

Artigo

Efetividade das Políticas Públicas de Fomento Cultural no Brasil: Lei Rouanet, Lei Paulo Gustavo e Art. 215 da Constituição Federal

Effectiveness of Public Policies for Cultural Promotion in Brazil: Rouanet Law, Paulo Gustavo Law, and Article 215 of the Federal Constitution

João Gabriel Soares dos Santos Oliveira¹ e Erick Wilson Pereira²

¹Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0000-9275-312X. E-mail: joao.oliveira.088@ufrn.edu.br.

²Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo. Advogado e Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0005-9147-9516. E-mail: ewp@erickpereira.adv.br.

Submetido em: 02/11/2025, revisado em: 05/11/2025 e aceito para publicação em: 18/11/2025.

RESUMO: O presente artigo analisa a efetividade das políticas públicas de fomento cultural no Brasil, analisando, principalmente, a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), a Lei Complementar nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo) e o art. 215 da Constituição Federal de 1988. Busca-se compreender se os instrumentos normativos supracitados em vigência alcançam os objetivos constitucionais de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, acesso às fontes da cultura nacional e apoio à valorização e difusão das manifestações culturais. Para tanto, realiza-se uma análise comparativa entre as leis, a partir de seus mecanismos de financiamento, critérios de acesso e abrangência social, correlacionando-os com a qualidade e diversidade das produções culturais a serem financiadas por cada instrumento. O estudo utiliza abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e análise de dados secundários fornecidos por órgãos oficiais e dados de orçamento. Os resultados indicam que, mesmo as leis prevendo o incentivo à cultura, enfrentam-se desafios no que tange à concentração geográfica de recursos, burocratização e falta de indicadores consistentes para mensurar o impacto cultural e a categoria das produções financiadas. Conclui-se que a efetividade plena dessas políticas demanda reformas estruturais, maior descentralização de recursos, estabelecimento de parâmetros e critérios objetivos que garantam a qualidade e a relevância social das obras financiadas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Cultura; Lei Rouanet; Lei Paulo Gustavo; Art. 215 CF/88; Fomento Cultural.

ABSTRACT: This article examines the effectiveness of public policies for cultural promotion in Brazil, focusing primarily on Law No. 8,313/1991 (Lei Rouanet), Complementary Law No. 195/2022 (Lei Paulo Gustavo), and Article 215 of the 1988 Federal Constitution. It seeks to determine whether the aforementioned legal instruments currently in force fulfill the constitutional objectives of ensuring to all the full exercise of cultural rights, access to the sources of national culture, and support for the appreciation and dissemination of cultural manifestations. To this end, a comparative analysis of the laws is conducted, considering their funding mechanisms, access criteria, and social scope, and correlating these elements with the quality and diversity of the cultural productions financed by each instrument. The study adopts a qualitative approach, employing bibliographical research and the analysis of secondary data provided by official bodies and budgetary reports. The findings indicate that, although the laws provide for cultural incentives, challenges persist with regard to the geographic concentration of resources, bureaucratic hurdles, and the absence of consistent indicators to measure the cultural impact and quality of the productions financed. It is concluded that the full effectiveness of these policies requires structural reforms, greater decentralization of resources, and the establishment of parameters and objective criteria to ensure the quality and social relevance of the funded works.

Keywords: Public Policies; Culture; Rouanet Law; Paulo Gustavo Law; Art. 215 of the 1988 Federal Constitution; Cultural Promotion.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A cultura constitui elemento estruturante da identidade nacional, representando a expressão dos valores, costumes e práticas que moldam o desenvolvimento social e histórico de um povo. No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 215, consagra o dever estatal de assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, promovendo e incentivando a valorização e difusão das manifestações culturais. Sendo assim, foram criados mecanismos fundamentais como a **Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991)** e a **Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar nº 195/2022)**, visando fomentar as produções culturais por meio de renúncia fiscal e repasses diretos, respectivamente.

No entanto, a eficácia dessas políticas não deve ser mensurada apenas em valores financeiros, mas também na verdadeira qualidade e diversidade artística das produções financiadas. Críticas recorrentes, como a concentração geográfica da captação de recursos no Sudeste ou em grandes nomes já consolidados no cenário cultural brasileiro, e ausência de critérios claros de avaliação da qualidade, questionam a efetividade dessas políticas de incentivo.

Assim, este artigo busca analisar, de forma comparativa, a Lei Rouanet e a Lei Paulo Gustavo, verificando se atendem aos requisitos estabelecidos na constituição e se promovem de maneira eficaz a cultura de qualidade e com vasto alcance democrático. Também pretende-se propor aperfeiçoamentos legais e institucionais

buscando valorizar a pluralidade cultural e um uso eficiente dos recursos públicos.

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, voltada à compreensão da efetividade das políticas públicas de fomento cultural no Brasil, especialmente a Lei Rouanet, a Lei Paulo Gustavo e o art. 215 da Constituição Federal. Inicialmente, realiza-se uma pesquisa bibliográfica fundamentada em doutrina jurídica, artigos científicos, relatórios técnicos e obras de referência sobre direitos culturais, políticas públicas e economia criativa. Essa etapa permite contextualizar o papel do Estado na promoção cultural e identificar os fundamentos constitucionais que orientam as políticas analisadas.

