

República Federativa do Brasil  
Ministério da Cultura  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Coleção Cadernos  
de Políticas Culturais

Volume 2

# Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise

Brasília, 2007

**ipea**

Ministério  
da Cultura



República Federativa do Brasil  
Ministério da Cultura  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Coleção Cadernos  
de Políticas Culturais

Volume 2

# Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise

Frederico A. Barbosa da Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823p Brasil. Ministério da Cultura.  
Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise.  
Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília:  
Ministério da Cultura, 2007.  
220 p. – (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 2)  
ISBN – 978-85-88564-06-0  
1. Política Cultural - História. 2. Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 316.7

Brasília, 2007

Luiz Inácio Lula da Silva  
*Presidente da República*

## Ministério da Cultura

Gilberto Passos Gil Moreira  
*Ministro*

João Luiz Silva Ferreira  
*Secretário Executivo*

Ranulfo Alfredo Manevy  
de Pereira Mendes  
*Secretário de Políticas Culturais*

Célio Roberto Turino de Miranda  
*Secretário de Programas e Projetos Culturais*

Sérgio Duarte Mamberti  
*Secretário da Identidade e Diversidade Cultural*

Marco Antônio de Castilhos Acco  
*Secretário de Articulação Institucional*

Orlando de Salles Senna  
*Secretário do Audiovisual*

Marco Antônio de Castilhos Acco  
*Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura*

Isabella Pessoa de Azevedo Madeira  
*Chefe de Gabinete do Ministro*

## Secretaria de Políticas Culturais

Pablo Gonçalo de Pires de Campos Martins  
*Gerente*

Gustavo Carneiro Vidigal Cavalcante  
*Gerente*

Otávio Carlos Monteiro Afonso dos Santos  
*Coordenador Geral de Direito Autoral*

Marcos Alves de Souza  
*Coordenador Geral de Direito Autoral Substituto*

Dulcinéia de Fátima de Miranda  
*Coordenadora Geral do Gabinete do Secretário*

## Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva  
*Ministro*

João Bernardo de Azevedo Bringel  
*Secretário Executivo*

## Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Luiz Henrique Proença Soares  
*Presidente*

Renato Lóes Moreira (substituto)  
*Diretor de Cooperação e Desenvolvimento*

Anna Maria T. Medeiros Peliano  
*Diretora de Estudos Sociais*

Cinara Maria Fonseca de Lima  
*Diretora de Administração e Finanças*

José Aroudo Mota (substituto)  
*Diretor de Estudos Regionais e Urbanos*

João Alberto De Negri  
*Diretor de Estudos Setoriais*

Paulo Mansur Levy  
*Diretor de Estudos Macroeconômicos*

Persio Marco Antonio Davison  
*Chefe de Gabinete*

Murilo Lôbo  
*Assessor-Chefe de Comunicação*

## Cadernos de Políticas Culturais:

Volume 2 – Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise  
Esta publicação foi feita por meio da parceria entre o Ministério da Cultura (MinC),  
o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ministério do Planejamento, Orçamento  
e Gestão (IPEA/MP) e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE.

Alexandre Pilati  
Lunde Braghini Júnior  
Naiane de Brito Francischetto  
Sarah Ribeiro Pontes  
*Revisão*

Anderson Lopes de Moraes  
*Identidade Visual e Design Editorial*

Ministério da Cultura – MinC  
Esplanada dos Ministérios, Bloco B  
70068-900, Brasília, DF  
<http://www.cultura.gov.br/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea/MP  
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES  
70076-900, Brasília, DF  
<http://www.ipea.gov.br>

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE  
SCN Qd 2, Bl. A, Ed. Corporate Financial Center, sala 1102  
70712-900, Brasília, DF  
<http://www.cgEE.org.br>

## Sumário

Apresentação	9
Introdução	11
<b>Capítulo 1</b>	
Balço das Políticas Culturais na Década de 90	15
<b>Capítulo 2</b>	
O Debate sobre Comunicação e a Continuidade dos Programas	35
<b>Capítulo 3</b>	
As Propostas do Governo Lula	47
<b>Capítulo 4</b>	
Políticas Culturais Federais: Avanços e Possibilidades	69
<b>Capítulo 5</b>	
O Sistema Nacional de Cultura e a Proposta de Emenda Constitucional nº 310/2004	89
<b>Capítulo 6</b>	
Instituições Federais, Políticas e Programas	107
<b>Capítulo 7</b>	
Dilemas e Perspectivas das Políticas Culturais nos Anos 2000	135
<b>Capítulo 8</b>	
A "Constitucionalização" e a Transformação dos Marcos Legais da Política Cultural	165
<b>Capítulo 9</b>	
O Ministério da Cultura no Governo Luiz Inácio Lula da Silva: Um Primeiro Balço	193

## Apresentação

O Ministério da Cultura (MinC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) têm a satisfação de apresentar à sociedade mais um dos resultados do acordo inédito de cooperação técnica estabelecido entre as duas instituições, com o objetivo de fornecer subsídios para a formulação e a reformulação de políticas públicas no País em matéria de cultura.

Para tanto, a série *Cadernos de Políticas Culturais* expõe ao debate público correlações que nem sempre se mostram evidentes quando o assunto é cultura. Por corresponder a manifestações subjetivas, tende-se ao tratamento do tema de forma difusa, sem o necessário rigor técnico-científico. Esta coleção evidencia a imprescindível mudança de paradigma nessa direção: cultura envolve legislação (e não somente no âmbito dos direitos autorais), transversalidades sociais e econômicas, integração nacional, enfim, relações de custos e benefícios como qualquer outra atividade.

Este segundo volume da série reuniu estudos da mais alta qualidade, que discutem e analisam a política cultural experimentada no Brasil no período compreendido entre 2002 e 2006. A par das investigações inovadoras apresentadas no livro, a sistematização de pesquisas preexistentes e de informações dispersas, também estratégicas para o aprimoramento do atual cenário, constitui instrumento de grande valia para todos aqueles direta ou indiretamente comprometidos com as atividades culturais no Brasil.

Luiz Henrique Proença Soares • Presidente do Ipea

Gilberto Gil • Ministro da Cultura

## Introdução

Cada um dos nove textos deste livro nasceu de um exercício de acompanhamento da elaboração de políticas públicas no campo da cultura. Sem solução de continuidade, os trabalhos foram publicados sistematicamente, desde agosto de 2002, nas edições semestrais do boletim *Pesquisas Sociais – acompanhamento e análise*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A rigor, portanto, os trabalhos que vêm a lume na presente coletânea coincidem com os quatro anos do primeiro governo Lula, de cuja política cultural dão um testemunho momento a momento.

As análises de conjuntura foram marcadas, durante esse período, pela necessidade de enfrentar um duplo desafio. Primeiro, fazer com que o acompanhamento da política cultural fizesse sentido dentro de uma instituição (no caso, o Ipea) que pensa a política a partir dos grandes números e cujo enfoque profissional privilegia o viés econômico. Entenda-se aqui a categoria “economia” no sentido do antropólogo Louis Dumont, isto é, como uma categoria ideológica que engloba a política, a cultura, a moral, etc., que configura valores e hierarquiza os enunciados sobre a vida em sociedade.

A “economia” configura e hierarquiza os fatos em uma perspectiva singular, com pretensão universal e, portanto, por ela passam as pretensões de legitimidade. Dessa forma, questões políticas, institucionais e problemas setoriais da cultura são objeto de inúmeras tentativas de tradução em termos de quantidades e medidas.

Assim, os aspectos materiais da política cultural fazem-se presentes na forma de temas recorrentes: quanto gasta o setor público, qual o seu tamanho e abrangência territorial; qual o tamanho do mercado de trabalho da área, quanto as famílias estão dispostas a pagar para usufruir e fruir de práticas e bens culturais, como se distribuem equipamentos e recursos materiais na área cultural.

Em segundo lugar, confrontando outro desafio, os textos empenham-se em organizar uma visão de conjunto para aqueles que conduzem os programas, ações e projetos culturais cujas características próprias de inserção institucional não lhes permite o delineamento de uma visão global.

A política cultural é tratada como uma categoria de intervenção pública ao lado da educação, saúde ou previdência. A cultura tem materialidade institucional e enfrenta problemas análogos a outras áreas de políticas públicas. Sofre com questões relativas à falta de recursos financeiros e de

gestão. Por outro lado, enfrenta problemas que exigem um tratamento conceitual e político diferenciado.

O diagrama e a demarcação conceitual que justifica as políticas culturais não são evidentes por si mesmos, pois não se tratam de simples reflexos de demandas lineares ou de problemas objetivos que se impõem de forma natural, e que os separaria de outros como os da área da educação, comunicações, políticas urbanas, etc.

A reflexão parte da constatação evidente da heterogeneidade e fragmentação do campo de intervenção pública cultural no Brasil. Os programas são fragilmente articulados tanto em razão da natureza estrutural do campo de ação quanto das dificuldades institucionais no processamento de problemas que direcionariam as ações para objetivos conjuntamente convergentes.

É importante assinalar que essas características das políticas culturais, sobretudo a dificuldade de encontrar uma definição precisa para a categoria "cultura" e uma delimitação exata para os problemas que são referências das políticas públicas da área, não impedem o processamento político de problemas abrangidos por cada sentido do conceito, que permite a formulação e implementação de ações coordenadas, parcialmente convergentes e capazes de aglutinar esforços e recursos institucionais.

Aliás, a constituição de outras políticas também se liga a um trabalho de classificação, delimitação, construção histórica e social. Em realidade, o conceito de cultura está carregado de ambigüidades e imprecisões que derivam de sua indexação à história dos diversos campos institucionais. No entanto, o conceito unifica fatos que podemos qualificar como culturais, agregando ações, discursos, práticas administrativas e despesas orçamentárias absurdamente heteróclitos.

Os problemas sociais envolvidos, os objetivos de ação enunciados ou tácitos, as práticas constituídas são designadas pela categoria cultura e passam a ser objeto de intervenção simbólica e política, embora as controvérsias sobre o que seja a cultura e sobre aquilo que deva ser objeto de formulação de política pública mantenham uma imensa dosagem de imprecisão e fluidez.

