

OS EFEITOS DO FINANCIAMENTO DE CULTURA DO BNDES SOBRE OS MUNICÍPIOS MINEIROS¹

Lucas Antunes Jorge²
Ricardo André Da Costa³

Resumo

A cultura está relacionada aos fundamentos que ligam a ciência, religião, artes, hábitos, manifestações artísticas por indivíduo ou grupos que atuam diretamente na sociedade. Diante disso, quando se pensa em cultura, percebe-se que ela envolve uma propagação social e histórica em relação à identidade, além dos aspectos sociais e da integração da população através desses elementos. Mediante a isso, o presente trabalho busca avaliar através da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), com retornos variáveis e detecção de *outliers*, um modelo sobre a eficiência dos gastos com difusão cultural, adotando ainda a análise de *benchmark*, que visa avaliar os municípios que servem de referência para outros. Os resultados alcançados no trabalho revelam que, apesar do seu esforço, o BNDES não foi mais eficiente do que outras políticas culturais no estado mineiro. No entanto, foi possível reforçar que um maior nível de investimentos na área cultural tende a apresentar externalidades positivas para a população, proporcionando maior eficiência no que diz respeito às políticas culturais aos indicadores socioeconômicos da região.

Palavras-chave: Economia da Cultura; Políticas Públicas; DEA; Financiamentos do BNDES.

Abstract

Culture is related to the fundamentals linking science, religion, arts, habits and artistic manifestations of individuals or groups that act upon society. Therefore, one may realize that culture involves social and historical propagation related to identity. In this perspective, cultural and creative economy are extremely important to the development of a specific region and country, due to the promotion of ideas that may interfere on the daily life of a community. This way, this work aims to evaluate the methodology of Data Envelopment Analysis (DEA) considering variable returns and outlier detection, a model on cultural diffusion expenses efficiency that also adopts benchmark analysis, aiming to evaluate towns that are a reference to other ones. The results reveal that the greater cultural investments tend to benefit more the population - providing a better efficiency - when it takes to social politics and social indicators of a region. The results reveal that, despite its effort, the BNDES was not more efficient than other cultural policies in the state of Minas Gerais. However, it was possible to reinforce that a higher level of investments in the cultural area tends to present positive externalities for the population, providing greater efficiency with regard to cultural policies to the socioeconomic indicators of the region.

Keywords: Cultural Economics; Public Policies; DEA; BNDES financing.

JEL: Z10; J38; O10

Área Temática – “10. Cultura, lazer, turismo e desenvolvimento regional”

¹ Artigo Concorrente ao **Prêmio Paulo Haddad**

² Bacharel em Ciências Econômicas (UFOP). E-mail: lucas.antunes91@hotmail.com

³ Mestre em Economia (UFV). E-mail: rickandreDaCosta@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Por ser uma abordagem recente, a economia da cultura necessita de mais estudos empíricos e que evoluam na discussão específica sobre o tema. A questão é que a cultura possui a característica de ser um bem público por conta de ser considerado não rival. E, diante dessa particularidade, entende-se a economia da cultura como bens atestados de diversidades produtivas. Por isso, as políticas culturais são formuladas a fim de proporcionar retornos positivos para a sociedade, tendo em vista o impacto do benefício social e seu poder transformador no âmbito regional. Diante disso, é possível pressupor que o investimento em cultura tem relevância e gera impactos sociais consideráveis para a sociedade.

Segundo Da Costa *et al* (2015; 2019), em Minas Gerais os investimentos para o fomento de atividades culturais provocam impactos percebidos como alterações diretas na economia de alguns setores, organizações, instituições, sociedade e até mercado de trabalho.

Quando o assunto são os meios de busca por investimentos necessários na produção cultural no Brasil, o BNDES se destaca. O banco tem papel fundamental para o país no que tange a propagação do desenvolvimento econômico, social e cultural, vindo ao encontro do conceito de economia criativa, que tem como um dos seus objetivos a investigação dos impactos das políticas de incentivo à cultura e criatividade sobre a produtividade, principalmente nas empresas de produção culturais.

Sobre a análise dos financiamentos realizados pelo BNDES, Gorgulho *et al* (2009) afirma que o banco soube compreender as necessidades da economia brasileira, a área cultural foi um dos meios que o BNDES buscou atingir e compreender, incentivando a geração de um maior desenvolvimento sustentável e bem-estar para a sociedade como um todo. Não somente na sustentabilidade e maior inclusão social, mas também na promoção de renda e emprego, buscando adequar quesitos sociais, econômicos, sociais, regionais e ambientais no país.

Desse modo, a principal motivação do presente trabalho está na perspectiva de propor uma análise (não paramétrica) de eficiência sobre os investimentos do BNDES na área de produção cultural brasileira, a partir dos dados coletados nos municípios mineiros dos anos de 2006 a 2012, comparando o financiamento do BNDES com outros tipos de investimentos, como a Lei Rouanet e os gastos municipais na área cultural. Com isso, pretende-se analisar os retornos sociais, culturais e econômicos para os municípios, aferindo os impactos do investimento dos municípios que recebem os benefícios e os que não recebem, e qual o impacto sobre eles.

Justifica-se a motivação deste trabalho no fato de que os investimentos em cultura são fundamentais para se buscar o desenvolvimento dos municípios, tendo em vista que eles conseguem constatar vantagens para os agentes com características transformadoras e empreendedoras.

2. A RELAÇÃO ENTRE ECONOMIA E CULTURA

Segundo Goodwin (2006), para as cidades apresentarem crescimento sustentável, elas teriam que intensificar o investimento em produção cultural, expansão em arte, museus, festivais e outros eventos culturais. Diante disso, tem-se a necessidade de se analisar alternativas de inovação com base na economia criativa, para promover de forma efetiva o desenvolvimento regional, cuja discussão procura elevar o debate para a melhoria da gestão, buscando propor métodos e estratégias que elevam a eficiência das políticas públicas e o aumento do bem-estar para a sociedade.

Outro fator de relevância para a cultura é o seu poder de reintegração e reestruturação de cidades, uma vez que através dela pode-se recuperar cidades que convivem com baixos índices de desenvolvimento e violência permanente no seu cotidiano (OLIVEIRA, 2011). Um

dos casos de reestruturação de uma cidade através de políticas culturais foi o de Medellín, na Colômbia, que conviveu com a violência de forma avassaladora na década de 1990, e chegou a se tornar a cidade mais perigosa do mundo. A cidade buscou se reestruturar através de políticas culturais que foram muito importantes para a pacificação do país. Sob essa ótica do momento vivido no país e a sua transformação, Oliveira (2011) discorre que a cultura consegue um espaço de grande magnitude nas políticas públicas, tendo em vista que ela é um fator central para a criação e transformação de uma cidade como projeto coletivo, o que identifica a importação das atividades culturais na busca de soluções para a criatividade e para o desenvolvimento sustentado, elevando as relações de cidadania e o fortalecimento do sistema democrático.