Em seguida, o estudo utiliza análise documental, examinando os textos normativos das legislações centrais (Lei nº 8.313/1991; LC nº 195/2022; Decreto nº 11.525/2023; art. 215 e 216 da CF/88) e materiais oficiais produzidos pelo Ministério da Cultura, IBGE, CGU e demais órgãos governamentais. Esses documentos fornecem subsídios para compreender a estrutura, os mecanismos de financiamento, os critérios de acesso e a execução federativa das políticas culturais.

A metodologia inclui ainda uma análise comparativa entre os modelos de fomento previstos nas duas principais leis estudadas — incentivo fiscal (Rouanet) e repasse direto (Paulo Gustavo) — a partir de dados secundários sobre distribuição territorial, volume de recursos, indicadores econômicos e público beneficiado. Tais dados são obtidos de bases oficiais e reportagens institucionais.

Por fim, procede-se a uma análise crítica dos resultados, relacionando-os aos objetivos constitucionais de democratização do acesso à cultura, diversidade regional, descentralização e impacto social. O cruzamento dessas informações permite avaliar a efetividade dos instrumentos e apontar limitações e potenciais aperfeiçoamentos no sistema brasileiro de fomento cultural.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA POLÍTICA CULTURAL

2.1 ART. 215 E 216 DA CF/88: DIREITOS CULTURAIS E DEVER ESTATAL

A Constituição Federal de 1988, em seu **artigo 215**, estabelece que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Complementarmente, o **artigo 216** define o patrimônio cultural brasileiro como o conjunto de bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, abrangendo formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações científicas, artísticas e tecnológicas, obras e documentos, entre outros.

Esses dois dispositivos, lidos em conjunto, revelam não apenas uma diretriz jurídica, mas um compromisso civilizatório: reconhecer a cultura como direito fundamental e obrigação estatal. Essa perspectiva eleva a cultura a um patamar equivalente a direitos como

saúde e educação, pois, tal qual estes, ela é essencial para a formação integral do indivíduo e para a consolidação da cidadania. A cultura, aqui, não é mero entretenimento, mas instrumento de identidade, inclusão e desenvolvimento.

A importância da cultura para um país reside, primeiramente, na sua capacidade de preservar e transmitir a identidade coletiva. O Brasil, com sua multiplicidade de etnias, tradições e linguagens artísticas, carrega uma riqueza cultural única no mundo. Manifestações como o samba, o maracatu, o bumba-meu-boi, o cordel, o choro e a capoeira são mais do que expressões artísticas: são narrativas históricas vivas, codificadas em sons, movimentos e imagens. As **artes cênicas** (teatro, dança), **artes musicais** (da música erudita às expressões populares) e o **cinema nacional** cumprem um papel de preservação e reinvenção dessas narrativas, servindo tanto como registro quanto como campo de debate e experimentação estética.

O **artigo 216** reforça que o patrimônio cultural não se limita ao tangível (monumentos, obras de arte, arquitetura), mas abrange também o **imaterial** — saberes, práticas, celebrações e modos de vida que estruturam a memória coletiva. Garantir esse patrimônio é assegurar que as próximas gerações reconheçam suas raízes e entendam o processo histórico que moldou a sociedade.

Ao prever que o Estado deve garantir o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215), a Constituição estabelece uma obrigação jurídica clara: não basta permitir que a cultura exista de forma espontânea; é preciso criar políticas públicas que promovam seu acesso, sua valorização e sua difusão. Isso implica investimento em equipamentos culturais (teatros, bibliotecas, museus, centros culturais), incentivo à produção artística independente, preservação de bens históricos e formação de público.

2.2 CULTURA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E BEM DIFUSO

Esse dever se materializa em legislações infraconstitucionais como a **Lei Rouanet** (Lei nº 8.313/1991), que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e a **Lei Paulo Gustavo** (LC nº 195/2022), voltada à mitigação dos efeitos da pandemia sobre o setor cultural. Ambas operam como instrumentos de fomento, permitindo que recursos privados, via renúncia fiscal, financiem atividades culturais. No entanto, o desafio não é apenas garantir recursos, mas distribuí-los de forma equitativa, evitando a concentração regional e temática que historicamente limita o acesso da população a bens culturais.

Sob a perspectiva econômica, a cultura é um setor estratégico. De acordo com o **IBGE (2023)**, a economia criativa movimenta cerca de **R\$ 230 bilhões anuais**, correspondendo a 3,1% do PIB, e emprega diretamente mais de **5 milhões de pessoas**. O **cinema nacional**, por exemplo, movimenta cadeias produtivas inteiras — de roteiristas e diretores a técnicos, atores, figurinistas e distribuidores — enquanto projeta a imagem do Brasil no exterior.

Além disso, estudo da **Fundação Getúlio Vargas (FGV)** aponta que para cada R\$ 1,00 investido via Lei Rouanet, o retorno social é de R\$ 1,60, gerando impactos

econômicos diretos na forma de empregos, renda e dinamização da cadeia produtiva. Esses números demonstram que investir em cultura não é despesa, mas aplicação estratégica de recursos.