Dessa maneira, convivem no espaço público crenças e objetivos heterogêneos que são unificados por finas linhas que constituem o campo semântico da categoria cultura, mas que são insuficientes para unificar um programa coerente de intervenção e gestão cultural. O resultado disso é a

presença de conjuntos de ações fragmentárias e muitas vezes contraditórias, dado o fato de concorrerem por recursos escassos, tanto do ponto de vista financeiro quanto de gestão.

Assim, a cultura não funciona como imperativo categórico, mas é carregada pela historicidade das instituições que a delimitam e que configuram as políticas públicas culturais. As decisões conceituais por um ou outro conjunto de significados são tácitas ou explícitas e impõem traduções institucionais e estilos de governo, embora esses derivem não apenas dos conceitos, mas do conjunto de forças sociais e políticas, concepções e interpretações sobre o objeto e as estratégias de intervenção.

Nesse sentido, e para não fazer opções a respeito de qual conceito utilizar para ordenar e hierarquizar as políticas, optou-se sempre que possível por evitar discutir os desdobramentos institucionais que derivariam da escolha de um ou outro conceito. A escolha implicou deixar explícitos certos tipos ideais (sentido antropológico, político, belas-artes, econômico da cultura) que seriam tomados como escolhas disponíveis ou simplesmente dimensões do esquema conceitual que classifica e organiza a política. Cada conceito-tipo pode se constituir em referência para conjuntos de ações.

Além disso, cada ator poderia se identificar com um tipo e assim escolher objetivos próprios, complementares ou excludentes em relação aos escolhidos pelos demais. Na realidade, o tipo, conceito ou dimensão permitiria o agenciamento da reflexão, tanto para conferir identidade quanto para estabelecer possibilidades de interlocução entre diferentes linhas de ação.

Conseqüentemente, um determinado programa de ação poderia escolher o conceito antropológico, organizando e formatando ações referentes aos saberes e fazeres do cotidiano de certa comunidade, mas ao mesmo tempo poderia dialogar com as artes. Um outro poderia fomentar projetos e realizações típicas das artes clássicas ou populares, mas aproveitando-as e se apoiando nos seus potenciais para dinamizar economias locais ou urbanas. Outro, ainda, poderia formular ações apoiadas na dimensão política, preconizando a inclusão social, democratização, construção e ampliação de espaços públicos, mas aproveitando-se da dimensão econômica, artística e antropológica da cultura para a realização do projeto cultural.

Finalmente, também devem ser assinaladas algumas questões que se apresentam como limites metodológicos dados pela posição institucional de quem organiza e escreve estes textos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é um órgão de governo que acompanha políticas e as avalia. Tem a característica de empreender tanto análises contextualizadas e compreensivas, que iluminam as razões e explicam o porquê de as políticas terem certo dinamismo, alcances e insuficiências, quanto de realizar análises instrumentais, que visam a apoiar linhas de ação ou refletir a respeito da coerência entre os objetivos declarados, os recursos mobilizados e as estratégias escolhidas. Em outros casos, simplesmente organiza informações dispersas e descreve fatos, de preferência medindo-os e quantificando-os.

O conjunto de textos apresentados possui essa tríplice característica. Em certo ponto, o trabalho levanta questões e problemas enfrentados pelas políticas culturais; em outro, ganha tom normativo ou instrumental, apontando limites e potencialidades; e, finalmente, em certos momentos, faz-se simplesmente descritivo, mas não ingenuamente, pois indica complexidades próprias da área cultural.

Em realidade, essa característica ternária, talvez anime o estabelecimento de diálogos ampliados, pois os textos abrem-se a leituras em diferentes níveis, isto é, apresentam a política cultural a um público maior e menos especializado; propõem classificações que permitem compreender direções possíveis para as ações; e oferecem elementos de contextualização e sugerem interpretações que estimulam a compreensão dos labirintos da política cultural.

# Capítulo 1

---

## Balanço das Políticas Culturais na Década de 90



## 1 Tendências e questões mais marcantes

A evolução das políticas culturais ao longo das duas gestões do ministro Francisco Weffort será examinada sob o enfoque da sua consolidação institucional, da reconfiguração das formas de gestão de diversos programas culturais e da parceria com a sociedade, baseada em mecanismos de renúncia fiscal.<sup>1</sup>

A área pública federal de cultura vivenciou dois momentos singulares na década de 1990. Nos primeiros anos, as instituições públicas de cultura sofreram profundas mudanças e as políticas culturais perderam o status de política ministerial em nome do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e da contenção de gastos. A partir de 1995, a reação dos agentes culturais deflagrou um processo de reconstrução institucional da área com a recriação do Ministério da Cultura (MinC) e a reconfiguração das instituições a ele vinculadas. Tal processo, durante os anos 1990, atravessou também diversos setores. A modernização dos museus nacionais, os programas do patrimônio histórico, artístico e cultural, a recente política do patrimônio imaterial e a política para o cinema merecem acento pelas inovações institucionais que significaram.

O grande avanço alcançado na segunda metade da década deveu-se, em grande medida, aos diversos mecanismos de financiamento criados ou modernizados. As leis de incentivos fiscais, isto é, as Leis Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991) e do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993), foram ajustadas ao longo da década e aportaram montantes significativos de recursos para o financiamento de projetos culturais, tanto recursos públicos provenientes da renúncia fiscal quanto aportes adicionais das empresas financiadoras. Também merecem destaque o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), com pouca efetividade como mecanismo de financiamento. No entanto, sobretudo, as políticas foram dotadas de recursos orçamentários crescentes nos primeiros anos e que depois mantiveram um nível razoável de estabilidade.

Portanto, a área cultural passou por um significativo esforço de reorganização, adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, garantindo, assim, apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura.

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 6, de fevereiro de 2003, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## 2 Políticas culturais na década de 1990

Delimitar o campo cultural e o objeto de ação das políticas culturais não é fácil. As fronteiras entre um e outro são móveis e históricas, dependendo das relações e forças sociais próprias a cada configuração. Como exemplo, podem-se citar as mídias eletrônicas, a radiodifusão e a televisão, as políticas editoriais e mesmo de internet, que são, em outros países, consideradas áreas de intervenção cultural e que, no entanto, têm sido apenas tangenciadas pelo Ministério da Cultura brasileiro.

A configuração institucional liga-se à história social e política e caracteriza-se por ser constituída de jogos nos quais estão presentes diversos atores, os poderes públicos e suas administrações em diversos níveis, as instituições não governamentais, as empresas, os artistas e outros agentes culturais. As políticas públicas são conjuntos de ações (e de omissões) conduzidas de forma planejada e coordenada, muitas vezes submetidas a acompanhamentos e avaliações sistemáticas e visam modificar ou manter a realidade nas diferentes áreas da vida social. A tendência atual das políticas culturais, presente em diversos graus em outros países, é que ao setor público não cabe produzir ou dirigir a cultura, mas fomentar a sua produção, a sua distribuição e o seu consumo, democratizando e proporcionando acesso à produção cultural. Essa é a linha de atuação do ministério brasileiro.

Entretanto, as especificidades da nossa história social e cultural fizeram do MinC um executor relevante em diversas áreas, tendo até mesmo secretarias internas para isso, sobretudo por meio de suas instituições vinculadas, algumas já seculares, como a Biblioteca Nacional, encarregada legalmente de gerir o sistema nacional de bibliotecas públicas e depositária nacional da reserva legal de livros, da Biblioteca Demonstrativa de Brasília e da Biblioteca Euclides da Cunha, os museus nacionais, como o Museu Imperial, o Museu da República, o Museu Nacional de Belas Artes, a Cinemateca Nacional, entre outros, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que data da década de 1930 e tem dez superintendências regionais, o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), hoje vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte), datado das campanhas nacionais de folclore das décadas de 1940 e 1950, que são importantes referências na área do patrimônio imaterial em nível internacional. Há ainda a Funarte; mais recentemente, a Fundação Palmares, de 1988, que tem a incumbência constitucional de titulação, preservação e dinamização de áreas remanescentes de quilombos (artigos 215, 216 e artigo 68 das disposições constitucionais

transitórias); bem como a Fundação Casa de Rui Barbosa. Essas instituições atuam na execução de ações e também são referências na área cultural e na orientação de outros agentes executores.

Pode-se afirmar que a área cultural é formada por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*.

### 2.1 Política de eventos

A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações. Em grande parte dos casos, são ações fragmentárias, desarticuladas, isoladas e sem muita continuidade, mas que, bem manejadas, preenchem espaços importantes e têm efeitos multiplicadores significativos.

A forma mais importante de estímulo à produção e à circulação das produções culturais são os inúmeros festivais, concursos, prêmios e bolsas, que também cumprem o papel de consagração e valorização das obras produzidas. Na área do cinema, o Grande Prêmio Cinema Brasil teve o mérito de mostrar ao público os resultados da retomada da produção do cinema nacional, homenageando autores e reconhecendo o trabalho de inúmeros cineastas, produtores, artistas e técnicos depois da desorganização vivenciada no início da década de 1990. Na área do teatro, o Ministério da Cultura instituiu o Concurso Nacional de Textos Teatrais, incentivando a capacidade criadora e gerando o aparecimento da imensa produção que se esconde nas gavetas sem o estímulo para vir a público. A Bolsa Virtuose é outro importante mecanismo de estímulo ao desenvolvimento das capacidades profissionais em todos os segmentos da área cultural. O programa contempla artistas e profissionais com bolsas de especialização no exterior. Nessa mesma linha, realizou-se a Mostra de Curtas e Documentários do Ministério da Cultura – O Cinema dos Brasileiros. A Secretaria de Música e Artes Cênicas, do Ministério da Cultura, desenvolveu o programa Encena Brasil, que concede prêmios a grupos de teatro e dança, além de passagens, estadia e alimentação para os grupos de todo o país durante a circulação dos espetáculos. Além disso, apoiou concessão de prêmios, fomentou projetos e concedeu bolsas, implantou e modernizou espaços culturais, promoveu o intercâmbio de eventos culturais de música e de artes cênicas no país e no exterior e apoiou bandas de música e orquestras.