As atividades relacionadas ao campo cultural são de extrema importância para as vertentes econômicas e sociais da sociedade. De acordo com Mello (2009), a economia da cultura, quando comparada a outros setores econômicos, se sobressai em relação ao progresso dos salários, que tendem a pagar valores mais elevados do que outras áreas e a ter um potencial de nível de emprego maior quanto ao valor que foi investido, propagando assim, a geração de renda e bem-estar social. A economia da cultura, pela sua característica de inclusão social, contribui ainda para o cotidiano de pessoas de baixa renda, o que potencializa o desenvolvimento local e regional. O fato é que o poder de transbordamento cultural pode intensificar relações econômicas como forma de causalidade para o crescimento de determinadas regiões. Isso porque, as economias estão cada vez mais interligadas por meio do comércio de bens e serviços, situação que ainda deve se reforçar com a evolução do processo de globalização mundial, o qual está em curso. É uma espécie de economia de escala, cujo efeito da atividade cultural e criativa impacta em determinada região (MELLO, 2009).

2.1 Políticas culturais em Minas Gerais

As políticas culturais, bem implementadas, poderiam ter um papel importante no estado de Minas Gerais. O estado possui um patrimônio cultural muito vasto, com cidades históricas que transbordam riqueza cultural, pelo conjunto de construções arquitetônicas e o ciclo do ouro. O seu fator histórico é encontrado através da memória no estado e vários modernistas mineiros valorizam a herança barroca do estado. Santos (2004) discorre sobre a importância da preservação do patrimônio histórico, que além de tombar inúmeros prédios criou vários museus, como o Museu da Inconfidência e do Ouro em Minas Gerais. Ademais, o estado possui um dos maiores números de museus por habitantes, ao lado dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. O número de museus em Minas Gerais ganha notoriedade nacionalmente, inclusive, relacionados à arte sacra, que cumpram um papel importante para o turismo do estado. Contudo, ainda são escassas e um pouco tímidas as políticas voltadas ao setor cultural.

No ano de 1995, foi criada a Lei Robin Hood, a qual introduziu novos critérios para a distribuição do ICMS. Biondini, Starling e Carsalade (2013) explicam que esse instrumento é criado com intuito do governo de Minas Gerais de incentivar os governos municipais a promoverem políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos. Essa lei procura beneficiar os municípios com um tamanho populacional considerável, por intermédio de uma cota mínima, levando à redistribuição do ICMS e privilegiando as camadas mais pobres. Antes da Lei Robin Hood ser colocada em prática, Da Costa et al (2015; 2019) diz que a distribuição do ICMS obtinha um alto grau de concentração, pois os recursos eram destinados para os municípios mais desenvolvidos economicamente, devido ao maior volume adicional fiscal (VAF). Atualmente, a Lei Robin Hood, que sofreu alteração no ano de 2017 – como mostra o portal da Fundação João Pinheiro (2018) – adicionou em sua metodologia os indicadores de receita própria e saúde. A partir daí a Lei Robin Hood passou a adotar dezoito critérios de distribuição no que tange aos princípios da responsabilidade fiscal municipal.

Ainda no estado de mineiro, há a Lei de Incentivo à Cultura desde 2008, que somada às leis de responsabilidade fiscal, como a Lei Robin Hood, os municípios e seus respectivos administradores são incentivados a investirem em saúde, cultura e educação.

Além desses, temos outro mecanismo legal federal que é a Lei Rouanet, ela contribui para o fomento de políticas públicas na indústria cultural. Segundo Da Costa (2016), essa lei constitui benefícios fiscais que buscam estimular a indústria cultural brasileira, ao proporcionar que pessoas físicas e jurídicas aloquem uma parcela do imposto de renda em ações culturais. Assim, é possível fortalecer atividades que desenvolvem a criatividade e maior produtividade no setor. O autor ainda sinaliza que existe uma grande concentração de financiamentos de cultura pela Lei Rouanet na região Sudeste, devido a sua expansão demográfica e sua capacidade de direcionar os incentivos de forma mais eficiente. Apesar disso, é identificado que os recursos são alocados em regiões com maior índice de desenvolvimento econômico e urbano, como é o caso de algumas cidades de Minas Gerais.

2.2 O BNDES e suas políticas de fomento a cultura

Gorgulho *et al* (2009) retrata que, para apoiar o setor cultural, o BNDES procura utilizar de forma articulada as políticas que utilizam diferentes instrumentos financeiros para viabilizá-las, com operações de recursos que não oferecem reembolso aos financiamentos já realizados na política do banco e ao mecanismo de renda variável. A atuação do banco visa parcerias com outras instituições como Agência Nacional do Cinema (Ancine) e o Ministério da Cultura (MinC), que tiveram extrema importância para a aprovação e execução de diversos projetos de formulações políticas e de desenvolvimento setorial.

O fato é que a economia da cultura consegue contemplar setores estratégicos e dinâmicos. Da Costa (2016) afirma que as formas de expressão e diversidade cultural são um ativo de extrema importância para o desenvolvimento da economia brasileira. O BNDES ao longo dos anos tem estimulado áreas que intensifiquem a atividade cultural e criativa no país, esse investimento é destinado, pois acreditam nas externalidades positivas que proporcionam, como geração de emprego e renda, além dos ganhos sociais que são capazes de promover. Devido a esses pontos positivos, o BNDES busca melhorar, ampliar e promover os investimentos na área de bens de serviços e serviços culturais, em busca de elevar a sua eficiência. O autor ainda discorre sobre o fato de que o BNDES, a fim de promover a valorização de políticas culturais no Brasil, faz uso do chamado Espaço Cultural, visando aproximar o público de atividades artísticas e culturais na sociedade. Além disso, o Programa BNDES para o Desenvolvimento da Cultura (Procult) apoia atividades voltadas à economia da cultura e criatividade.

Gorgulho *et al* (2009) retrata que a história do BNDES na economia da cultura é um exemplo que o banco conseguiu superar as suas dificuldades e as lacunas durante os anos. De fato, quando criado, tinha o propósito do investimento em infraestrutura como primordial para o crescimento do país. Todavia, à medida que se passaram os anos notou-se a necessidade de políticas relacionadas à cultura, com o intuito de promover o desenvolvimento no país e criar mecanismos para que esse tipo de política cresça e gere um impacto positivo na sociedade.