A cultura dialoga diretamente com a educação. Ao frequentar exposições, assistir a espetáculos, participar de eventos literários ou visitar museus, o indivíduo amplia seu repertório intelectual e sensível, desenvolve pensamento crítico e capacidade de interpretação do mundo. As artes cênicas, por exemplo, trabalham a empatia e a compreensão de diferentes perspectivas; a música desenvolve habilidades cognitivas e emocionais; o cinema estimula o pensamento crítico e a reflexão sobre questões sociais.

O **artigo 215**, ao garantir acesso às fontes da cultura nacional, prevê justamente essa função formadora: criar condições para que todos, independentemente de classe social, possam usufruir do patrimônio cultural, e não apenas as elites.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas decisões, a centralidade da cultura como direito fundamental. No RE 416.601/DF (Cognijus, 2004), o STF destacou que “a proteção do patrimônio cultural brasileiro é dever do Estado e da comunidade, incumbindo ao Poder Público a adoção de medidas eficazes à preservação e fruição dos bens culturais”. Em outro precedente (**ADI 1.946/DF**), a Corte reafirmou que políticas culturais devem estar alinhadas ao princípio da igualdade, garantindo acesso amplo e não discriminatório.

Responder à pergunta “Por que a cultura é tão importante para um país a ponto de ser obrigação do Estado garantir o seu acesso à população?” exige compreender que a cultura é simultaneamente **identidade, memória, expressão e motor de desenvolvimento**. Ela preserva a história, projeta o país no mundo, gera emprego e renda, amplia a educação, fortalece a cidadania e integra o indivíduo à coletividade.

Ao estabelecer, nos arts. 215 e 216 da Constituição, a proteção e promoção da cultura como dever estatal, o Brasil afirma que esse patrimônio — material e imaterial — é tão vital quanto saúde ou educação. Afinal, sem cultura, um povo perde seu sentido de pertencimento, sua capacidade de criar e imaginar o futuro, e sua própria razão de existir como comunidade.

Garantir a cultura é, portanto, **garantir a continuidade e a vitalidade de uma nação**.

3 LEI ROUANET: ESTRUTURA E CRÍTICAS

3.1 HISTÓRICO, FUNCIONAMENTO E ALAVANCAGEM ECONÔMICA

A lei foi aprovada e promulgada no Congresso Nacional em 1991. Mais do que um mecanismo de financiamento, a Lei Rouanet instituiu, também, o Programa Nacional de Incentivo à Cultura (PRONAC), cujo nome se tornou famoso em homenagem ao seu idealizador, o diplomata Sérgio Paulo Rouanet, que, posteriormente, ocupou uma das cadeiras da Academia Brasileira de Letras.

Nesses 34 anos de vigência, o texto sofreu emendas, mas a essência permaneceu a mesma: fazer da

iniciativa privada uma fomentadora da cultura por meio de incentivos fiscais. Na prática, empresas e pessoas físicas podem abater até 4% do Imposto de Renda devido na declaração feita no ano seguinte ao patrocínio de atividades culturais. Esse mecanismo é conhecido como renúncia fiscal, estimulando a atividade cultural — um setor que emprega 5 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE.

Estima-se que a economia criativa movimentada cerca de R\$ 230 bilhões por ano, o que representa aproximadamente 3,1% do PIB. Recebendo, proporcionalmente, um valor significativamente menor que a indústria automotiva, por exemplo, responsável por cerca de 4% do PIB nacional.

As artes plásticas ou visuais são apenas algumas das manifestações contempladas pela Lei Rouanet. Outras formas abrangidas incluem artes cênicas, cinema e audiovisual, literatura, música e patrimônio histórico e cultural. Em 2023, uma instrução normativa ampliou o rol de expressões artísticas contempladas, incluindo projetos de arte sacra, cultura afro-brasileira e cultura urbana, que englobam manifestações populares de rua.

Também houve revolução no que tange o ambiente digital, sendo um dos avanços mais pungentes da nossa sociedade, este também revelou-se como um dos palcos de segmentos culturais. A lei, portanto, precisou se modernizar para acompanhar a dinâmica da produção cultural. Assim, manifestações como hip-hop, artesanato e movimentos como o maracatu passaram a ser contemplados, desde que inseridos no contexto de fomento cultural.

Em 2023, o governo federal autorizou mais de 10 mil projetos culturais a captarem recursos, um aumento de 255% em comparação ao ano anterior (Brasil, 2023). Os valores solicitados pelas propostas aprovadas somaram R\$ 16 bilhões, que devem ser captados junto a empresas ou pessoas físicas dispostas a patrocinar iniciativas culturais. Cabe ao governo estabelecer critérios e fiscalizar a execução dos projetos, mas a responsabilidade de buscar o patrocínio recai sobre os produtores culturais, que precisam negociar com possíveis patrocinadores.

Cada projeto aprovado exige contrapartidas, e não há iniciativa contemplada pela Lei Rouanet que não facilite o acesso da população. Esse acesso não significa necessariamente gratuidade: atualmente, cerca de 80% das atividades realizadas no âmbito da lei são oferecidas gratuitamente, mas, quando há cobrança de ingresso, o preço é regulamentado, não podendo ser arbitrário.

Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas indica que, para cada R\$ 1 investido via Lei Rouanet, há um retorno social de R\$ 1,60, representando um aumento de 60% no impacto econômico direto, com geração de emprego, renda e dinamização da cadeia produtiva da cultura.