A política de eventos foi modalidade fortemente acentuada pelo financiamento via leis de incentivos (e também orçamentárias) e tem limites claros no que tange à descontinuidade e às dificuldades na orientação da demanda.

No entanto, as políticas culturais federais vão além da criação e do fomento de eventos. Essas políticas incorporam outros objetivos, como a criação de condições que permitam o desenvolvimento das práticas culturais e favoreçam a melhoria da qualidade de vida e do acesso ao repertório de bens culturais. Esses objetivos constituem a segunda modalidade, as políticas culturais em sentido estrito.

## 2.2 Políticas culturais

Esse outro conjunto é composto por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. Para a situação brasileira, mesmo que consideremos que os recursos financeiros e de gestão estão aquém das necessidades ou potencialidades, dada a riqueza da nossa produção cultural, acaba por ser referência técnica, desfrutando de reconhecimento social, até mesmo internacionalmente, dado o seu nível de excelência. Nessa linha de ação, elaboram-se normas ou procedimentos que serão referência para outras experiências e realizam-se intervenções diretas no processo cultural (investimento em equipamentos, apoio a ações, manifestações específicas, etc.).

## 3 Patrimônio

As políticas patrimoniais têm uma longa tradição no Brasil. São anteriores ao Estado Novo, mas consolidaram-se nesse período. Elas têm como função básica a recuperação, a preservação e a revitalização de obras ou lugares que mantenham vivos a memória de um personagem, os fatos e as experiências significativas para a cultura nacional. Os museus são instrumentos institucionais vitais nesse processo de valorização e dinamização criativa dos espaços de memória. Há alguns anos, iniciou-se um processo de modernização dos museus nacionais com o objetivo de lhes dar condições de sustentabilidade. As ações nessa direção dotaram os museus de certa agilidade, e seus objetivos já começaram a ser atingidos, pois não apenas a frequência aos museus aumentou, como a capacitação de recursos humanos para a área está bem avançada, facultando aos museus nacionais maior capacidade de geração de recursos próprios. O programa Museu, Memória e Futuro revitalizou os museus da União e deu-lhes possibilidade de auto-sustentabilidade.

Os sistemas estaduais de museus foram desarticulados no início dos anos 1990, o que ocasionou fragmentação e dificuldades na coordenação de políticas para os museus, além dos problemas conhecidos de déficit de expertise e de um intenso desmantelamento da memória técnica institucional.

Nessa área, a criação de capacidades institucionais depende de estímulos para a permanência de pessoal qualificado. A participação de setores não governamentais, que já é intensa, é desejável, pois proporciona flexibilidade e agilidade na gestão e, em muitos casos, no próprio financiamento dos museus, além disso, conta com trabalho voluntário de qualidade e baixo custo. Mas é importante que a presença do poder público se intensifique pelo menos nos aspectos estratégicos, ou seja, na formação de recursos humanos e em políticas que garantam sua permanência como profissionais do setor.

Na reconstrução institucional da área patrimonial, cabe citar a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na gestão patrimonial. O programa Monumenta iniciou um processo de municipalização da gestão dos bens patrimoniais mediante ações com diversos parceiros, de modo que os patrimônios urbano, artístico e histórico de diversas cidades brasileiras serão revitalizados e em seguida passarão a ser supervisionados pelas municipalidades, com a participação e a regulação do poder federal, por intermédio do Iphan. O programa começou nos centros históricos de Ouro Preto (MG), Olinda (PE) e Recife (PE) e depois expandiu sua atuação para outras cidades históricas. O projeto implica a idéia de sustentabilidade e o acompanhamento por indicadores dos diversos aspectos da vida social que envolvem o bem cultural, dentre eles o consumo de energia e o aumento dos impostos gerados no município, índices que mostram o potencial de dinamização econômica das ações culturais. O Monumenta abrange a implantação das Unidades Centrais de Gerenciamento (UCG) e das unidades executoras nos municípios e, também, a criação dos Fundos Municipais (destinados a administrar os recursos, dirigidos por um conselho gestor e compostos por representantes das três esferas de governo, da comunidade e da iniciativa privada local).

Outro programa que se iniciou e que significa potencialmente uma nova institucionalidade na forma de realizar a política patrimonial é o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades. Tendo se iniciado nas cidades de Laguna (SC), Sobral (CE), Pirinópolis (GO), Mariana (MG), Parati (RJ), Cuiabá (MT) e Manaus (AM), estenderá sua ação a outras cidades de importância histórica e cultural. As ações incluem interface com outros setores de intervenção dos poderes públicos. O Urbis inclui medidas como a garantia de transporte público eficiente; a manutenção das ruas limpas, iluminadas e com segurança; e o saneamento e a integração de áreas comerciais e residenciais, mantendo ou trazendo de volta os habitantes da cidade, o que

significa uma abordagem global da ocupação e dos usos sociais do patrimônio. O gestor do programa Urbis é o Ministério da Cultura por meio da Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas (SPMAP/MinC). O Iphan, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, é órgão executor e, com a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), disponibiliza crédito para financiar imóveis de uso residencial por intermédio de seu Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH).

O processo de regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi instituído pelo Decreto-Lei nº 3.551, de agosto de 2000, e constituiu um marco na recuperação da memória cultural, dos saberes e modos de fazer populares. Consolidou-se com a definição de certos procedimentos de inventário e preservação e é referência para ações similares em outros países. A própria Unesco tomará essa legislação como modelo de referência para os Estados membros. Conceitualmente, trata os saberes, as celebrações, as formas de expressão e os lugares (de memória e práticas) em seus contextos socioeconômicos. Para a consolidação dos procedimentos, realizaram-se em 2001 as Oficinas de Resgate da Memória Cultural: Paneleiras de Goiabeiras (ES), Círio de Nazaré (PA) e Rota Indígena do Rio Negro (AM). Outras iniciativas podem ser identificadas e relacionadas ao patrimônio imaterial e são objeto de relevo internacional pelo fato de a legislação ser inovadora. O Ofício de Paneleiras de Goiabeiras foi o primeiro bem de natureza imaterial a ser reconhecido como patrimônio, tendo a sua inscrição executada no Livro de Registro dos Saberes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

## 4 Cinema

Desde a extinção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) em 1990, o cinema não dispunha de mecanismos institucionais de estímulo público à produção e ao financiamento. A partir de 1993, os problemas de financiamento para o cinema foram parcialmente resolvidos com as leis de incentivo,<sup>2</sup> ainda que algumas das características da captação de recursos via incentivos fiscais para a área, sobretudo o tempo de produção muito longo, tenham frustrado as expectativas do público e dos investidores quanto aos resultados da aplicação dessas verbas. Ainda assim, conseguiu-se alavancar de maneira importante a produção audiovisual brasileira. É verdade que o cinema

---

2. Lei do Audiovisual – Lei nº 8.685, de 1993.

brasileiro ainda defronta com inúmeras dificuldades, da articulação planejada entre produção, distribuição e exibição até o uso de direitos de exibição em televisão e vídeo. O número de salas é reduzido e seus gestores resistem à programação de filmes nacionais. No entanto, várias iniciativas foram tomadas ao longo da década, com relativo sucesso, para preencher ou minimizar essa lacuna. O programa Mais Cinema 1999-2000 para o incremento e a articulação da produção, da comercialização e da distribuição das obras visa a aumentar as potencialidades e possibilidades competitivas e comerciais do cinema nacional por meio do financiamento de filmes brasileiros para exportação via Programa de Financiamento às Exportações/Banco do Brasil (Proex/BB) e da inclusão do cinema, a partir de 1998, nas treze metas do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade (PBPQ).

Um grande problema na década decorreu da falta de bons resultados de bilheteria da maioria dos filmes que usou os incentivos fiscais. Como a capacidade de capitalização das empresas produtoras é pequena, a perspectiva de autonomia do setor em relação aos fundos públicos e incentivos do Estado não é viável a curto prazo.

As leis de cota de tela também foram usadas durante a década e são mecanismos importantes que obrigam os grandes exibidores a apresentar certo número de horas de filmes do cinema nacional, mas seus resultados e o potencial de fiscalização e sanção são muito baixos.

Finalmente, no biênio 2001-2002, com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine), do Conselho Superior de Cinema e a reestruturação do financiamento da produção de cinema, som e vídeo, ocorreu forte reconfiguração do papel da administração pública na área. Não sem divergências e conflitos, optou-se por uma ação interministerial em favor do fomento da produção nacional cinematográfica em moldes industriais. A Ancine ficou no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o papel do MinC no novo desenho da área ainda não está muito claro. É possível que esse ministério, por intermédio da Secretaria do Audiovisual (SAV), dedique-se ao fomento da produção independente (curtas e documentários), aquela fração da produção que não tem garantias de retorno, nem se sustenta pelo mercado.

Todos esses mecanismos e iniciativas, alguns mais, outros menos desenvolvidos, fizeram que a produção do cinema nacional se reorganizasse nos anos 1990. Pode-se verificar na tabela 1 que a frequência de público ao cinema nacional cresceu de forma significativa e o número de lançamentos tem sido incrementado. A participação dos lançamentos nacionais (em 2000) no

mercado está em torno de 15% e a frequência de público chega a 10%. Na França, os filmes americanos ocupam 70% do mercado de exibição; na Inglaterra, 88%; na Alemanha, 85%; México e Argentina atingem o mesmo nível brasileiro.<sup>3</sup>

Tabela 1

### Número de lançamentos e frequência de público ao cinema, 1994-2000

Ano	Lançamentos		Frequência de público		Percentual de participação nacional	
	Nacional	Estrangeiro	Nacional	Estrangeiro	Lançamentos	Público
1994	7	216	271.454	74.728.546	3,14	0,36
1995	12	222	3.150.000	81.850.000	5,13	3,71
1996	23	236	2.550.000	59.450.000	8,88	4,11
1997	22	184	2.388.888	49.611.112	10,68	4,59
1998	26	167	3.606.279	66.393.721	13,47	5,15
1999	25	200	6.000.000	64.000.000	11,11	8,57
2000	24	133	7.551.000	64.828.340	15,29	10,43

Fonte: MinC.