O banco parece ter sido sensível em reconhecer essas necessidades sociais e econômicas do país, apesar de todo o seu histórico. Não obstante, em relação ao patrimônio cultural, Gorgulho *et al* (2009) confirma que o banco já investe nesse setor há mais de doze anos, reconhecendo todo potencial existente das riquezas que agregam valor ao país. Tomando essas informações como base, Cerqueira (2012) ainda alinha que, na primeira década do século XXI, a UNESCO estabeleceu metas em relação ao financiamento do patrimônio cultural e essas

diretrizes são a diversidade e o imaterial, mostrando a importância que se vê nesse setor como investimento, o qual o BNDES tem procurado subsidiar.

3. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

A metodologia utilizada no referente trabalho é a Análise de Envoltória de Dados, por meio da qual podemos identificar os municípios mais eficientes e compará-los dizer o porquê uns são mais eficientes do que os outros. Diante disso, pode-se conferir técnicas para que as cidades menos eficientes possam procurar melhorar suas políticas adotadas para ter uma maior expectativa de futuro.

3.1 Análise Envoltória de Dados (DEA)

Esse tipo de estudo propõe um diagnóstico da relação entre gastos com difusão cultural pelo método *Data Envelopment Analysis* (DEA). Da Costa *et al* (2015) explica que o objetivo principal do DEA é realizar uma avaliação de eficiência de cada agente tomador de decisão ou firma, em busca de verificar quais estão localizados na fronteira de possibilidade de produção. Dessa forma, se esse fato for averiguado pode-se afirmar que o desempenho dessas DMU'S é eficiente ou ótimo com base nos estudos teóricos.

O DEA possui dois modelos clássicos no seu método. O CCR é o primeiro deles, onde tem Charnes, Cooper e Rhodes (1978) como seus criadores. O segundo modelo é o BCC, remete aos seus autores, Banker, Charnes e Cooper (1984). O BCC, também conhecido como VRS, analisa situações de eficiência de produção com variações de escala, sem equilíbrio entre *inputs* (insumos ou recursos) e *outputs* (produtos).

Sobretudo, a distinção entre os modelos CCR e BCC se dá pelo fato de a eficiência à escala estar contido apenas no modelo BCC. Devido à esse fato, o índice de modelo CCR é denominado de eficiência técnica global ou eficiência produtiva (EP), pois entende a ineficiência técnica quando não consegue atingir o seu máximo de produtividade, tendo em vista que esse índice está incorporado com o provável efeito de um inapropriado porte das unidades de produção. Diante disso, a EP pode ser no seu ponto inicial tanto quanto de escala e, por consecutivo, para uma unidade ser CCR mais eficiente, ela necessita ter eficiência técnica (ET) e de escala (EE). Já o modelo BCC tem no seu processo introdutório que o fator de escala possibilita separar a produção ineficiente, que se deve à ineficiência técnica no sentido exato, excluindo o componente a um porte de produção que são impróprias. A ineficiência de escala é identificada através da distância que existe entre as fronteiras:

$$\begin{aligned} \text{CCR} &= \text{EP} \text{ e } \text{BCC} = \text{ET}. \\ \text{EE} &= \text{EP} \times \text{ET} \end{aligned}$$

São criadas duas matrizes, tendo em vista que foram supostas k insumos e m produtos para cada n DMU's (*decision making unit* - DMU). A primeira matriz é a X , que representa os insumos, já a segunda matriz que é a Y , representa os dados de todas as n DMU's. A primeira matriz (X) é representada pelas linhas com os insumos da cadeia de produção e as colunas representam as DMUs. Já a segunda matriz (Y) tem suas linhas representadas com as cadeias produtivas e cada coluna uma DMU.

Em relação à matriz X , é preciso que os coeficientes não tenham valores negativos, e que cada linha e cada coluna tenha pelo menos um coeficiente com valores positivos. A mesma lógica também se aplica a matriz Y . Já para a i -ésima DMU, são mostrados os vetores x_i e y_i para os insumos utilizados para o processo de produção e os produtos finais, respectivamente.

Para cada DMU, é possível obter uma medida de eficiência, referente a razão entre todos os produtos que são fabricados e todos os insumos que são utilizados no processo de produção. Por conta disso, podemos identificar que para i -ésima DMU tem-se:

$$\text{Eficiência da DMU } i = \frac{u' y_i}{v' x_i} = \frac{u_1 y_{1i} + u_2 y_{2i} + \dots + u_m y_{mi}}{v_1 x_{1i} + v_2 x_{2i} + \dots + v_k x_{ki}}$$

U é um vetor ($m \times 1$) de pesos nos produtos e v é um vetor ($k \times 1$) de pesos dos insumos.

Tendo em visto o fato de existir certa complexidade em obter um conjunto de pesos para determinar a eficiência relativa de cada uma das DMU's, onde é realizado pelo fato que podasse determinar valores para insumos e produtos de forma distinta, onde é determinado um método que permite a cada DMU adotar um conjunto de pesos que tiver um ganho em relação a termos comparativos com outras unidades. Propriamente, este é um problema de programação matemática para identificar os pesos ótimos que são dados para cada DMU. Para a i -ésima DMU, depois de realizar a linearização e poder aplicar duplicidade em uma programação linear, pode-se realizar a derivação de uma forma envoltória dessa problemática, dada por:

$$\begin{aligned} & \text{Max } \phi \\ & \text{sujeito a: } -\phi Y_i + Y \lambda \geq 0 \\ & \quad i + X \lambda \geq 0 \\ & \quad \lambda \geq 0 \end{aligned}$$

onde é identificado que $1 \leq \phi < \infty$, isso explica que está tendo um aumento proporcional no produto que está sendo analisado, quando mantém constante os insumos da produção, *Ceteris Paribus*. Para chegar no resultado de uma DMU eficiente, todos os valores de λ em questão, estarão com o valor zerado. Já para identificar a ineficiência, os valores determinarão os pesos utilizados nas combinações lineares de outras DMU's que são eficientes, que põem influenciar a projeção de ineficiência em relação à fronteira de eficiência.

Os modelos DEA possibilitam que, além de identificar questões relacionadas à eficiência, se mensure e localize as DMU's que não são eficientes, com uma estimacão de produção linear por cada segmento, que pode fornecer os *benchmarks* para as ineficientes. A determinacão da projeção das DMU's determina o *benchmark* na sua própria fronteira de eficiência. A forma no qual é feita essa projeção determina como é executado o modelo: a *input* (minimizacão das variáveis *inputs*, mantendo o valor dos *outputs* constantes) ou a *output* (maximizacão dos resultados sem que penalize a quantidade de recursos).

