesmente decidir dispor de U\$ 30 mil, em um dado momento de sua vida, para criar um prêmio anual de U\$ 1,5 mil para apoiar um jovem dramaturgo, em início de carreira. Essa pessoa não terá custos com advogados, contadores nem terá que administrar uma conta de investimento em um banco. Ela simplesmente terá de assinar um documento constituindo a OAF com agente fiduciário de seu fundo e definir com clareza seus objetivos ao criar a referida premiação. A parte o aspecto da redução de custos e encargos burocráticos (em apenas um dia, qualquer cidadão pode abrir o seu *endowment* junto à OAF), o maior ativo aportado pela OAF é a credibilidade emprestada ao processo de criação de um fundo. Nas palavras de Alan Walker, Diretor Executivo da Fundação,

Quando você está levantando recursos para um prêmio, é um benefício real poder assegurar que tais recursos serão protegidos e aplicados exclusivamente em seu propósito original. Nossa força reside em nossa responsabilidade fiduciária de receber, cuidar e salvaguardar os fundos para que cumpram seus propósitos. É importante e mais tranquilizador para as pessoas do que simplesmente abrir uma conta em um banco, por que você sabe que há uma terceira parte acompanhando o processo, de modo a garantir não apenas que o recurso não seja perdido, mas que ele seja aplicado nos objetivos que foram inicialmente estipulados⁴⁵.

Uma forma de compreender a sentença acima é dizer que o funcionamento da OAF reduz os custos de transação⁴⁶ envolvidos na criação de um *endowment*. Instituir um fundo supõe uma relação de longuíssimo prazo entre um indivíduo (doador, instituidor) e uma pessoa jurídica (o depositário e administrador). Há um evidente elemento de incerteza envolvido no processo⁴⁷. Por muitas gerações, pessoas que ele não conhece deliberarão sobre o uso do recurso doado pelo indivíduo, em um passado cada vez mais distante. Ele deverá confiar que o contrato que assinou será cumprido. A solidez do ente fiduciário reduz sua expectativa de risco, e serve como indutor da ação. À parte esse elemento de segurança jurídica, há custos transacionais diretamente associados a uma operação dessa complexidade: contratos, advogados, contadores, escolha de gestores, governança e avaliação de risco, entre outros⁴⁸. Em boa medida, essa situação explica a dificuldade de implementação de uma cultura de *endowments* no Brasil. Da mesma forma como nos indica que uma experiência como a da OAF pode produzir um efeito significativo na redução desses custos.

A experiência da OAF expressa um projeto civilizatório. A ideia motriz de toda a cultura dos *endowments*, segundo a qual nós vivemos em uma sociedade atravessada pelo tempo, e guardamos um duplo compromisso intergeracional. O primeiro deles é para com as gerações atuais e passadas, de preservação de seu legado, de sua memória e dos valores que construíram em suas vidas. O segundo é com as gerações futuras, o compromisso de deixar para aqueles que virão à frente de nós um leque sempre maior de oportunidades em relação àquele do qual dispusemos, em nosso próprio tempo. É interessante comparar essa experiência com o caso brasileiro. No Brasil, simplesmente não há nenhuma instituição com o perfil da OAF. A Fundação Gerações representa uma tentativa embrionária de atuar nessa direção, mas é ainda uma experiência muito frágil, funcionando em meio a um ambiente social e institucional desfavorável, dada a ainda pouca familiaridade e mesmo indiferença de nossas elites, seja no campo econômico como político, à cultura da filantropia individual e dos *endowments*. De qualquer modo, ela representa um caminho.

Argumentamos que a experiência da OAF, na Província de Ontário, no Canadá, pode ser extraordinariamente útil para o processo de modernização de nossas políticas públicas de financiamento à cultura. Ela nos mostra um caminho para enfrentar o problema da sustentabilidade de nossas instituições culturais.

Não parece exagerado afirmar que, se cada estado brasileiro criasse uma instituição como a OAF, permitindo e estimulando a formação de fundos, sejam vinculados a instituições culturais, sejam criados diretamente por indivíduos, poderíamos ter, em 10 ou 20 anos, uma mudança estrutural no cenário da gestão cultural brasileira, com instituições menos vulneráveis às oscilações de curto prazo dos fluxos de patrocínio empresarial e dos recursos orçamentários de governos.