## 5 Bibliotecas

A produção e a circulação de livros correspondem a parcela significativa das atividades culturais. Difícil é a conciliação entre atividades culturais e imperativos comerciais. O livro, no Brasil, é de qualidade reconhecida internacionalmente e seu mercado editorial é dinâmico, mas ele não está disponível para toda a população brasileira, seja por razão de preço, distribuição, número de livrarias ou acesso a bibliotecas. Deve-se também ressaltar que o mercado mundial, assim como em outras áreas, por exemplo, a fonográfica, tende a se concentrar em conglomerados de mídia, integrando o setor de comunicação como um todo: TV, jornal, editoras, etc. Dessa maneira, a intervenção do Estado é primordial. A Secretaria do Livro e Leitura vem tentando implantar e qualificar uma rede de bibliotecas públicas, concentrando-se também na promoção do hábito de leitura e na discussão de uma legislação para o setor. A secretaria tem implementado uma política de compra e repasse de acervos que junto com as ações do Ministério da Educação respondem por 12% do mercado de livros no Brasil.

3. CARDOSO, F. H.; WEFFORT, F. C.; MOISÉS, J. A. Cinema brasileiro. Cadernos do Nosso Tempo. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001.

Ainda que insuficiente, o incremento de bibliotecas municipais ameniza as distorções do desenvolvimento desigual brasileiro. Além disso, o segmento de livros didáticos ocupa a maior parte do mercado editorial e uma parcela muito pequena dos leitores acessa obras via bibliotecas. Diante desses fatores, a criação do hábito de leitura na população constitui-se em um desafio ainda maior quando consideradas as desigualdades socioeconômicas e as conseqüentes dificuldades para a compra de livros.

A implantação de bibliotecas em municípios enfrenta a herança das desigualdades regionais nas mais diferentes dimensões: no que se refere à capacidade implementadora local, à capacidade técnica na formulação de projetos e à capacidade de oferecer contrapartidas, que vão desde a complementação de recursos financeiros até a existência de equipamentos e locais adequados. Com efeito, o maior desafio é atender à demanda por bibliotecas, ampliar acervos e desenvolver ações de fortalecimento das capacidades locais mediante treinamentos e capacitação a distância. Os níveis locais nem sempre estão aparelhados administrativa e financeiramente para implementar e desenvolver atividades de biblioteca sem o devido assessoramento técnico e sem a presença ativa de outros níveis de governo. Até 2001, foram implantadas 1.471 bibliotecas, o que significou uma ampliação de 38% no número de bibliotecas desde o início do governo, segundo estimativas do Ministério da Cultura. Outro aspecto da política do livro e da leitura que vem sendo insistentemente discutido é a informatização de bibliotecas. Essa ação objetiva dotar mais da metade das bibliotecas existentes de acesso à internet e disponibilizar acervos entre bibliotecas.

## 6 Perspectivas para as políticas culturais

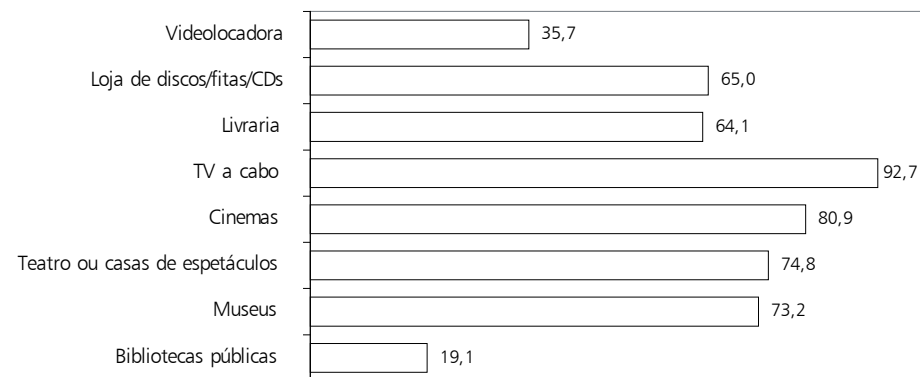
A despeito desses avanços, grande parcela dos municípios brasileiros não dispõe de cinemas, teatros ou salas de espetáculos em geral, museus, arquivos e bibliotecas (ver gráfico 1), o que expõe as dificuldades de acesso e a precariedade dos hábitos culturais do brasileiro, mesmo quando consideramos a penetração massiva de algumas redes de televisão.

Apesar de a expressiva parcela de municipalidades brasileiras não dispor de qualquer equipamento cultural, como mostra o gráfico 1, as atividades culturais responderam em 2000 por mais de 700 mil empregos formais, enquanto na França (guardadas as proporções entre população e território) o número é de 400 mil – sem contar com estimativas do setor informal, que corresponderia no Brasil a aproximadamente 40% do formal.

Gráfico 1

### Municípios que não possuíam, em 1999, os equipamentos culturais respectivos

(Em %)



Fonte: IBGE.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

A área cultural tem o reconhecimento de sua importância até mesmo na organização do Estado brasileiro, mas sua distribuição regional é profundamente desigual (39% dos empregos formais situam-se no Rio de Janeiro e em São Paulo e 82%, nas regiões metropolitanas).<sup>4</sup>

A Constituição de 1988, nos seus artigos 215 e 216, representa um avanço no que se refere ao reconhecimento dos direitos culturais e do princípio da cidadania cultural. Estabeleceu-se que o Estado deveria garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso universal aos valores gerados. Para tanto, deveria apoiar, incentivar e valorizar as diferentes manifestações culturais. A exemplo de direitos consagrados, como os civis, políticos, sociais e econômicos, os direitos culturais foram alçados à condição de direito fundamental e ao reconhecimento da cultura em sua natureza material e imaterial. Entretanto, apesar de enunciar claramente o papel dos níveis de governo e da sociedade, o legislador foi omissivo quanto aos instrumentos para alcançar tais objetivos. No intuito de preencher essa lacuna, tramita no Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 306-A, de 2000, que acrescenta ao artigo 215 da Constituição Federal o (PEC) parágrafo 3º, que institui o Plano Nacional de Cultura. A PEC 306-A estabelece

que o Plano Nacional de Cultura, a ser instituído por lei, com duração plurianual, terá como escopo o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público, tendo em vista a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro; a produção e a difusão de bens culturais; a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; a democratização do acesso aos bens de cultura; e a valorização das diversidades étnica e regional.

Além do empenho do governo federal durante a última década no sentido da reconstrução das instituições federais de cultura e de mecanismos de fomento e financiamento, os demais níveis de governo também tiveram iniciativas importantes na ampliação dos recursos orçamentários próprios com a finalidade de dinamização cultural.<sup>5</sup> De meados dos anos 1990 em diante, proliferaram nas instâncias subnacionais as leis de incentivo nos moldes das leis federais.

Por outro lado, é possível promover a reorganização institucional, a redefinição do escopo de atuação e a melhoria da qualidade de atuação do setor público na área cultural. Os programas Monumenta, Som e Vídeo, Patrimônio Cultural, Museu Memória e Futuro, Produção e Difusão Cultural, Música e Artes Cênicas, Livro Aberto e Cultura Afro-brasileira integram o rol de programas executados ou fomentados pelo Ministério da Cultura. O setor público no Brasil não tem compromissos com a produção em escala industrial, exceção feita às iniciativas em relação ao cinema e a alguma intervenção que envolva direitos autorais, ainda assim, ações pontuais. Entretanto, a área cultural tem interfaces com outros órgãos: com o Ministério do Trabalho, na formação, na capacitação profissional e na intermediação de mão-de-obra; com o Ministério da Educação, à política de compra e produção dos livros didáticos, a formação de bibliotecas e dotação de acervos, na formação de profissionais e, sobretudo, na formação do gosto cultural; e com os ministérios, as fundações e as autarquias que possuem museus, bibliotecas e arquivos cujo tratamento técnico perpassa questões de referência cultural. A reorganização e a ampliação dessas interfaces ampliam o escopo de ação das instituições públicas, sem significar o adensamento das medidas marcadas pela produção industrial e pelas regras de mercado.

5. Cf. BARBOSA DA SILVA, F. A. *Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização*. Brasília: Ipea, abril de 2002 (Texto para Discussão, n. 876).

4. BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. *O mercado formal de cultura – características e evolução* (Relatório de pesquisa). Brasília: Ipea, 2002 (mimeo).

As intervenções do Ministério da Cultura não abrangem de forma ampla nenhuma das indústrias culturais, sendo as atividades de produção de livros, discos e CDs limitadas. Embora as instituições vinculadas ao Ministério da Cultura desenvolvam atividades dessa natureza, não seguem objetivos estratégicos, na medida em que são produções pequenas, despreocupadas com a distribuição e impacto reduzido na produção nacional. No máximo, estimulam setores dos diversos segmentos sem penetração de mercado.

Os objetivos de democratização e acesso à cultura, se levados a sério, implicam:

- redefinição das relações do aparato público com as indústrias culturais;
- postura ativa em relação aos conteúdos culturais transmitidos na escola;
- postura ativa quanto aos conteúdos veiculados nos diversos meios de comunicação;
- políticas de proteção dos mercados internos e formação de recursos humanos profissionalizados na produção e na gestão públicas da cultura;
- atenção aos diversos usos da cultura, inclusive com perspectivas de exportação e como peça de estratégias de desenvolvimento do turismo;
- preocupação com a desconcentração da circulação e da produção de cultura pelo espaço nacional, de forma a descentralizar a cultura do eixo Rio–São Paulo (as principais instituições federais de cultura concentram-se entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais);
- preocupação com a equidade regional na distribuição de recursos públicos; e
- articulação entre os diversos espaços institucionais, sobretudo aqueles referentes à formulação e à implementação de políticas públicas culturais.