3.2 Procedimento proposto, base de dados e variáveis

Com base no que foi discutido no presente trabalho, em que o aumento de eficiência nos gastos com produção cultural pode proporcionar retornos positivos e beneficiar o desenvolvimento local, objetiva-se analisar se os municípios estão atuando de forma eficiente em relação à utilizacão de recursos com políticas culturais. Assim, a metodologia utilizada neste trabalho apresenta a estimacão de um modelo DEA para analisar a eficiência dos municípios do estado de Minas Gerais em relação às políticas de financiamento na área cultural. Por meio dessa análise, avalia-se a relação dos municípios que têm resultados mais expressivos (mais produtivos). Os modelos foram estimados em relação aos gastos municipais dos municípios, Lei Rouanet e o financiamento do BNDES destinado aos municípios.

Com o intuito de corrigir resultados que podem não mostrar a realidade da amostra, utilizou-se um método para detectar presença e eliminar os *outliers*. A partir da detecção e exclusão, identifica-se os escores de eficiência dos municípios e a partir disso foi elaborado um

ranking para determinar o grau de eficiência de cada cidade, tendo em vista os índices de retornos variáveis, em que foram observados os insumos e produto que constituíram os modelos apresentados.

Dessa maneira, propõe-se analisar a boa gestão do gasto com produção cultural no estado de Minas Gerais e analisar de forma quantitativa os municípios que são ineficientes, sendo auxiliado pela literatura para realizar a análise. Sendo admitido, também, o DEA com orientação ao *output*, por ser comum na literatura de políticas públicas, considerando retornos variáveis a escala, o que possibilita diagnosticar e separar os resultados em relação à eficiência de forma técnica e de escala.

Os dados coletados são da Fundação João Pinheiro (FJP), SALIC-net, BNDES, FINBRA e Pesquisa MUNIC do IBGE. A base de dados abrange indicadores para todas as cidades dos municípios de Minas Gerais, incluindo diversas dimensões, sendo o ponto principal as fontes de informações e os registros administrativos que tenham um curto período. Tendo em vista a elaboração do presente trabalho, a análise foi realizada através da média entre os anos de 2006 a 2012, contendo uma amostra de 258 municípios, devido ao fato dos outros municípios do estado estarem faltando informações para a análise.

Com o intuito de realizar uma avaliação da capacidade de gestão dos demais municípios em disponibilizar recursos que possam promover a cultura local, utilizou-se as seguintes variáveis para estimar o modelo:

Variáveis *inputs*:

X1: Média do financiamento do BNDES por município

X2: Média de gastos municipais com cultura

X3: Média de gastos culturais estaduais por município

X4: Média do financiamento da Lei Rouanet por município

Variáveis *outputs*:

Y1: Média de emprego formal no setor cultural no município

Y2: Média do PIB per capita municipal

Y3: Média de equipamentos culturais disponibilizados por habitantes dos municípios

A escolha das variáveis para a realização do presente trabalho baseia-se na literatura de Economia Cultural, a qual diz que o investimento em difusão cultural pode promover externalidades positivas para a população, como geração de emprego e renda. Contudo, os *inputs* selecionados não fazem referência às despesas gastas com cultura praticadas pelos consumidores, mas exclusivamente pelos municípios de acordo as decisões dos gestores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Se analisarmos a política cultural em Minas Gerais como um todo, considerando além de variáveis econômicas de cada cidade – sendo inclusas a Lei Rouanet, os gastos municipais com cultura e o financiamento do BNDES – teremos uma visão geral sobre o panorama das políticas culturais em Minas Gerais. No modelo estimado com essas características, obtivemos 45 municípios eficientes, dos 258 municípios da amostra, o que é visto no mapa da Figura 1.

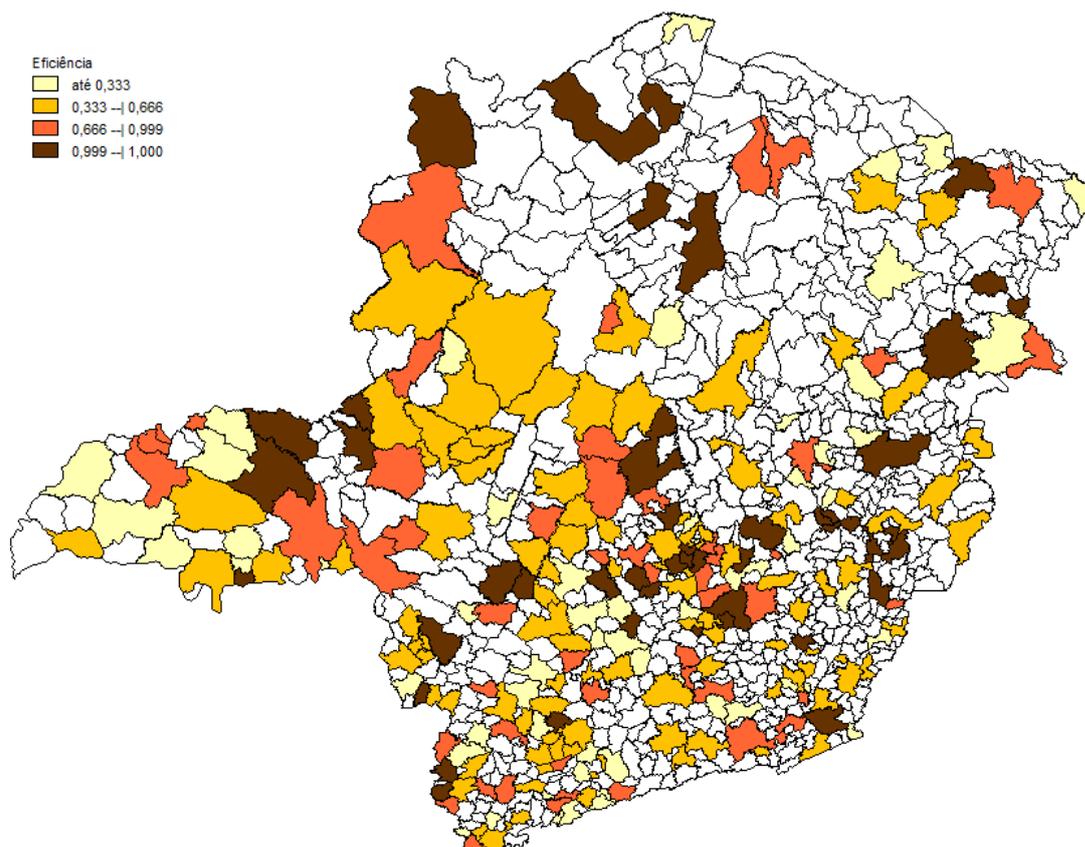


Figura 1: Mapa da eficiência dos gastos culturais conjuntos (municipais, BNDES e Lei Rouanet) para os municípios mineiros

Fonte: resultados da pesquisa.