Notas

- * Doutor em Filosofia e Mestre em Ciências Políticas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor e Diretor Geral do Ibmec no Rio de Janeiro. fschuler@uol.com.br
- ¹ A regra de retiradas líquidas, descontada a inflação, traduz a visão tradicional dos *endowments*. Veremos adiante como essa regra foi flexibilizada, admitindo-se retiradas com base em percentuais fixos sobre os valores e rendimentos totais dos fundos.
- ² A crise determinou uma perda de 18% do valor agregado dos fundos de *endowment* canadenses.
- ³ O valor total dos *endowments* no Canadá atingiu U\$ 41 bilhões (2007). Nos Estados Unidos, apenas o fundo da Gates Foundation totalizava U\$ 37,4 bilhões (2010) (Foundation Center, top funders).
- ⁴ Segundo o Foundation Center, www.foundationcenter.org
- ⁵ Ver Foundation Center, top funder, www.foundationcenter.org
- ⁶ Ver Canada Council for the Arts, www.canadacouncil.ca
- ⁷ Encontra-se em tramitação do Congresso Nacional o PL 4.643/12, de autoria da Deputada Bruna Furlan. O Projeto cria incentivos fiscais, com base no Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas, e autoriza a criação de fundos junto a Instituições Federais de Ensino Superior. O PL veda a criação de *endowments* para instituições de ensino privadas sem fins lucrativos. Na visão desse autor, essa vedação é equivocada e contrária ao que ensina a experiência internacional. A Universidade de Harvard, citada como exemplo pelos proponentes e defensores do Projeto, é ela própria uma instituição de natureza privada.
- ⁸ São os casos do ITA, através da Associação dos Engenheiros do Ita (Aeita), e da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli USP).
- ⁹ Como a Endowments do Brasil.
- ¹⁰ Em 2008, no Rio Grande do Sul, foi criada a Fundação Gerações.
- ¹¹ Trata-se da lei 12.761/07, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
- ¹² A noção de um “modelo norte-americano” refere-se a um sistema similar, em grandes linhas, ao adotado no Canadá. Esse modelo usualmente envolve as seguintes características: um sistema de gestão cultural baseado na existência de uma rede de instituições independentes, sem fins lucrativos, largamente sustentadas pela filantropia individual, com uma diversidade de fontes de receita e orientadas para sua autossustentabilidade no longo prazo (aspecto no

qual assume especial relevância a estratégia dos *endowments*). Segundo a Associação Americana de Museus, os *endowments* provêm, em média, 12% das receitas dos museus norte-americanos. 36% provêm de doações; 27% provêm de receitas geradas com serviços, ingressos e produtos e apenas 24% provêm de aportes por parte dos governos.

¹³ Vide casos com o de Cicchillo Matarazzo, fundador do Museu de Arte Moderna de São Paulo, e de Assis Chateaubriand, fundador do Museu de Arte de São Paulo.

¹⁴ Segundo a pesquisa Museu em Números, 67,2% dos museus brasileiros são públicos (Ibram, 2011). Esse percentual deve ser ainda maior caso se considere a totalidade dos museus brasileiros, uma vez que a base de dados da pesquisa abrangeu apenas 1.500 museus, de um total estimado de 3.025 museus.

¹⁵ A chamada Lei Sarney, primeira legislação federal brasileira de incentivo direto ao investimento cultural, vigorou entre 1986 e 1990, tendo sido substituída, a partir de 1993, pela Lei 8.313/93, a chamada Lei Rouanet. Em 1990, surgiu a primeira legislação municipal de incentivo à cultura do País, a chamada Lei Mendonça, no município de São Paulo. Em meados dos anos 90, boa parte das capitais brasileiras contava com sua própria legislação de incentivo fiscal à cultura.