As interconexões da cultura com o espaço das telecomunicações também são muito evidentes, sobretudo atualmente com a ação clara do Ministério da Cultura de utilizar a mídia eletrônica para a difusão da produção cultural brasileira. A Constituição Federal previu, no seu artigo 221, que as TVs abertas exibissem filmes e produções culturais, mas elas não o fazem ou o fazem de forma insuficiente. A discussão sobre a criação da TV Cultura e Arte, pelo Ministério da Cultura, para a difusão da produção cultural brasileira reacendeu o debate sobre as relações entre cultura – em especial a produção cinematográfica –, TVs abertas e fechadas, canais públicos educativos e preceitos legais, como já mencionado. Essas relações evidenciam a necessidade de a produção e a circulação cultural contemplarem as novas tecnologias de difusão e de a política cultural considerar esse aspecto e suas conseqüências (econômicas, institucionais, estéticas, etc.) no âmbito de suas ações. A área cultural abrange a indústria e a política de telecomunicações, seus marcos

regulatórios, a indústria gráfica (fundamental para as políticas do livro), o mercado cinematográfico, o turismo e toda atividade que proporcione dinamismo e sustentabilidade à produção e à circulação cultural. É importante o estímulo à geração de produtos (em audiovisual ou livro, por exemplo) com conteúdos de qualidade e, muitas vezes, sem penetração de mercado.

A imensa rede de educação nacional ainda não foi suficientemente explorada quanto ao seu potencial de difusão de valores culturais, sendo possível uma maior interação do MinC com o Ministério da Educação (MEC) para o estabelecimento de ações complementares e que incluam a cultura como elemento da educação formal. A formação do gosto significa mais do que a possibilidade de criar indivíduos capazes de fruição estética; demanda compreensão e crítica, capacidade de reconhecer estilos, linguagens, valorizar e perceber diferenças, requer aptidão de relativizar as próprias crenças e gostos. Enfim, torna necessária a educação do olhar, da audição, dos sentidos, o que proporciona discernimento aos indivíduos e não a simples assimilação passiva ou dogmática de padrões estabelecidos e conhecidos. É fundamental, na democratização cultural, a articulação das ações do MinC com o sistema educacional, com iniciativas voltadas para a formação de hábitos e domínios de referências culturais, até mesmo com a efetiva educação artística nos currículos escolares (teatro, dança, música, artes plásticas, audiovisual, etc.).

A produção cultural nacional é significativa, mas o escopo de atuação dos poderes públicos tem sido limitado. É possível organizar um conjunto de intervenções que aumente as capacidades instaladas em termos de infraestrutura e capacitação profissional – o que não é função isolada, ainda que o setor público tenha papel fundamental nesse aspecto. É viável e necessário que o setor público estatal retenha a função de articulador e coordenador de ações, instituições e diversos agentes culturais, com o objetivo de fomentar a produção e descentralizar equipamentos culturais; mas para tal é imprescindível aumentar as capacidades de gestão.

Da mesma forma, seria importante uma redefinição do seu escopo de atuação, dos objetos de intervenção e das ações interinstitucionais. A reengenharia do Conselho Nacional de Cultura, que tem representatividade e atribuições circunscritas, poderia contribuir como ponto de partida na revisão da função do poder público federal na área, que, além de fomentar e executar algumas políticas, poderia adquirir a função central de articulador de planos nacionais e seus desdobramentos locais e regionais. Poderia ainda irradiar e negociar políticas de ampliação da oferta cultural, descentralizando e criando capilaridade nas ações, multiplicando com os demais níveis de

governo os equipamentos culturais e facilitando a diversificação da oferta de diferentes conteúdos e expressões culturais.

## 7 Financiamento

Depois da política de terra arrasada dos primeiros anos da década de 1990, pode-se afirmar que houve um processo de reconstrução institucional, acompanhado por aportes crescentes de recursos para a área cultural.

O financiamento na área cultural tem duas leis de referências. Primeiro, a Lei nº 8.313, de dezembro de 1991 – a Lei Rouanet –, atualizada pelo Decreto-Lei nº 1.494, de maio de 1995, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). A sua implementação deu-se a partir de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Incentivos a Projetos Culturais; e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), pouco efetivos.

A outra lei é a de nº 8.685 – a Lei do Audiovisual –, de julho de 1993, a qual foi modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Ela segue a mesma lógica dos incentivos fiscais e se destina a projetos cinematográficos de produção independente e a outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Então, o sistema de financiamento cultural se dá por dois mecanismos:

- a) o *incentivo fiscal*, que faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais; e
- b) os *recursos orçamentários*, nos quais estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura.

### 7.1 O financiamento via isenções ou deduções tributárias

O Incentivo a Projetos Culturais se dá por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda que apoiem projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio. São recursos não orçamentários, isto é, não transitam pelo orçamento federal. O incentivador é o doador ou o patrocinador. O doador faz transferência gratuita (doação), em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, sendo vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato. O patrocinador faz transferência gratuita (patrocínio), em caráter definitivo, a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização

de projetos culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade.<sup>6</sup> O FNC pode receber recursos passíveis de dedução tributária com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte.

As características das deduções previstas nas leis de incentivo à cultura estão resumidas no quadro 1.

Quadro 1

### Limites de dedução fiscal por tipo de investimento e de investidor

Leis de incentivo	Doação		Patrocínio	
	Pessoa física	Pessoa jurídica	Pessoa física	Pessoa jurídica
1) Artigo 26 da Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet)	80%	40%	60%	30%
2) Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual)	100%	100%	100%	100%
3) Lei nº 9.874/99 (altera artigo 18 da Lei Rouanet)	100%	100%	100%	100%

Alguns dos mecanismos reformados nas leis de incentivo são:<sup>7</sup>

- a) aumento do percentual de abatimento do Imposto de Renda das pessoas jurídicas de 1% para 3% nos investimentos em projetos audiovisuais em agosto de 1996; e
- b) aumento da dedução do Imposto de Renda para 100% no caso de projetos de artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; circulação de exposições de artes plásticas; doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus<sup>8</sup> (Medida Provisória nº 1.589/97, convertida na Lei nº 9.874/99); depois estendeu o abatimento para outros segmentos.

Existe um teto de renúncia fiscal anual permitido por lei, o qual é definido pela Receita Federal e autorizado por decreto presidencial. Atualmente<sup>9</sup> ele é de R\$ 160 milhões. O teto tem sido atingido todos os anos, mas antes de 1994 a sua utilização era muito baixa.

6. O patrocinador pode cobrir gastos ou proporcionar a utilização de bens móveis ou imóveis, do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para realização de projetos culturais por pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos.

7. As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem abater o total das doações e dos patrocínios como despesa operacional nas Leis Rouanet e do Audiovisual.

8. Nesse caso, os incentivos não podem ser deduzidos das despesas operacionais.

9. Em 2003.



As tabelas 2 e 3 mostram o incremento de recursos provenientes das leis federais de incentivo – que praticamente triplicam de 1996 para 2001. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 21.333 projetos apresentados, 80% foram aprovados e, desses, apenas 30% conseguiram captação.

Tabela 2

### Recursos de captação das leis de incentivo, 1996-2001 (Em R\$ mil)

Segmentos	Captação Lei Rouanet					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Artes cênicas	15.780	22.731	22.315	29.427	58.601	77.154
Artes integradas	20.419	49.150	44.393	35.953	40.847	39.048
Artes plásticas	7.309	11.937	23.156	17.878	32.624	24.955
Humanidades	4.873	18.176	19.793	27.106	30.763	35.928
Música	20.357	25.188	38.056	42.238	58.566	75.722
Patrimônio cultural	25.270	46.067	50.272	39.217	37.531	44.059
Audiovisual	17.499	34.160	30.089	19.232	22.096	41.261
Total	111.506	207.408	228.074	211.052	281.028	338.128

Fonte: MinC.

Tabela 3

### Recursos de captação da Lei do Audiovisual, 1996-2001 (Em R\$ mil)

	Captação Lei do Audiovisual					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Audiovisual	57.852	79.456	43.252	4.470	33.254	45.220

Fonte: MinC.

Os diferenciais de descontos oferecidos explicam o comportamento dos recursos incentivados a partir de 1998. As sucessivas crises internacionais também tiveram impacto sobre as disposições de investimento das empresas. Mas, em parte, pode-se creditar a explicação, sobretudo do comportamento no segmento de áudio, ao tempo de maturação e conclusão dos projetos, que é mais longo. De qualquer maneira, assinalam-se três características da captação de incentivos: *i)* em média a contribuição dos empresários caiu ao longo da década – era de 66% contra 34% da renúncia fiscal, em 1996; em 2000, a relação já estava invertida, apenas 35% eram de recursos novos;<sup>10</sup>

10. DÓRIA, C. A. *Aspectos do financiamento da cultura na década de 90*. Brasília: Câmara dos Deputados, novembro de 2001.

*ii)* as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – uma empresa estatal consumiu aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002, tendo sido o padrão durante toda a década; e *iii)* os recursos incentivados concentram-se na região Sudeste.

## 7.2 Recursos orçamentários

Os dispêndios orçamentários sofreram retração no biênio 1998-1999 em razão do controle fiscal e das crises no sistema financeiro internacional. Entretanto, sempre estiveram acima dos montantes executados em 1995. O crescimento médio foi pequeno, mas contínuo ao longo das duas gestões de FHC. Em 2001, os gastos orçamentários atingiram R\$ 326,6 milhões, os quais, somados aos recursos incentivados, ultrapassaram R\$ 699 milhões.

Algumas medidas devem ser destacadas no que concerne aos recursos orçamentários durante a década de 1990:

- o aumento de alíquota de 1% para 3% da fonte Concursos e Prognósticos em 2001 elevou os recursos orçamentários do FNC, os quais mais que duplicaram, passando a responder por 18% do total de recursos da cultura. Embora o FNC tenha sido penalizado com contingenciamentos de meados da década em diante, chegou ao ano 2000 com um montante significativo em relação aos anos anteriores.
- reformulação da Codecine, o que ainda não teve efeitos na ampliação de recursos.
- o aporte de recursos, importante de ser assinalado, de organismos internacionais, sobretudo no programa Monumenta. As operações de crédito aportaram R\$ 3,8 milhões em 2001.