Dentre os 45 municípios, a capital Belo Horizonte apresenta índice de eficiência comparativa alto (100%). Isso pode estar associado ao fato de ter uma população elevada (2,5 milhões de pessoas, conforme dados do IBGE de 2017) e ser uma cidade com alto poder industrial. Além disso, Cunha e Gonçalves (2015) explicam que uma cidade altamente complexa, e localizada em regiões metropolitanas, tendem a contribuir para que as mesmas tenham o grau de eficiência na área cultural mais elevado, como é o caso de Contagem e Betim. Apesar disso, o município não é muitas vezes referência (*benchmark*) em relação às suas políticas culturais para nenhuma cidade de Minas Gerais, por conta das suas características, populacional e demográfica, que podem provocar um transbordamento cultural.

Na região da Zona da Mata aparecem três municípios que estão localizados muito próximo um ao outro, que é o caso de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, que possuem um IDH consideravelmente elevado e são cidades vizinhas. O transbordamento cultural, neste caso, pode ocorrer devido à distância geográfica ou pelos índices de desenvolvimento dos três municípios que facilitam uma maior interação.

Em relação aos municípios que tiveram média populacional baixa dos anos 2006 a 2012, e tiveram o diagnóstico de cidades eficientes – como é o caso de Abadia dos Dourados, Iguatama, Imbé de Minas, Itatiaiaçu, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Umburativa e Viçosa – diz-se que essa relação tem a ver com o baixo crescimento populacional.

Esse resultado identifica que a Lei Robin Hood está sendo aplicada de forma correta e suas recentes alterações durante dos anos, com o objetivo de tornar mais justa a distribuição por critérios culturais e socioeconômicos nos municípios que possuem baixa densidade populacional, tem tido resultados positivos e tem sido eficiente, na maioria dos casos.

Na visão geral sobre os municípios que servem de referência para outros em relação à eficiência com o gasto e financiamento cultural em Minas Gerais, os municípios de Ouro Branco e Leopoldina se mostram de grande relevância nesse quesito. Ouro Branco serve de referência para 172 municípios, enquanto Leopoldina para 122 municípios. O terceiro município que mais serve de exemplo (ou modelo) é Montes Claros, que com suas políticas de produção cultural foi *benchmark* para 74 municípios, um número inferior em relação aos de Ouro Branco e Leopoldina, porém, relevante para municípios com a mesma estrutura que ele.

4.1 Efeitos dos gastos municipais com cultura

O modelo a seguir estima os impactos da difusão cultural em Minas Gerais, temos uma amostra de 258 municípios que continham dados completos para realizar a estimação. A Figura 2 mostra o mapa de distribuição de eficiência ao longo do estado de Minas Gerais referente aos gastos municipais com a promoção da cultura.

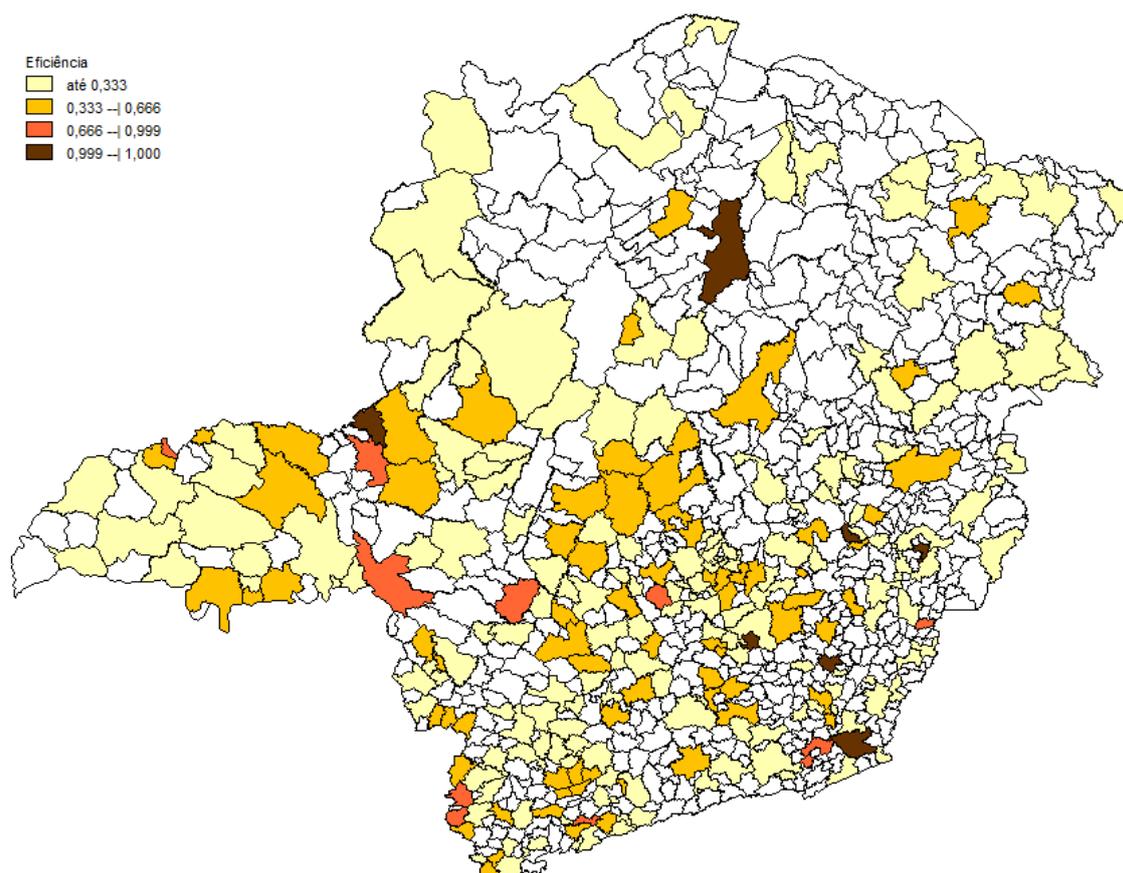


Figura 2: Mapa da eficiência dos gastos culturais municipais de MG

Fonte: resultados da pesquisa.

Por meio do mapa da Figura 2, podemos observar que, dos 258 municípios analisados, apenas sete deles apresentaram-se com escore de eficiência igual a 1 (ou 100% de eficiência). Esses municípios são: Abadia dos Dourados, Coronel Fabriciano, Imbé de Minas, Leopoldina, Montes Claros, Ouro Branco e Viçosa.

Ademais, podemos reforçar essas análises, notando nos municípios eficientes o número de vezes que serviram de referência para outros municípios que possuem características semelhantes, dado que esses são considerados eficientes. Esse índice é chamado de *benchmark*,

e o município que mais foi considerado como referência para os outros foi Viçosa, para o qual diz-se que a cidade correspondeu como modelo para 242 municípios com características semelhantes a ela. Outro município que mereceu destaque em relação ao seu alto índice de *benchmark* foi Montes Claros, que atingiu um índice de 226 municípios que a utilizaram como referência. Isso tudo é evidenciado na Tabela 1.