¹⁶ Trata-se de uma rede efetivamente diversa. A lista a seguir, muito incompleta, nos permite observar essa multiformidade: Instituto Itaucultural (SP,1987), o Centro Cultural do Banco do Brasil, (RJ,1989), Instituto Moreira Salles (SP, 1990), Centro Cultural dos Correios (RJ,1993), Centro Cultural da Light (RJ, 1994), Fundação Iberê Camargo (POA, 1995), Santander Cultural (POA, 2001), Casa do Saber (SP, 2003), CPFL Cultura (Campinas, 2003), Espaços Caixa Cultural (2004), Instituto Inhotim (Bumadinho, MG, 2004), Auditório Ibirapuera (TIM) (SP, 2005), Casa Fiat de Cultura (BH, 2006), Oi Futuro (RJ, 2006), Teatro Bradesco (SP, 2009), Auditório Araújo Viana (POA, 2012).

¹⁷ O caso mais emblemático é o Instituto Moreira Salles.

¹⁸ Ver portal Ministério da Cultural, www.cultura.gov.br

¹⁹ Ver relatório anual da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do Ministério da Cultura.

²⁰ Nos Estados Unidos, as doações individuais representam 70% do valor total global da filantropia.

²¹ Uma dessas exceções foi a política de associados desenvolvida pelo MAM SP, nos anos 90.

²² O autor do presente trabalho, no ano de 2004, quando desempenhava as funções de Diretor Executivo da Fundação Iberê Camargo, participou do FacultyResearchProgram. O foco de sua pesquisa foi o sistema canadense de gestão cultural e *endowments*. De volta ao Brasil, aquela experiência serviu de base para a criação da primeira legislação brasileira de incentivo à criação de fundos de *endowment*, a Lei 12.761/07, assim como a Fundação Gerações.

²³ Estudo apresentado pela consultoria Goldman Sachs (The Long-Term Outlook for the BRISs and N-11 Post Crisis, 2010).

²⁴ Ver portal forbes, www.forbes.com

²⁵ O conceito de instituição, conforme aqui definido, pode ser bem compreendido como um tipo ideal, no sentido weberiano. Trata-se da generalização de um conjunto de elementos empiricamente verificáveis, aos quais se aproximam, em maior ou menor grau, os entes realmente existentes. Pode-se supor a existência de um *ranking* classificando os entes culturais segundo sua maior ou menor correspondência aos requisitos do padrão ideal. No Brasil, pode-se

imaginar que o Instituto Moreira Salles ocuparia uma boa posição no *ranking*. Quem sabe uma parte considerável de nossos entes culturais possa ser definida como meias-instituições.

²⁶ O caso do MARGS é essencialmente o mesmo do Centro Cultural da Usina do Gasômetro, da Casa de Cultura Mário Quintana, do Museu Julio de Castilhos, apenas para citar exemplos da cidade de Porto Alegre. Em São Paulo, caso similar constitui o Centro Cultural São Paulo, vinculado à Prefeitura Municipal.

²⁷ “Equipamentos culturais” é uma expressão corriqueiramente usada para designar espaços culturais, bibliotecas, museus, teatros e similares, na esfera pública, Seu é sugestivo para a compreensão da noção de uma não instituição.

²⁸ No Rio Grande do Sul, integram essa tipologia a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, a Fundação Piratini (TVE), a Fundação Instituto de Tradição e Folclore. Em nível federal, são casos típicos a Fundação Joaquim Nabuco, sediada em Pernambuco, vinculada ao Ministério da Educação, e a Fundação Casa de Rui Barbosa, sediada no Rio de Janeiro, vinculada ao Ministério da Cultura.

²⁹ O Decreto Lei 200/67 disciplinou o regime das autarquias, fundações e empresas de economia mista, procurando conceder uma maior autonomia à rede de prestação de serviços do Estado. Seu texto pode ser encontrado no portal do Centro de Documentação da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-actualizada-pe.html>. A Constituição de 1988 caminhou em um sentido inverso. Analiso esse tema em “A Reinvenção do Estado”, Revista Problemas Brasileiros, nº 413, set-out 2012, Caderno Problemas Brasileiros, páginas 01-11.