3.2 CRÍTICAS À CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS E SELETIVIDADE

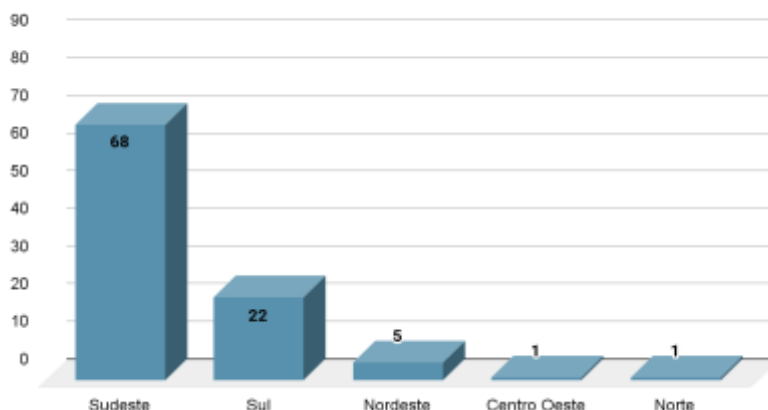
A má distribuição da captação financeira via Lei Rouanet gira em torno de três pontos principais: a concentração dos recursos em artistas já consagrados, que possuem bilheteria e patrocínio suficientes para financiar seus próprios projetos; a falta de indicadores claros que

comprovem o retorno social e econômico desses investimentos para áreas prioritárias como educação, segurança e saúde; e o caráter de renúncia fiscal da lei, que retira recursos públicos sem garantir que o benefício se reverta para a população em geral, favorecendo muitas vezes iniciativas culturais de baixo impacto coletivo e sem uma devida excelência, enquanto outras demandas urgentes do país permanecem sem financiamento adequado.

Um outro ponto importante seria a concentração geográfica das captações, sendo a região Sudeste a responsável pela parcela majoritária dos benefícios da lei. Apenas a cidade de São Paulo, a mais rica do País, captou 41% dos recursos, resultando em quase R\$160 milhões em investimentos apenas em projetos da capital paulista (Braga et al., 2022).

Segundo dados do Ministério da cultura, em 2023, os recursos advindos do aparato legislativo em pauta era, em %, distribuída da seguinte maneira:

% em captação da Lei Rouanet por região



4 LEI PAULO GUSTAVO: EMERGÊNCIA E ESTRUTURAÇÃO

4.1 CONTEXTO PANDÊMICO, ESTRUTURA DE REPASSE E AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

A Lei Complementar nº 195/2022, amplamente conhecida como Lei Paulo Gustavo, constitui-se como um marco histórico no fomento à cultura no Brasil, representando o maior investimento direto já realizado no setor cultural pelo Estado brasileiro. O montante destinado, que soma R\$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões de reais) (Montes Claros, 2023), é voltado para a implementação de ações, programas e projetos culturais em todo o território nacional, beneficiando tanto as capitais quanto os municípios de pequeno e médio porte, tradicionalmente mais afastados dos centros de financiamento cultural.

Esse aporte expressivo de recursos adquire significado ainda mais relevante quando se considera o contexto de sua criação. A lei foi elaborada e aprovada durante um dos períodos mais desafiadores para o setor cultural: a pandemia de Covid-19. As medidas de isolamento social, a suspensão de eventos presenciais e o fechamento temporário de espaços culturais impactaram gravemente artistas, técnicos, produtores e toda a cadeia produtiva ligada às artes, desde o teatro, a música e o cinema até manifestações populares e tradicionais. Estima-se que milhares de trabalhadores da cultura tenham perdido integralmente sua fonte de renda nesse período, revelando

a vulnerabilidade econômica do setor diante de crises sanitárias e econômicas.

Além de seu impacto econômico, a Lei Paulo Gustavo carrega também forte valor simbólico. Seu nome homenageia o ator e humorista Paulo Gustavo, uma das figuras mais queridas e representativas da cena artística brasileira contemporânea, cuja carreira foi marcada pela valorização da cultura popular e pela capacidade de dialogar com diferentes públicos. Paulo Gustavo foi vítima da Covid-19 em maio de 2021, e seu falecimento mobilizou nacionalmente debates sobre a importância de proteger e valorizar a classe artística. Assim, a lei que leva seu nome simboliza tanto a memória de um artista como a resistência e a luta de toda a categoria por dignidade e reconhecimento.

A implementação da Lei Paulo Gustavo também está ligada a mudanças institucionais relevantes. Em 2023, com a recriação do Ministério da Cultura, houve a reestruturação da política cultural nacional e a abertura de canais para a execução plena da lei. Esse processo envolveu ampla consulta pública junto a gestores, produtores, artistas e representantes da sociedade civil, assegurando que as diretrizes e critérios de aplicação dos recursos fossem construídos de forma participativa e em conformidade com as especificidades regionais.

O decreto regulamentador, publicado posteriormente, estabeleceu as regras para que estados, municípios e o Distrito Federal pudessem acessar os recursos, definindo critérios de distribuição baseados em indicadores populacionais, necessidades locais e capacidade de execução. Com isso, buscou-se assegurar não apenas a descentralização dos investimentos, mas também a promoção da diversidade cultural brasileira,

abrangendo desde o audiovisual e as artes cênicas até as culturas tradicionais e populares.