Tabela 1: Índices de *Benchmark* Gastos com difusão cultural

Municípios	Benchmark	Média Populacional	Média PIB <i>per capita</i>	Mesorregião	Média IMRS Cultural
Abadia dos Dourados	173	6676	11,61087119	Triângulo Mineiros	0,394
Coronel Fabriciano	6	103954	7,291349617	Vale do Aço	0,651
Imbé de Minas	12	6544	6,205464112	Vale do Rio Doce	0,271
Leopoldina	20	51341	10,02065108	Zona da Mata	0,655
Montes Claros	226	360163	11,06239332	Norte	0,607
Ouro Branco	9	4873	412,414766	Alto Paraopeba	0,448
Viçosa	242	1715	381,3412927	Zona da Mata	0,682

Fonte: resultados da pesquisa.

É possível inferir que, quando se trata de um município de grande porte, relevante na economia regional e com maior densidade populacional, Montes Claros é considerável em relação aos municípios que estão próximos. O mesmo raciocínio pode ser utilizado para Viçosa e outros municípios que mais figuram como referência na amostra. Da Costa *et al* (2015; 2019), explica que municípios com essas características tendem a beneficiar os municípios vizinhos, diante do transbordamento cultural, quando existem trocas favoráveis.

Em relação aos municípios que estão com baixa eficiência, a cidade de Salto da Divisa foi a que apresentou o menor índice de eficiência, com apenas 0,034, numa escala feita de 0 a 1, onde a média amostral calculada foi de 0,33. Identificando um baixo índice de eficiência.

4.2 Efeitos do financiamento do BNDES

A análise feita sobre a eficiência do financiamento do BNDES mostra uma queda em relação aos gastos municipais, onde, ao invés de sete municípios, apenas seis se mostram eficientes, em relação ao grupo anterior, Coronel Fabriciano não pertence mais aos eficientes, como mostra o mapa da Figura 3.

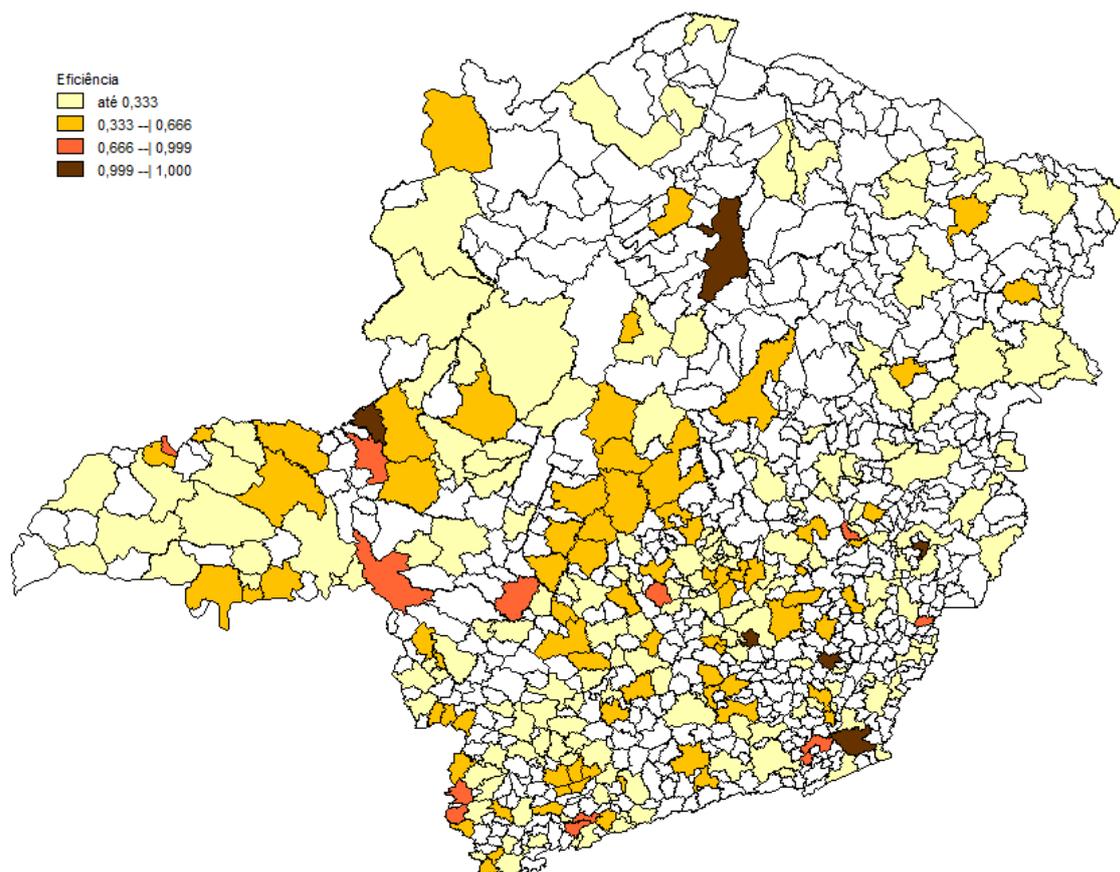


Figura 3: Mapa da eficiência do financiamento cultural do BNDES para os municípios mineiros
Fonte: resultados da pesquisa.

Para esse modelo, o município de Viçosa continua com o maior índice de *benchmark*, o que pode estar atrelado ao maior investimento entre os municípios mais eficientes, em geral, o que culminou no mais alto índice de cultura apontado pelo IMRS como é visto na Tabela 2.

Tabela 2: Índices de *Benchmark* do BNDES

Municípios	Benchmark	Média Populacional	Média PIB <i>per capita</i>	Região	Média IMRS Cultura
Abadia dos Dourados	198	6676	11,61087119	Triângulo Mineiro	0,394
Imbé de Minas	37	6544	6,205464112	Vale do Rio Doce	0,271
Leopoldina	194	51341	10,02065108	Zona da Mata	0,655
Montes Claros	204	360163	11,06239332	Norte	0,607
Ouro Branco	9	4873	412,414766	Alto Paraopeba	0,448
Viçosa	244	1715	381,3412927	Zona da Mata	0,682

Fonte: resultados da pesquisa.

O fato é que Viçosa é um dos municípios que mais incentivam a educação, cultura e lazer, além de possuir um dos *campi* universitários federais que mais investem em diversidade e desenvolvimento local por tamanho populacional e, por estar um pouco afastada de grandes centros urbanos, se torna referência regional. Isso ainda reforça o exposto por Florida (2002)

apud Da Costa (2016), ao afirmar que indivíduos com maior nível de educação, talento e tecnologia demandam mais diversidade e investimento em cultura e criatividade.