A fonte Tesouro constitui-se na quase totalidade dos recursos despendidos pelo MinC nos anos 1990. Em 2001, os recursos ordinários contribuíram com 74% dos recursos e a fonte Concursos e Prognósticos concorreu com outros 18%. O Fundo Social de Emergência (FSE), renomeado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), apresentou-se como outra importante fonte de recursos para a área cultural.

Nos recursos orçamentários, sobressaem as transferências da União para estados e municípios, que também se ampliam entre 1995 e 2001. Embora os recursos de transferência não sejam majoritários (em média foram de 21,5% no período 1995-2001), apontam para tendências e para o papel significativo das parcerias e da participação de instituições culturais regionais.

Os municípios receberam 41%, em média, das transferências entre 1995 e 2001, enquanto os estados obtiveram 35% do total em 1995 e tiveram sua participação reduzida para 14% em 2001 (21%, em média, na duas gestões de Weffort).

A participação dos dispêndios com pessoal e encargos nos gastos totais caiu de 53%, em 1995, para 34%, em 2001, enquanto as aposentadorias aumentaram de 18,5%, em 1995, para 30%, em 2001 – o que representa um problema importante para os próximos anos, quando se prevê aumento das aposentadorias sem a devida recomposição do quadro de pessoal.

## Capítulo 2

---

### O Debate sobre Comunicação e a Continuidade dos Programas

## 1 Introdução

Um dos acontecimentos importantes na área cultural foi a discussão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 203-A, de 1995, apensada à PEC nº 455-A, de 1997, a qual permite a participação do capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e nas empresas de radiodifusão brasileiras.<sup>1</sup> Tal proposta abre a possibilidade para que até 30% do capital das empresas jornalísticas e de radiodifusão brasileiras seja estrangeiro, além de permitir que elas sejam controladas por pessoas jurídicas, mantidas as limitações de capital. Portanto, segundo a PEC, as pessoas jurídicas poderão dispor de 100% do capital das empresas e os estrangeiros poderão deter até 30% desse total. Essa composição societária permite a abertura das empresas em bolsa, bem como capitalização com dinheiro de pequenos investidores. A entrada efetiva de capital externo depende de regulamentação de lei ordinária de acordo com a redação do novo texto constitucional, no artigo 222, parágrafo 4º. A responsabilidade editorial e de seleção de conteúdo nos meios de comunicação social (TV paga e TV aberta, internet, rádios, jornais, revistas, etc.) deverá ser de brasileiros. Ajustes serão necessários nas legislações existentes (a Lei do Cabo exime o operador de responsabilidades sobre conteúdos, por exemplo), e não é claro o que é um veículo de comunicação social ou uma empresa jornalística. Esses aspectos aguardam discussão e definição conceitual e legal. O Congresso deverá ser comunicado sobre qualquer mudança patrimonial no controle societário das empresas.

A questão do conteúdo dos meios de comunicação, bem como a instalação do Conselho de Comunicação Social, também foi objeto de debates quando da discussão da PEC. A legislação brasileira de radiodifusão e a existência de um órgão autônomo são instrumentos importantes de regulação do setor. A primeira depende de lei complementar, possivelmente de uma lei geral de radiodifusão. A discussão de uma lei com esse teor é demorada e a aprovação da emenda ganhou certa urgência conjuntural. As dificuldades financeiras das empresas jornalísticas e de radiodifusão, as quais encontram-se endividadas, sem capital para novos investimentos, e com queda na arrecadação com publicidade, deram o tom da discussão. A aprovação da emenda significava a possibilidade de capitalização das empresas em pouco tempo. Segundo estimativas do Ibope, a abertura dos capitais significaria aumento da arrecadação publicitária de 1,7% para 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 5, de agosto de 2002, do boletim *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Já a questão do Conselho de Comunicação é prevista no artigo 224 da Constituição Federal com o seguinte texto: “para os efeitos do disposto nesse Capítulo (Capítulo V – Da Comunicação Social), o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”. A Constituição tem mais de uma década de vigência e esse Conselho ainda não foi instituído. Os recentes embates e discussões resultaram no compromisso político para sua instalação.

Outro fato importante foi a operação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a Globo Cabo, a qual envolveu a aplicação de recursos da ordem de R\$ 284 milhões do BNDES. A operação levantou inúmeras críticas. A principal delas centra-se no fato de os recursos públicos não terem sido empregados com transparência e com critério de equidade. A Globo Cabo teria sido beneficiada por motivações políticas, visto que as linhas de financiamento deveriam estar disponíveis também para as outras empresas. Por seu lado, o BNDES argumenta que a operação significou um investimento de mercado com expectativas de retorno. O banco tinha por objetivo, com isso, capitalizar e reestruturar a empresa, com todos os riscos presentes em operações desse tipo. Outros acionistas participaram da operação, mas o BNDES ofereceu o maior aporte de recursos, o que ampliou sua participação acionária. O banco procura integrar o Conselho de Administração da Globo Cabo para influir nas decisões sobre as estratégias da empresa, tais como compra de equipamentos e demissão do diretor-geral, mas as regras da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) impedem que o banco participe do conselho de duas empresas de telecomunicações ao mesmo tempo (o BNDES é membro do Conselho da Telemar).

O acompanhamento de divulgação de pesquisas periódicas, realizado pela Câmara Brasileira do Livro, permite esboçar um retrato do setor editorial brasileiro. Os dados divulgados em 2001 revelam que o setor cresceu na década de 1990. O faturamento das empresas alcançou R\$ 2 bilhões em 1998. O crescimento foi, em média, de 10% ao ano. Em 1999 e 2000, tal crescimento sofreu uma ligeira queda, mas o desempenho ainda foi positivo, visto ter sido superior ao dos primeiros anos da década. O número de livros vendidos, por sua vez, atingiu, em 1998, 410 milhões (metade deles didáticos, e aproximadamente 20% desses correspondem a livros do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação ou FNDE). Esse número declinou nos anos seguintes. Mesmo assim, em 2000, as vendas atingiram o ainda significativo

número de 334 milhões de exemplares. A tiragem média caiu ao longo da década, o número de títulos publicados chegou a 45 mil, e a produção interna atingiu 329 milhões de exemplares em 2000.

Tabela 1

### Mercado editorial no Brasil – 1990-2000

Ano	Produção				Vendas	
	Títulos	Exemplares (mil)	Tiragem média	Exemplares (mil)	Faturamento (R\$ mil)	Preço médio
1990	22.479	239.392	10,6	212.206	902	4,25
1991	28.450	303.492	10,7	289.958	872	3,01
1992	27.561	189.892	6,9	159.678	803	5,03
1993	33.509	222.522	6,6	277.620	931	3,35
1994	38.253	245.986	6,4	267.005	1.261	4,72
1995	40.503	330.834	8,2	374.626	1.857	4,96
1996	43.315	376.747	8,7	389.151	1.896	4,87
1997	51.460	381.870	7,4	348.152	1.845	5,30
1998	49.746	369.186	7,4	410.335	2.083	5,08
1999	43.697	295.442	6,8	289.680	1.818	6,28
2000	45.111	329.520	7,3	334.235	2.060	6,16
Varição Anual (%)	7,9	5,5	(2,4)	9,9	10,0	4,8

Fonte: Convênio entre Centro Regional para o Livro na América Latina e Caribe (Cerlalc), Câmara Brasileira do Livro (CBL) e Associação Brasileira da Indústria Gráfica (Abigraf).

## 2 Patrimônio cultural

O processo de regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi instituído pelo Decreto nº 3.551, de agosto de 2000, e constituiu um marco na recuperação da memória cultural e dos saberes populares. Tal processo se consolida com a definição de certos procedimentos de inventário e de preservação e já é referência para iniciativas similares em outros países. Inclusive a Unesco terá essa legislação como modelo de referência para os países membros. Conceitualmente, ela trata os saberes, as celebrações, as formas de expressão e os lugares (de memória e práticas) em seus contextos socioeconômicos. Para a consolidação dos procedimentos, foram realizadas, em 2001, as seguintes Oficinas de Resgate da Memória Cultural: Painéis de Goiabeiras (ES), Círio de Nazaré (PA) e Rota Indígena do Rio Negro (AM).<sup>2</sup>

2. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 3, ano 2, agosto de 2001.

Outras iniciativas podem ser identificadas e estão relacionadas ao patrimônio imaterial. Algumas receberam o Prêmio Rodrigo Mello Franco de Andrade, concedido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan): a Escola de Artes e Ofícios de Sobral (CE) e o Dossiê Sescordel e Novos Talentos em Juazeiro do Norte (CE). A primeira treina meninos entre 16 e 21 anos em marcenaria, alvenaria e restauração. A segunda incentiva o processo de criação da literatura de cordel e xilogravura.

Em 2001, a Unesco conferiu a Goiás Velho (GO) o título de Patrimônio Cultural da Humanidade. Entretanto, as chuvas ocorridas em dezembro de 2001 na cidade causaram sérios danos ao patrimônio tombado. Ações emergenciais foram desenvolvidas. A cidade recebeu dotação de recursos do governo federal e foi iniciada campanha para fixação de parcerias com a iniciativa privada para financiamento e recuperação do patrimônio. A cidade também recebeu recursos do Monumenta.

Para a preservação e a recuperação dos bens patrimoniais, foi iniciada outra parceria. A Caixa Econômica Federal (CEF) passou a disponibilizar linhas de crédito para reformas em moradias e para pequenos negócios ligados a áreas tombadas. São linhas consolidadas da CEF que recorrem a recursos do FGTS/Caixa, além de se destinarem à recuperação privada de imóveis de valor histórico-cultural.