A importância dessa legislação transcende o aporte financeiro: trata-se de um instrumento que reafirma o dever constitucional do Estado, previsto no artigo 215 da Constituição Federal, de garantir o pleno exercício dos direitos culturais, promovendo e incentivando a valorização e difusão das manifestações culturais. Ao injetar recursos diretamente na base do setor, a Lei Paulo Gustavo atua como política pública reparadora, contribuindo para a recuperação econômica pós-pandemia e fortalecendo a cadeia produtiva cultural de forma abrangente.

Em síntese, a Lei Paulo Gustavo é não apenas um investimento robusto, mas também um símbolo de resistência, memória e reconstrução do setor cultural no Brasil. Sua execução plena representa uma oportunidade histórica de democratizar o acesso a recursos, valorizar a produção artística em todas as suas expressões e reafirmar o papel central da cultura no desenvolvimento social, econômico e humano do país.

Logo, a LPG, estabelece um apoio financeiro emergencial da União aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para ações no setor cultural, com um montante total de R\$ 3,862 bilhões. Desse valor, R\$ 2,797 bilhões são direcionados exclusivamente ao audiovisual, provenientes principalmente de superávits do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), enquanto os R\$ 1,065 bilhão restantes são alocados às demais áreas culturais por meio do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Essa divisão, explicitada no texto da lei e reiterada em materiais do Ministério da Cultura (MinC), reflete a prioridade dada ao setor audiovisual, que historicamente concentra mecanismos de financiamento específicos (Brasil, 2025).

A execução da LPG segue um modelo descentralizado: os recursos são transferidos pela União aos entes federados após a aprovação de um Plano de Ação submetido à plataforma Transferegov, seguido da formalização de termos de adesão e da publicação de editais locais. O Decreto nº 11.525/2023 detalha esse processo, consolidando prazos, etapas e obrigações de prestação de contas. Em 18 de dezembro de 2023, a LC nº 202/2023 prorrogou o prazo para execução dos recursos até 31 de dezembro de 2024, garantindo maior flexibilidade aos entes subnacionais⁵. Além disso, a Lei nº 14.903/2024, o "Marco Regulatório do Fomento à Cultura", instituiu normas gerais para políticas culturais em toda a Federação, reforçando instrumentos como editais públicos e termos de execução cultural, sem substituir a LPG, mas servindo como referência transversal para sua implementação⁶.

A Constituição Federal assegura a cooperação entre os entes na área cultural (arts. 23, 24 e 215), cabendo aos Municípios, por exemplo, promover o desenvolvimento cultural local (art. 30, IX)⁷. Na prática, a LPG materializa esse federalismo cooperativo: Estados e Municípios recebem os recursos e os executam por meio de editais próprios, adaptados às demandas de seus territórios. O MinC orienta que os Planos de Ação considerem diagnósticos locais, com oitiva pública e até consórcios intermunicipais para municípios menores⁸.

Exemplos como os decretos de São Paulo⁹ e Alagoas¹⁰ ilustram como os entes regulamentaram internamente a LPG, priorizando setores como cultura popular, patrimônio imaterial ou economia criativa, conforme suas realidades.

Dados oficiais demonstram a efetividade do modelo: o Rio Grande do Sul, por exemplo, registrou 94,2% de execução dos recursos, envolvendo 486 municípios (Rio Grande do Sul, 2025). A seleção de projetos é feita localmente, por meio de editais públicos, e a prestação de contas obedece a regras do MinC, com possibilidade de ajustes via Transferegov¹². Essa arquitetura combina diretrizes nacionais (como metas de inclusão e transparência) com autonomia para que Estados e Municípios definam critérios específicos, garantindo que os recursos alcancem a diversidade cultural brasileira.

A LPG, em diálogo com o Marco Regulatório de 2024 e a jurisprudência do STF sobre federalismo¹³, consolida um modelo em que a União transfere recursos e define parâmetros gerais, enquanto os entes federados operacionalizam as políticas, assegurando que as ações culturais reflitam as necessidades locais. O resultado é uma descentralização efetiva, amparada por mecanismos de controle e pela previsibilidade jurídica, essencial para o fomento plural da cultura no Brasil.

5 COMPARATIVO CRÍTICO ENTRE ROUANET E PAULO GUSTAVO

5.1 DIFERENTES MECANISMOS DE FOMENTO (INCENTIVO FISCAL X REPASSE DIRETO)

As duas legislações ganharam destaque nas últimas décadas por representarem marcos no fomento cultural: a Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, e a Lei Complementar nº 195/2022, chamada Lei Paulo Gustavo. Ambas buscam fortalecer o setor cultural e promover o acesso democrático às manifestações artísticas, mas se diferenciam quanto à estrutura e à lógica de repasse dos recursos. Enquanto a Lei Rouanet se apoia no modelo de incentivo fiscal, mediante renúncia de receita da União, a Lei Paulo Gustavo opera através do repasse direto de verbas públicas da União aos entes federativos, o que reflete paradigmas distintos de atuação do Estado no campo cultural.