Importante destacar que, de acordo com Gorgulho *et al* (2009), o BNDES priorizou a economia da cultura com a finalidade de buscar o desenvolvimento, buscando o fortalecimento da cadeia produtiva do Brasil. Analisando os dados, percebemos que o banco não atingiu um patamar mais eficiente do que os investimentos culturais dos municípios, pois caiu o número de municípios que serviam de referências nesse tipo de utilização do recurso. Isso demonstra que o financiamento do BNDES é menos eficiente que os gastos com cultura nos municípios de Minas Gerais. Apesar dos recursos destinados pelo banco, a perda de eficiência do meio desse tipo de financiamento identifica os recursos destinados não atingem o nível de bem-estar social necessário para o desenvolvimento buscado pelo BNDES na área cultural.

4.3 Efeitos do financiamento da Lei Rouanet

Por fim, a análise feita sobre os investimentos repassados através da Lei Rouanet mostrou que este mecanismo de incentivo foi o mais eficiente em difusão cultural em Minas Gerais, atingindo maior número de municípios eficientes comparados com as outras políticas (onze no total), como é visto no mapa da Figura 4.

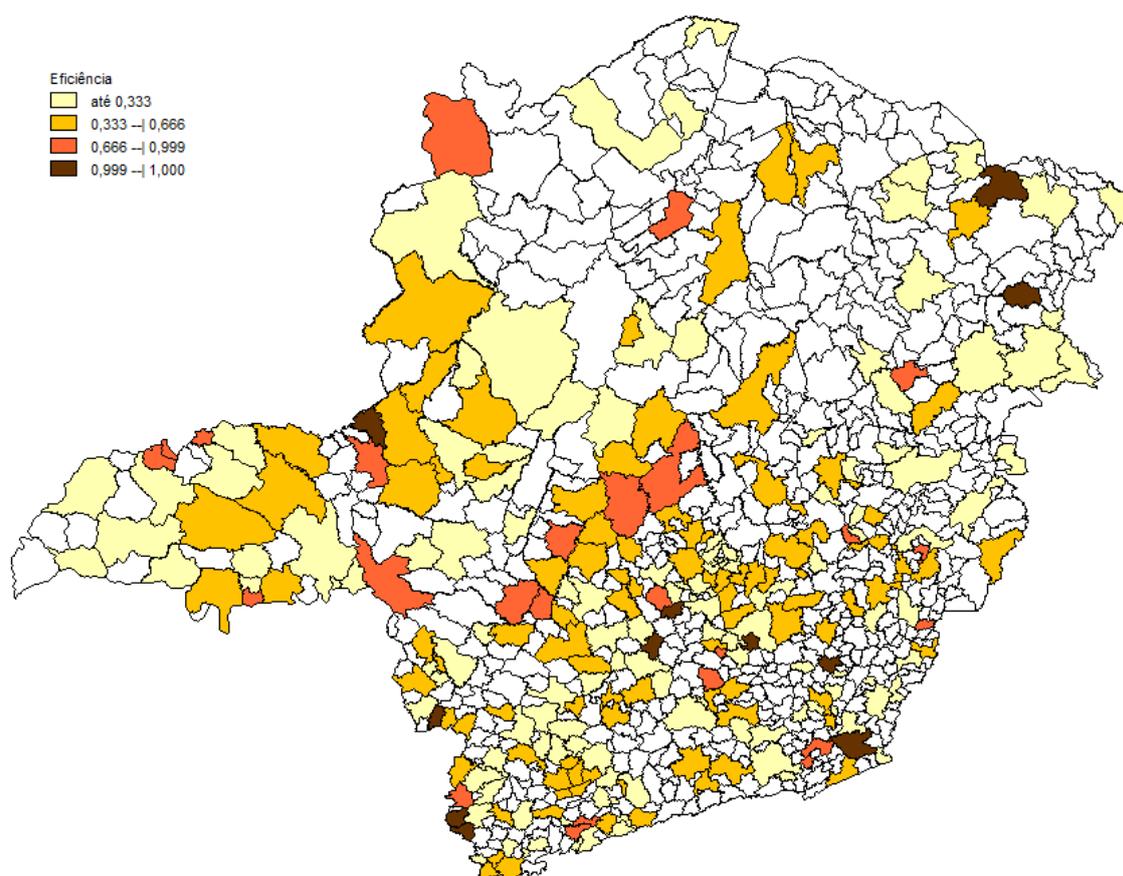


Figura 4: Mapa da eficiência do financiamento da Lei Rouanet para os municípios mineiros
Fonte: resultados da pesquisa.

De acordo com Da Costa (2016), essa lei tem uma função de atuar de forma educadora em investimentos em difusão cultural, garantindo incentivos fiscais, pois demonstra os benefícios no recolhimento dos impostos à iniciativa privada, tendo em vista o estímulo que tem de patrocinar eventos culturais, devido à exposição da marca e a sua valorização perante

ao público. Visto a abordagem teórica, os dados mostram relevância da Lei Rouanet na promoção de eventos culturais em Minas Gerais, dado o seu retorno e a sua eficiência em relação aos outros tipos de investimento. Isso a torna parcela importante para o desenvolvimento de alguns municípios que utilizam da economia da cultura como fator de transformação e tendo retornos positivos sobre a sua economia, o que vai de acordo com toda a literatura abordada. No entanto, apesar de ser o mais eficiente comparativamente, ainda assim, os dados evidenciam certo descaso com o investimento em cultura no estado mineiro, o que também é visto no restante do Brasil. Se pensarmos que, conforme a abordagem de Da Costa (2016), dentre outros autores, os incentivos desse financiamento contribuem para o desenvolvimento de atividades que têm ligação com a economia criativa de forma efetiva para o crescimento desses setores, ainda estamos aquém do ideal.

Como comentado, em relação às outras políticas de promoção cultural, alguns municípios entraram na relação de eficiência quando é analisado a política de repasse cultural via Lei Rouanet, os municípios que estiveram nessa relação e não eram constatados como eficientes tanto nos gastos municipais com difusão cultural, como no financiamento do BNDES são: Águas Formosas, Carmópolis de Minas, Guaranésia, Itatiaiuçu, Jacutinga, Monte Sião e Pedra Azul. Junto aos demais benchmarks, esses municípios são descritos na Tabela 3.