A necessidade de um sistema integrado de planejamento, de coordenação de ações e de execução físico-financeira na área da preservação patrimonial deu origem ao Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), cujas premissas são a promoção e o desenvolvimento de ações que valorizem as potencialidades socioeconômicas em áreas urbanas de sítio histórico. A reabilitação pressupõe, além das ações de recuperação dos bens, a recuperação de infra-estrutura como saneamento básico, iluminação pública, sistema viário, áreas verdes, parques, alamedas, jardins e praças. O problema também envolve a recuperação e a instalação de estabelecimentos culturais coletivos, tais como museus, bibliotecas, cinemas e teatros. O Urbis preconiza a construção de gestão compartilhada de ações e de responsabilidades e conceitua as ações sobre o patrimônio cultural como recurso para o desenvolvimento das cidades. As parcerias com a sociedade, apesar de ainda incipientes, possuem grande potencial. Algumas cidades já são objeto de ação: Mariana (MG), Pirenópolis (GO), Sobral (CE) e Laguna (SC). Os gestores do Programa são a Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura, o Iphan e a Caixa Econômica Federal. O Programa também conta com recursos orçamentários e do mecenato.

### 3 Livro e leitura

O programa Uma Biblioteca em Cada Município implantou, em 2001, bibliotecas em 124 municípios, além de ter ampliado e modernizado outras 378. Até 2001 foram 1.471 bibliotecas implantadas (uma ampliação de 38%, nas estimativas do Ministério da Cultura). Foram programados cursos de capacitação para os responsáveis por bibliotecas (com a meta de atingir mais 10 mil pessoas em 2002). O programa comprou livros para o acervo de bibliotecas no valor aproximado de R\$ 13 milhões. O MinC negociou com as editoras e barateou o preço por exemplar. A compra totalizou mais de um milhão de livros. Até março apenas 16% haviam sido pagos, o que criou sérias dificuldades, sobretudo para as editoras de pequeno porte.

Outro aspecto da política do livro e de leitura que vem sendo insistentemente discutido é o da informatização de bibliotecas. Essa ação objetiva introduzir em mais da metade das bibliotecas existentes o acesso à internet e disponibilizar acervos entre bibliotecas. As ações pretendem envolver o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), o qual foi criado pela Portaria nº 254, de 10 de maio de 2001, do Ministério das Telecomunicações. Tal portaria define o Programa Bibliotecas que visa a permitir: "I – o acesso a informações digitalizadas de bibliotecas públicas federais, estaduais e municipais, de centros de difusão cultural e científica e de organizações da sociedade civil de interesse público e II – a implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive internet, nas bibliotecas de entidades públicas federais, estaduais e municipais, de centros de difusão cultural e científica e de organizações da sociedade civil de interesse público" (nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999). Os recursos para a implantação e a operacionalização virão do Fust e serão aplicados pela Anatel (Decreto nº 3.624, de 5 de outubro de 2000) nos projetos Bibliotecas Públicas Federais, Estaduais e Municipais, Bibliotecas de Centros de Difusão Cultural e Científica e Bibliotecas de Organizações do Terceiro Setor.

Além disso, é importante a atuação do Ministério da Educação na área audiovisual e de cinema. O projeto A Redescoberta do Cinema Nacional promove a interface entre a mídia e o estímulo à leitura. São exibidos obras e filmes nacionais pela TV Escola. O projeto é importante, pois dá visibilidade ao cinema nacional e forma o gosto do público em relação à nossa pesquisa estética e

cinematográfica. Ademais, estimula a leitura: mencione-se a exibição de diversos documentários, de programas educativos e o estímulo ao hábito de leitura de autores nacionais (e também estrangeiros) por meio da TV Escola.

## 4 Cinema, som e vídeo

Dois importantes fatos que tiveram repercussão e que se consolidaram como instrumentos importantes da política cultural foram a TV Cultura e Arte, implantada pela Portaria nº 235, de 25 de abril de 2001, e a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), por meio da Medida Provisória (MP) nº 2.228/2001, de 6 de setembro de 2001, que deveria, a partir de 2002, reconfigurar a matriz organizacional da indústria cinematográfica no país. Em consequência, o programa Cinema, Som e Vídeo deverá ser redesenhado: seus objetivos passarão a se concentrar na vertente propriamente cultural da atividade audiovisual. A MP nº 2.228 estabeleceu princípios gerais da Política Nacional do Cinema, criou o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), autorizou a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), alterou a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Diversos aspectos dessa MP ainda geram polêmicas e controvérsias. Uma das mais importantes é sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Codecine).

A Codecine foi criada para financiar a Ancine e fomentar a produção cinematográfica. O texto da MP nº 2.228-1 estabeleceu uma taxa de 11% sobre lucros remetidos ao exterior a título de exploração de produtos audiovisuais. Os estúdios reagiram e obtiveram da Justiça liminar que considerou a cobrança indevida e suspendeu seus efeitos. As emissoras de TV, em especial aquelas cujo acesso ocorre por assinatura (elas deveriam pagar a Codecine e não estavam autorizadas a usar os benefícios da renúncia fiscal, ao contrário das abertas), também reagiram e alegaram que a contribuição causaria um enorme prejuízo para o setor. Em maio de 2002 foi aprovada a Lei nº 10.454 que dispôs sobre a remissão do pagamento da contribuição. Entretanto, esse pagamento estava suspenso e ainda aguarda decisão judicial definitiva sobre o mérito do pagamento da Codecine. As grandes distribuidoras de filmes, entre elas a Warner, obtiveram na Justiça brasileira liminar que suspendeu os efeitos da cobrança. Desse modo, a falta de recursos fez com que a Agência não saísse do papel.

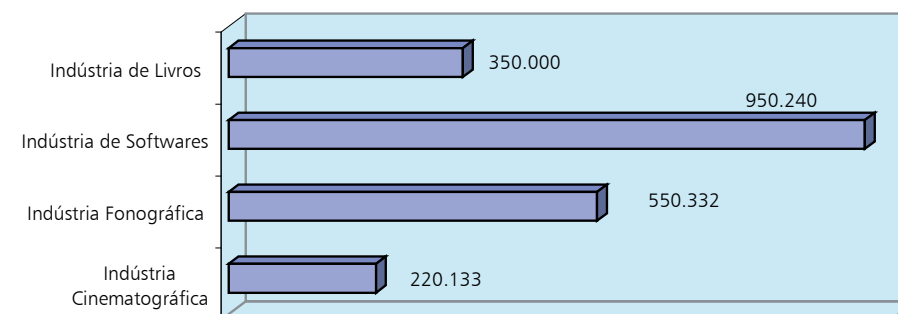
## 5 Direitos autorais

Os direitos autorais não são respeitados no Brasil e, em decorrência, as perdas para os diversos segmentos são significativas, o que prejudica não só os autores, mas também as relações comerciais e o planejamento de investimentos das empresas que compõem a indústria cultural. Segundo a *International Intellectual Property Alliance* (IIPA), o Brasil é o segundo maior mercado mundial de produtos pirateados. A China seria o primeiro.

As perdas para os detentores dos direitos chegaram a R\$ 2 bilhões em 2000. Mais de 50% de programas (*softwares*) vendidos no Brasil, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Software (Abes) são piratas. O gráfico 1 permite a visualização das perdas em direitos autorais no ano 2000.

Gráfico 1

Estimativas de perda com falsificações em 2000  
(Em R\$)



Fonte: *International Intellectual Property Alliance* (IIPA), Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Editoriais e Autorais (ABPDEA) e *International Federation of the Phonographic Industrie* (IFPI).

O mercado fonográfico brasileiro é o sétimo do mundo, apresenta 97,1 milhões de unidades vendidas e faturamento em torno de R\$ 1,3 bilhão. Na indústria fonográfica, os CDs e cassetes piratas representam de 30% a 40% do total vendido, segundo a Associação Brasileira de Produtores de Discos (ABPD). Todo o mercado de fitas de áudio é pirata. O mercado editorial faturou em 2000 cerca de R\$ 2 bilhões segundo a Câmara Brasileira do Livro (334 milhões de unidades vendidas). As cópias ilegais de livros representam uma perda de R\$ 350 milhões por ano, segundo a Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Editoriais e Autorais (ABPDEA).

Para o combate à pirataria e para a defesa do direito autoral, foi constituído o Comitê Interministerial de Combate à Pirataria. A ele compete a proposição de uma política que resguarde o cumprimento dos direitos autorais e auxilie no desenho de ações preventivas e repressivas à violação das obras. Tal comitê é integrado por três representantes do Ministério da Justiça, sendo um do Departamento da Polícia Federal e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública, por dois representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia; por dois representantes do Ministério da Cultura, por dois representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um da Secretaria da Receita Federal e por dois representantes do Ministério das Relações Exteriores.

## 6 Financiamento e gastos

A execução orçamentária do Ministério da Cultura foi de R\$ 318,3 milhões em 2001. O nível de execução foi de 87%. Se comparada à de 2001, a Dotação Inicial para 2002 cresceu em 15,4%.

A fonte Recursos Ordinários Provenientes de Impostos foi responsável por 73% dos recursos executados pelo MinC. As contribuições sociais participaram com 22%, entre as quais a fonte Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (que compõe o FNC, ou Fundo Nacional de Cultura) participou com 18,4%. O nível de execução dessa fonte foi de 71%. A contribuição econômica para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional foi de 1% (R\$ 3,7 milhões). O perfil da participação das fontes na Dotação Inicial é similar para o ano 2002.

O nível de execução com pessoal foi de 34% do total: 24% dos recursos foram executados com pessoal e encargos e 10% com inativos e pensionistas. Outro aspecto importante: o montante das transferências correspondeu a 25% dos recursos executados. Os municípios receberam 10% (R\$ 32,5 milhões), mas o nível de execução é de 60%. As instituições privadas receberam 9% das transferências e executaram 90%. Na dotação inicial para 2002 está prevista a transferência de 35% dos recursos, dos quais 21% destinam-se aos municípios. Os recursos para investimentos (exceto os das transferências) representam 2,2%.

A execução orçamentária dos programas do MinC corresponde a 52,6% da execução do ministério e exclui gastos com pessoal (inativo e pensionistas + pessoal e encargos), juros e encargos e parte das transferências.