A Lei Rouanet instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), um mecanismo de financiamento indireto que permite a empresas e pessoas físicas destinarem parte do imposto de renda devido a projetos culturais aprovados pelo Ministério da Cultura. Trata-se de uma renúncia fiscal, amparada pelo artigo 150, §6º da Constituição, que autoriza isenções e deduções tributárias previstas em lei específica. O modelo tem o mérito de atrair o setor privado para o financiamento da cultura e, nas últimas três décadas, sustentou grande parte das produções culturais brasileiras, de exposições e festivais de música a filmes e peças teatrais. No entanto, também foi alvo de críticas quanto à concentração regional dos recursos e à dependência do patrocínio empresarial.

Dados da Agência de Notícias do IBGE (2023) demonstram que mais de 80% dos recursos captados via Lei Rouanet entre 2011 e 2022 concentraram-se na Região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de

Janeiro. Isso ocorre porque o incentivo fiscal, ao depender de empresas com lucro tributável, tende a beneficiar regiões com maior densidade econômica e corporativa. Assim, projetos culturais de grande visibilidade e potencial de retorno de imagem para patrocinadores recebem mais atenção, enquanto manifestações locais e populares enfrentam maior dificuldade de acesso. Essa lógica mercadológica, ainda que eficiente em termos de movimentação econômica, limita a democratização do fomento e o pluralismo cultural, contrariando o ideal constitucional de acesso equitativo às expressões culturais.

Juridicamente, a Lei Rouanet é sólida e legítima. O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 416.601/SC, reconheceu que a renúncia fiscal é instrumento válido de política pública, desde que esteja prevista em lei e sujeita a controle e transparência. Entretanto, como destacam estudos de Braga, Gorziza e Buono (2022), a predominância de um modelo baseado em renúncia de receita coloca a cultura sob o risco de subordinação a critérios de mercado e interesses de marketing cultural, reduzindo a autonomia artística e a diversidade das produções financiadas.

Em contrapartida, a Lei Complementar nº 195/2022 – Lei Paulo Gustavo – surgiu em um contexto emergencial, marcado pelos efeitos devastadores da pandemia de Covid-19 sobre o setor cultural. O fechamento de teatros, museus e cinemas, a suspensão de shows e eventos e a paralisação de atividades criativas afetaram diretamente milhões de trabalhadores, evidenciando a fragilidade estrutural do setor. Diante desse cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei Paulo Gustavo, que representa o maior investimento direto em cultura já feito no país: um total de R\$ 3,862 bilhões destinados à execução descentralizada de ações culturais em todo o território nacional.

A estrutura da Lei Paulo Gustavo difere substancialmente da Lei Rouanet. Em vez de depender da dedução de impostos de empresas privadas, a LPG opera por meio de repasse direto de recursos da União aos estados, municípios e ao Distrito Federal. Desse total, R\$ 2,797 bilhões provêm do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), destinados ao setor cinematográfico e audiovisual, e R\$ 1,065 bilhão vêm do Fundo Nacional de Cultura (FNC) (Turino, 2025), voltados às demais áreas artísticas. O Decreto nº 11.525/2023 regulamentou os critérios de repasse, determinando que cada ente federado elabore um plano de ação local e execute os recursos através de editais, prêmios e chamamentos públicos, conforme suas especificidades regionais.

O modelo de execução da Lei Paulo Gustavo concretiza a autonomia dos entes federativos prevista nos artigos 23 e 30 da Constituição, fortalecendo o federalismo cooperativo e garantindo que o fomento cultural alcance localidades historicamente marginalizadas das políticas públicas. Segundo dados da Agência Gov (2024), até março de 2024, mais de 4.600 municípios e os 26 estados haviam aderido à LPG, atingindo cerca de 90% de execução dos recursos repassados. Essa ampla adesão demonstra a eficácia do modelo descentralizado e o impacto positivo da política pública na democratização do acesso à cultura.

Além disso, a recriação do Ministério da Cultura em 2023 e a posterior aprovação da Lei Complementar nº 202/2023, que prorrogou o prazo de execução da LPG, reforçam o compromisso estatal com o fortalecimento da política cultural. No mesmo sentido, o advento da Lei nº 14.903/2024 – Marco Regulatório do Fomento à Cultura – consolidou as normas gerais aplicáveis ao fomento cultural em todo o território nacional, reafirmando a competência concorrente e a necessidade de integração entre os entes federados.

A diferença fundamental entre as duas leis está, portanto, no mecanismo de financiamento. A Lei Rouanet utiliza o incentivo fiscal como estímulo à iniciativa privada, o que vincula o fomento cultural à capacidade de atração de patrocinadores e ao potencial de retorno publicitário. Já a Lei Paulo Gustavo concretiza um modelo de investimento público direto, fundado na redistribuição orçamentária e na autonomia federativa, o que a torna mais democrática em termos territoriais e sociais. Enquanto a primeira privilegia a lógica de mercado, a segunda reforça o papel do Estado como garantidor do direito à cultura e promotor da igualdade no acesso aos bens culturais.

Essas distinções revelam também diferentes concepções de política pública. A Lei Rouanet, embora eficiente para movimentar a economia criativa e estimular parcerias entre o Estado e o setor privado, tende a concentrar os benefícios em projetos com maior apelo comercial. Já a Lei Paulo Gustavo busca corrigir distorções históricas de distribuição e ampliar o alcance do fomento cultural, alcançando pequenas cidades, artistas independentes e coletivos locais que, até então, permaneciam à margem das políticas tradicionais.