Tabela 3: Índices de *Benchmark* Lei Rouanet

Municípios	<i>Benchmark</i>	Média Populacional	Média PIB <i>per capita</i>	Mesorregião	Médias IMRS Cultura
Abadia dos Dourados	117	6676	11,6109	Triângulo Mineiro	0,394
Águas Formosas	51	18634	5,3327	Nordeste de Minas	0,481
Carmópolis de Minas	9	16488	10,3759	Oeste de Minas	0,435
Guaranésia	5	18852	13,4754	Sul/ Sudoeste de Minas	0,765
Itatiaiuçu	93	9581	66,7858	Região Metropolitana	0,573
Jacutinga	62	21757	12,7933	Sul de Minas	0,478
Leopoldina	168	51341	10,0206	Zona da Mata	0,655
Monte Sião	128	20353	10,0934	Sul de Minas	0,502
Ouro Branco	142	4873	412,4148	Alto Paraopeba	0,448
Pedra Azul	3	24710	8,873708034	Vale do Jequitinhonha	0,410
Viçosa	87	1715	381,3412927	Zona da Mata	0,682

Fonte: resultados da pesquisa.

Em relação ao índice de *Benchmark* da Lei Rouanet, observa-se que o município de Leopoldina é a cidade que mais serve de referência para os outros municípios de Minas Gerais, tendo em vista os recursos destinados para essa política. O aumento do número do índice de *Benchmark* demonstra que a Lei Rouanet consegue atingir um maior nível de eficiência em relação às outras políticas analisadas (BNDES e gastos municipais com difusão de cultura). Isso demonstra que esse tipo de financiamento consegue atingir um impacto significativo na melhoria da gestão dos recursos com atividades culturais no estado. Importante ressaltar que a média do estado de Minas Gerais, em relação à eficiência com os recursos advindos da Lei Rouanet, é de 0,40, numa escala feita de 0 a 1.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Em síntese, o presente trabalho reforça que cidades com maior potencial na área cultural e criativa apresentam mecanismos que as tornam mais eficientes e propagam o desenvolvimento regional, contribuindo para o crescimento local. Acredita-se que a arte e a cultura são elementos determinantes para a promoção de riquezas e diversidade das cidades e, uma reflexão sobre os impactos da economia da cultura na sociedade, pode potencializar os possíveis ganhos positivos para a estrutura locais, promovendo o desenvolvimento de forma justa e distributiva.

Devido a essa perspectiva, este trabalho buscou relacionar os investimentos do BNDES na área cultural em relação à destinação dos recursos através da Lei Rouanet e dos gastos com difusão cultural das prefeituras de 258 municípios mineiros. A partir disso, averiguamos os retornos positivos que a cultura traz para a sociedade, gerando transbordamento entre municípios que podem causar um efeito positivo sobre as referentes formas de financiamento com promoção cultural. Observamos, também, que o aumento de gastos com a produção cultural pode ocorrer, exclusivamente, pela qualidade da gestão municipal e pelo fato de haver proximidades geográficas entre municípios. Como era de se esperar, municípios com falhas na gestão dos gastos culturais foram ineficientes, onde percebeu-se a necessidade de se repensar como é conduzido o financiamento na área cultural do estado de Minas Gerais e até mesmo do Brasil, em geral.

Dentre os principais desafios encontrados para realizar a análise, destacamos a falta de indicadores disponibilizados pelos municípios, fato que acabou reduzindo a amostra de forma considerável. Mas, concluímos que a forma de gestão de recursos com difusão cultural é de extrema importância, assim como o apoio de instituições públicas e privadas.

Para futuros trabalhos, sugerimos que se analise de qual forma devem ser destinados os recursos para a área cultural do BNDES e/ou outros, a fim de se tornarem mais eficientes, discutindo se deveriam ir para pessoas físicas, pessoas jurídicas ou instituições. Ou ainda, de que maneira o BNDES pode alcançar mais oportunidades de investimento que darão retorno social sustentado. Assim, poder-se-á averiguar a existência das possíveis fronteiras de eficiência para as cidades com características semelhantes, fazendo com que cada vez mais se eleve o número de municípios que possam servir de exemplo pela qualidade dos recursos com difusão cultural no estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- BIONDINI, I. V., STARLING, M. B., & CARSALADE, F. L. (2013). **A Política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como Instrumento de Indução à Descentralização de Ações de Política Pública no Campo do Patrimônio: Potencialidades e Limites.** Fonte: Cedeplar: <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-politica-do-icms-patrimonio-cultural-em-minas-gerais.pdf>
- CERQUEIRA, F. (2012). **Novas Diretrizes para a Proteção do Patrimônio: a Diversidade Cultural e o Imaterial.** In: F. Cerqueira, *MÉTIS: história & cultura vol. 12, n. 24* (pp. 40 - 63). Rio de Janeiro, RJ, Brasil: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL - POLÍTICAS CULTURAIS - Fundação Casa de Rui Barbosa.
- DA COSTA, R. A., ERVILHA, G. T., VIANA, D. W., & GOMES, A. P. (2015). **A Eficiência dos Gastos Públicos com Difusão Cultural como Determinante da Redução da Criminalidade e Elevação do Nível Educacional nos Municípios Mineiros.** In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2015, Curitiba, PR. Anais do XIII ENABER
- DA COSTA, R. A. (2016). **Determinantes do Investimento e Produção de Cultura nos Municípios Brasileiros.** *Dissertação*. Viçosa, Minas Gerais, Brasil.
- DA COSTA, R. A.; ERVILHA, G. T. ; VIANA, D. W. ; GOMES, A. P. **A eficiência dos gastos culturais em reduzir a criminalidade e elevar a escolaridade em Minas Gerais.** URL: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/4949. DOI: 10.13037/gr.vol35n104.4949. v. 35, n. 104 (2019): Revista Gestão & Regionalidade, 2019.
- GOODWIN, C. (2006). **Art an Culture in the History of Economic Thought.** In: C. GOODWIN, *Handbook os the Economics of Art and Culture s.1* (p. cap. 2). North Holland.
- GORGULHO, L. F., GOLDENSTEIN, M., ALEXANDRE, P. V., & MELLO, G. A. (Setembro de 2009). **A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável.** Site do BNDES. Biblioteca Digital: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3007.pdf>. Acesso em janeiro de 2018.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (1999). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.** Fonte: ALMG - Assembleia de Minas Gerais: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2000/documentos/pmd-2000-2003.pdf
- MELLO, G. (2009). **A Economia da Cultura, o BNDES e o Desenvolvimento Sustentável.** Fonte: BNDES Setorial 30: <http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>
- OLIVEIRA, L. (2011). **A Cidade Como Projeto Coletivo: Impressões Sobre a Experiência de Medellín.** *Revista do Programa de Pós-Graduação em História. s.1, 3(2)*, 164-181.
- SANTOS, M. S. (junho de 2004). **Museus brasileiros e política cultural.** in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 19 n° 55*. Fonte: Scielo - Scientific Electronic Library Online: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbsoc/v19n55/a04v1955.pdf>