³⁰ Inscrevem-se nessa definição espaços como o Centro Cultural Santander, em Porto Alegre, o Centro Cultural do Banco do Brasil, no Rio de Janeiro, a Casa Fiat de Cultura, em Belo Horizonte, ou ainda o Espaço CPFL Cultura, em Campinas.

³¹ O Professor Bresser Pereira apresenta um amplo relato desse processo em seu livro Reforma do Estado para a Cidadania, publicado em 1998.

³² Em alguns Estados, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a legislação utiliza o conceito de OSCIP, coma mesma acepção da expressão OS. Para uma visão geral do processo de implementação do modelo nas unidades federativas, no Brasil, pode ser encontrado no portal do Ex ministro Bresser, <http://bresserpereira.org.br/recipient3.asp?cat=99>

³³ Lei Complementar Estadual 846/98.

³⁴ A Fundação OSESP foi criada em 2005, sendo a única Fundação dentre as OSs qualificadas no Estado de São Paulo. É presidida pelo Ex Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

³⁵ Ver balanço patrimonial 2011, portal OSESP, www.osesp.art.br

³⁶ Lei 11.853/02, reformada pela Lei 12.761/07.

³⁷ Idem, artigo 10º, parágrafo primeiro.

³⁸ Informação fornecida pela Fundação Gerações.

³⁹ Conforme dispõe o novo Código Civil Brasileiro, artigos 62-69.

⁴⁰ Desde a sua criação, em 2004, o valor máximo captado anualmente com o uso da Lei foi de R\$ 8 milhões.

- ⁴¹ Para um histórico da correlação entre inflação e taxa selic, ver portal do Banco Central, www.bcb.gov.br
- ⁴² As instituições são, em sua maioria, associações culturais. Desse modo, a OAF equacionou o desafio de viabilizar a formação de inúmeros *endowments* por parte de organizações não fundacionais.
- ⁴³ Ver Ontário Arts Foundation, www.ontarioartsfoundation.on.ca
- ⁴⁴ O autor pôde visitar pessoalmente a Fundação, em 2005, verificando que a estrutura de pessoal da mesma se resumia a uma diretora executiva, uma secretária e um estagiário.
- ⁴⁵ Entrevista de Alan Walker, Diretor Executivo da Ontário Arts Foundation, in portal www.ontarioartsfoundation.on.ca
- ⁴⁶ A teoria dos custos de transação foi desenvolvida a partir do trabalho seminal de Coase, no artigo clássico *The Nature of the Firm* (1937). Ela trata dos custos envolvidos em uma determinada transação econômica, em especial associados ao comportamento dos agentes (racionalidade limitada e oportunismo) e do ambiente em que as decisões são tomadas (informação assimétrica e incerteza).
- ⁴⁷ No Brasil, pode-se dizer que o grau de incerteza cresce uma vez que não há unanimidade, entre o Ministério Público dos Estados, acerca da relevância e do papel dos *endowments* em nossas fundações. Não iremos, não obstante, perseguir esse tema no presente trabalho.
- ⁴⁸ Para uma análise dos custos de transação e variável institucional, ver Filártiga, 2007.

Referências

- BELL, Ford W. *How are museums supported financially in U.S.?* U.S. Department of State - Bureau for International Information Programs, março, 2012.
- BURROWS, Malcolm D. The end of Endowments? *The Philanthropist*, volume 23.1, 2010.
- FILÁRTIGA, Gabriel Braga. Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 121-144, dez. 2007.
- GRAEBIN, Cleusa Maria Gomes. Museus canadenses e brasileiros: comparando experiências e perspectivas de patrimonialização e promoção de cidadania cultural. *Interfaces Brasil Canadá*, nº 12, 2012, p. 149-167.
- HEILBRUM, James, e GRAY, Charles M. *The Economics of Art and Culture*. Cambridge University Press, 1993.
- IBRAM, *Museus em Números*, Instituto Brasileiro de Museus, Brasília, 2011.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Cidadania*, Editora 34, 1998.

RODRIGUES, Luiz Augusto F. Mapeamento: formação em gestão, produção e entretenimento, graduação e pós-graduação. www.gestaocultural.org.br

SCHÜLER, Fernando Luis. A Reinvenção do Estado, *Revista Problemas Brasileiros*, set 2012.