Assim, a coexistência dos dois modelos pode ser interpretada como complementar. O incentivo fiscal, previsto na Lei Rouanet, continua a desempenhar papel importante no fortalecimento da cadeia produtiva cultural de grande porte e no estímulo à economia criativa. Paralelamente, o repasse direto da Lei Paulo Gustavo garante a democratização e descentralização efetiva do investimento público, reafirmando o dever estatal de assegurar que a cultura seja direito de todos, e não privilégio de poucos.

6 INCENTIVO À DESCENTRALIZAÇÃO E À DIVERSIDADE REGIONAL

As Leis de Incentivo à Cultura, notadamente a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e a Lei Paulo Gustavo (Lei nº 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc de caráter emergencial e recentemente sancionada como Lei Paulo Gustavo para continuidade do fomento), desempenham papel central no estímulo à descentralização e à diversidade regional da produção cultural no Brasil, ao oferecer mecanismos de financiamento que ultrapassam o eixo tradicionalmente concentrado nas grandes capitais e regiões economicamente mais favorecidas. A Lei Rouanet, ao permitir que empresas e pessoas físicas destinem parte do imposto de renda devido a projetos culturais, cria um incentivo para que produtores culturais de diferentes estados e municípios busquem captar recursos, favorecendo a visibilidade de expressões culturais locais,

tradições regionais e linguagens artísticas que, de outra forma, poderiam permanecer marginalizadas.

Nesse sentido, a lei não apenas amplia o acesso a recursos, mas promove a circulação de manifestações culturais diversas, fortalecendo identidades regionais e combatendo a centralização geográfica do investimento cultural. Por sua vez, a Lei Paulo Gustavo, surgida em contexto de emergência social durante a pandemia, reforça essa perspectiva de descentralização ao destinar recursos específicos para a manutenção e estímulo da produção artística local, abrangendo setores teatrais, musicais e audiovisuais em todas as regiões do país, especialmente em municípios que historicamente recebem menor atenção das políticas culturais federais.

A conjugação dessas legislações demonstra um compromisso do Estado com a valorização das pluralidades culturais, permitindo que diferentes expressões artísticas não apenas sobrevivam, mas se desenvolvam em suas localidades de origem, garantindo que a diversidade regional se reflita na produção artística nacional e que o patrimônio cultural brasileiro seja reconhecido em toda a sua amplitude e riqueza. Dessa forma, essas leis configuram instrumentos estratégicos de democratização do acesso a recursos culturais, promovendo equidade territorial e fortalecendo o tecido cultural de regiões tradicionalmente periféricas ou menos atendidas, fomentando um ecossistema cultural plural, inclusivo e representativo da diversidade do país.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a Lei Rouanet jamais teve como propósito favorecer artistas de maneira isolada, mas sim servir à sociedade brasileira, garantindo que todos tenham acesso aos bens culturais, às manifestações artísticas e às diversas formas de expressão que consolidam a identidade nacional. O fomento cultural, portanto, deve ser compreendido não apenas como incentivo à produção artística, mas como instrumento de cidadania, inclusão e fortalecimento democrático, que assegura a participação de todos na construção simbólica e criativa do país.

A análise realizada ao longo deste estudo evidencia que tanto a Lei Rouanet quanto a Lei Paulo Gustavo desempenham papéis distintos e complementares no cenário das políticas públicas de cultura. Enquanto a primeira atua por meio da renúncia fiscal, promovendo a participação do setor privado na valorização cultural, a segunda se sustenta no repasse direto de recursos públicos, assegurando a descentralização federativa e a democratização do acesso. Essa dualidade entre fomento indireto e investimento direto representa, na prática, o equilíbrio entre a iniciativa privada incentivada e a responsabilidade estatal ativa, ambos imprescindíveis para a efetividade do direito cultural.

O estudo demonstrou, ainda, que a cultura deve ser encarada como bem coletivo e estratégico para o desenvolvimento humano, econômico e social. O investimento em cultura não é gasto supérfluo, mas sim forma de desenvolvimento sustentável, que movimenta cadeias produtivas, gera empregos, estimula a inovação e fortalece o sentimento de pertencimento social. Dados do

IBGE e do Ministério da Cultura reforçam que o setor cultural responde por cerca de 3% do PIB brasileiro e emprega milhões de pessoas, sendo, portanto, um componente relevante da economia criativa e da coesão social do país.

Do ponto de vista jurídico e constitucional, ambas as leis analisadas concretizam o mandamento dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que impõem ao Estado o dever de proteger, promover e democratizar o acesso à cultura. A Lei Paulo Gustavo, ao adotar o modelo de gestão descentralizada e participativa, reafirma o princípio federativo e o compromisso da administração pública com a pluralidade e diversidade cultural brasileira, alcançando municípios e comunidades que historicamente ficaram à margem das políticas culturais. Já a Lei Rouanet, apesar de suas limitações e críticas, consolidou-se como ferramenta indispensável de manutenção da produção artística profissional e de grandes iniciativas culturais, sendo responsável por décadas de investimento contínuo no setor.

Assim, é possível afirmar que a efetividade plena das políticas culturais brasileiras depende da coexistência harmônica desses dois instrumentos. A Lei Rouanet garante a vitalidade econômica e o engajamento do setor privado, enquanto a Lei Paulo Gustavo assegura justiça distributiva e equidade territorial. Somadas, ambas formam a base de um modelo híbrido de fomento cultural, que alia eficiência financeira e compromisso social.

No entanto, é imperativo que esta análise de coexistência não oculte as fissuras estruturais do sistema. Em minha opinião, o modelo de fomento cultural, notadamente sob a égide do incentivo fiscal, falha cronicamente ao não resolver a questão da má distribuição de recursos. A dependência de grandes patrocinadores corporativos, que buscam visibilidade e retorno mercadológico, resulta invariavelmente na concentração geográfica e financeira em grandes centros e na priorização de projetos de apelo comercial, esvaziando o propósito constitucional de democratização e equidade.

Adicionalmente, e aqui reside uma falha crítica do sistema, a avaliação dos projetos historicamente tendeu a priorizar o critério quantitativo (viabilidade de captação, público e retorno de marketing) em detrimento de um critério qualitativo robusto e especializado. O fomento estatal, especialmente aquele derivado da renúncia fiscal, não pode se limitar a ser um motor de entretenimento. Ele deve, acima de tudo, ser um investimento no mérito artístico intrínseco, na inovação estética e na função crítica e social da cultura, elementos essenciais para a profundidade e a maturidade cívica de uma nação. Corresse o risco de, sob a desculpa da eficiência, financiar apenas o que é palatável ao mercado, negligenciando a arte que desafia e transforma.

Portanto, a cultura deve ser compreendida como dimensão essencial da cidadania e vetor de desenvolvimento nacional, e não como privilégio ou luxo de determinadas classes. Cabe ao Estado, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, promover políticas que assegurem acesso universal, sustentabilidade e diversidade cultural, transformando o fomento à arte em política de Estado e não em ação episódica. A conjugação

entre o incentivo fiscal da Lei Rouanet e o repasse direto da Lei Paulo Gustavo demonstra que é possível construir um sistema de fomento, mas sua efetividade plena só será alcançada quando o modelo for reformado para garantir, simultaneamente, a justiça distributiva e o rigoroso critério de qualidade e relevância estética e social, capaz de unir o potencial econômico da cultura à sua inegável função social.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. **De 2011 a 2022, setor cultural ganha empresas, mas perde participação na economia.** Rio de Janeiro: IBGE, 1 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38501-de-2011-a-2022-setor-cultural-ganha-empresas-mas-perde-participacao-na-economia>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Renúncias Fiscais.** Brasília, DF: Portal da Transparência, [202-?]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/renuncias-fiscais>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.525, de 6 de junho de 2023.** Regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 27 de julho de 2022, que institui apoio financeiro da União aos entes federados para ações emergenciais no setor cultural. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11525.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Captação de recursos da Lei Rouanet aumenta 255% em 2023.** Brasília, DF: MinC, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/captacao-de-recursos-da-lei-rouanet-aumenta-255-em-2023>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Lei Paulo Gustavo permite pluralidade e diversificação da produção local.** Brasília, DF: MinC, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/lei-paulo-gustavo-permite-pluralidade-e-diversificacao-da-producao-local>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Lei Rouanet: descentralização e fortalecimento cultural nas periferias e comunidades locais do Centro-Oeste.** Brasília, DF: MinC, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/noticias/descentralizacao-e-fortalecimento-cultura-nas-periferias-e-comunidades-locais-do-centro-oeste>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Governo Federal lança Rouanet da Juventude para impulsionar produção cultural de jovens.** Brasília, DF: Secom, 25 fev. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/governo-federal-lanca-](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/governo-federal-lanca-rouanet-da-juventude-para-impulsionar-producao-cultural-de-jovens)

[rouanet-da-juventude-para-impulsionar-producao-cultural-de-jovens](#). Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Paulo Gustavo segue para sanção presidencial.** *Senado Notícias*, Brasília, DF, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/15/lei-paulo-gustavo-segue-para-sancao-presidencial>. Acesso em: 16 ago. 2025.

CULTURA planeja descentralizar recursos da Lei Rouanet. **Poder360**, [S. l.], 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/cultura-planeja-descentralizar-recursos-da-lei-rouanet/>. Acesso em: 1 out. 2025.

LEI ROUANET e seu projeto de descentralização de recurso: eixo Rio-SP. **Revista Tópicos**, [S. l.], 15 fev. 2024. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/lei-rouanet-e-seu-projeto-de-descentralizacao-de-recurso-eixo-rio-sp>. Acesso em: 5 out. 2025.

O QUE é e como funciona a Lei Paulo Gustavo? **Líder Social**, [S. l.], 12 maio 2023. Disponível em: <https://lidersocial.com.br/o-que-e-e-como-funciona-a-lei-paulo-gustavo/>. Acesso em: 10 set. 2025.

PESSANHA, Gabriela. Com Anitta e Turma da Mônica, economia criativa movimentou R\$ 230 bi. **Finde – Economia Real**, [S. l.], 10 maio 2025. Disponível em: <https://economieareal.uol.com.br/mobile/noticia/finde/com-anitta-e-turma-da-monica-economia-criativa-movimentou-r-230-bi-218.amp>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VIEIRA, Drika; RODRIGUES, Carlinhos. O que é preciso fazer? **Blog O Regional**, [S. l.], [20--34]. Acesso em: 12 ago. 2025.