Todos os programas (exceto o Monumenta, o qual apresentou nível de execução de 54%) tiveram nível de execução superior a 70%. O desenho desse programa é complexo, visto as suas ações dependerem do aval do Banco Mundial e das ações dos parceiros, sobretudo os municipais que, por sua vez, entram com contrapartida e devem seguir uma série de critérios (entre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal). Ademais, a incorporação em 2001 de mais de vinte municípios no escopo de ação exigiu novas estratégias e, portanto, novos cronogramas de execução. Em decorrência da dificuldade de gastar os recursos, o Monumenta teve a dotação inicial modificada: cerca de 40% menor do que a dotação inicial de 2001.

O programa Brasil Patrimônio Cultural representa 17% do total de recursos do Ministério da Cultura e teve 92% de execução. O programa atende a demandas emergenciais e executou R\$ 31 milhões em 2001. Está previsto aumento de 13% de recursos para 2002.

O programa Música e Artes Cênicas executou R\$ 7,5 milhões. O nível de execução foi de 79%. As principais ações são Apoio e Fomento a Projetos na Área, com R\$ 5,3 milhões, e Apoio a Bandas de Música e Orquestras, com R\$ 1,3 milhão. A dotação orçamentária inicial para as bandas em 2002 é de 6,7 milhões de reais e, para as orquestras, de R\$ 1,5 milhão.

Implantação de Bibliotecas nos Municípios liquidou R\$ 18,5 milhões e sua dotação inicial para o ano 2000 é menor (apenas R\$ 11,2 milhões). As ações para funcionamento das bibliotecas da União executaram R\$ 3,2 milhões.

O fomento de projetos na área audiovisual contou com R\$ 13,4 milhões de recursos orçamentários. Para intercâmbio de eventos e concessão de bolsas, foram gastos mais 940 mil reais. O programa Cinema, Som e Vídeo prevê uma redução inicial de 21% dos recursos.

No programa Produção e Difusão Cultural, foram gastos 63 milhões de reais. A dotação para 2002 prevê aumento de 37,5%. O seu nível de execução em 2001 foi de 75,4%; os recursos correspondem a 37,5% dos recursos orçamentários dos programas culturais. O fomento a projetos de difusão cultural usou R\$ 40 milhões e a implantação e modernização de espaços culturais executou R\$ 18 milhões.

O programa Museu, Memória e Futuro empregou R\$ 11 milhões. Desses, R\$ 9 milhões foram empregados para o funcionamento dos museus da União.

O programa Cultura Afro-Brasileira despendeu R\$ 3,9 milhões e estão previstos aumentos significativos (380%) na dotação de 2002. Os recursos previstos para 2002 chegam a R\$ 19 milhões.

# Capítulo 3

---

As Propostas do  
Governo Lula



# 1 Introdução

O governo Lula propõe-se a alcançar importantes metas na área cultural: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política cultural de envergadura nacional e, finalmente, a democratização cultural.<sup>1</sup>

Para a consecução do primeiro desafio, consolidação de um sistema de financiamento nacional e aumento de recursos financeiros para a cultura, discutem-se novos critérios na utilização dos mecanismos presentes no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é composto pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), pelo Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), pouco efetivo como mecanismo de financiamento, estabelecidas pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet e, ainda, pela Lei de Incentivo do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993).

O uso das leis de incentivo foi sendo consolidado ao longo da década de 1990 e viabilizou montantes significativos de recursos tanto provenientes da renúncia fiscal quanto de aportes adicionais das empresas financiadoras para o custeio de projetos culturais, mas apresentou uma série de distorções. Em parte, o desafio refere-se aos ajustamentos e ao aproveitamento das potencialidades das leis de incentivo na montagem de um sistema de financiamento nacional de cultura: aumento de tetos globais, contrapartida das empresas e contrapartidas sociais, mecanismos de desconcentração regional na utilização dos recursos incentivados e, finalmente, mecanismos que permitam a orientação de recursos conforme prioridades setoriais do agente público. Nesse sentido, inclui-se o fortalecimento do FNC, provavelmente com fonte em uma Loteria da Cultura e com o aporte de recursos incentivados ao próprio Fundo, medida essa permitida pela legislação, embora tenha sido pouco utilizada.

Toda essa discussão tem como norte estratégico um segundo desafio: a definição dos novos papéis para os agentes públicos com a revisão da função do Estado na área e a criação de um sistema efetivamente nacional de cultura por meio do fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais de política cultural. Para a realização desse objetivo, o Ministério da Cultura (MinC) pretende imprimir na sua ação a idéia de políticas integradas,

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 7, de agosto de 2003, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

para as quais se fazem necessárias mudanças nas suas estruturas via fortalecimento de suas capacidades de planejamento e de formulação de políticas, o que inclui aumento de recursos humanos capacitados na gestão política e no fortalecimento institucional, em especial no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), na Fundação Nacional de Artes (Funarte) e no que se refere à Política Nacional de Museus. Esse desafio foi reforçado pela aprovação, na Câmara dos Deputados, em 2 de julho de 2003, da PEC 306/2000, que institui o Plano Nacional de Cultura. A proposta acresce o parágrafo 3º ao artigo 215 da Constituição Federal (CF), em que se determina que lei específica estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, com duração plurianual, para estimular o desenvolvimento cultural do país. A emenda é instrumento legal que permite a ação integrada de União, estados e municípios, e possibilita a construção de uma política de cultura que contemple as expressões culturais de todo o território e atue no amplo leque e nas múltiplas dimensões da cultura, democratizando não apenas o acesso, mas também a produção cultural.

Outro desafio do Ministério da Cultura, que talvez preceda logicamente os outros dois, consiste em explicar para a sociedade e para os demais agentes públicos e econômicos o âmbito de atuação das políticas culturais e seus objetos de intervenção. O conceito de cultura é de difícil delimitação e precisão, em especial para a intervenção pública. A afirmação de autonomia da área cultural, ora em relação ao mercado e à economia, ora em relação ao Estado e sua burocracia, que é parte da gênese histórica da área e objeto de constante controvérsia entre seus diversos agentes, é matéria de difícil formalização.

No governo Lula, os conceitos de cultura estão sendo revisados para estabilizar os objetos de intervenção pública recobertos pelo termo. O governo procura elevar a cultura à mesma categoria de intervenção da educação, da saúde ou das indústrias estratégicas, como a automobilística, de materiais elétricos ou têxtil. De fato, os conteúdos do conceito de cultura, bem como suas premissas políticas e econômicas e os problemas que pretende resolver ou priorizar são determinados socialmente a cada momento histórico. Procura-se também dar ênfase às interfaces dos diversos níveis do conceito, justificando reformas do Ministério da Cultura que lhe permitam interferir de forma sistêmica no fomento à produção e às atividades que não têm a proteção do mercado, e também nas áreas industriais e de importância econômica significativa para os diversos agentes. áreas recobertas pela noção de cultura.

A importância do desafio, que se refere à ampliação do entendimento da ação e do valor do MinC, corresponde também à construção da necessária visibilidade das políticas culturais para os diversos setores de governo e segmentos sociais. Essas razões justificam a preocupação dos agentes públicos com a explicação e a definição conceitual das dimensões do objeto de intervenção das políticas culturais. A seguir são descritos os principais aspectos da configuração discursiva e ideológica dos agentes do governo Lula na área cultural, os quais são precedidos de uma pequena contextualização.

## 2 Novos objetos de intervenção ou nova visibilidade?

Na área cultural, os agentes são múltiplos e seus objetivos diferenciados e heterogêneos. A classificação e a delimitação conceitual dão unidade a um conjunto heteróclito de atos, discursos e despesas públicas, o que, na prática, tem efeitos e significados de democratização e integração de agências, estruturas sociais específicas e intensificação de suas múltiplas interações. Ou seja, tem o efeito de configuração de um campo social com agentes cujos comportamentos seguem regras e definições específicas.

A política cultural caracteriza-se pela capacidade institucional para a multiplicação de atividades e ações culturais. Paradoxalmente, essas políticas referem-se aos fatos históricos da gênese do campo cultural que, desde século o XIX, afirma-se pela hostilidade à racionalização burocrática, à hierarquização de prioridades, à gestão rigorosa de recursos e à avaliação criteriosa de resultados, enfim, pela referência à genialidade do artista e sua autonomia criativa. De outra forma, o campo cultural constrói-se historicamente contra o mundo da racionalização econômica e contra o Estado, embora, paradoxalmente, desenvolva-se em estreita relação com esses domínios, pois tanto se apóia no campo político, quanto se desenvolve em estreita relação com as tecnologias e indústrias culturais.

Essas dificuldades foram tomadas como um desafio pelo atual governo, que, por sua vez, procura trabalhar as diversas dimensões do conceito. A dimensão econômica refere-se à necessidade de aumento de recursos para a área e à sua capacidade de geração de emprego e renda. A dimensão política diz respeito às propostas de reforma do Ministério da Cultura a fim de torná-lo ágil, eficaz e capaz de atuar conforme valores e critérios públicos. Na dimensão simbólica, a cultura é vista como narrativa das identidades sociais.

Esses fatos estão presentes nos discursos dos agentes públicos federais da área cultural, solidários com os projetos sociais do governo e zelosos da autonomia e dos potenciais singulares da dimensão cultural nos projetos de mudanças e de desenvolvimentos sociais.

Nitidez e clareza nem sequer se esboçam quando se trata de delimitar o termo, especialmente porque a cultura não é algo que se possa apontar com o dedo, tais como o são casas ou prédios, artesanatos em ouro, prata ou mesmo barro, tecnologias, ofícios e produções agrícolas, embora se saiba que tais atividades são também culturais. Além disso, é um termo que se presta às mais diversas finalidades, e por essa razão é interessante fazer breves considerações a respeito de alguns usos da expressão que têm origem e significados históricos e correspondem, de certa maneira, ao conjunto de diversos agentes envolvidos e interessados na sua produção. Na análise dos programas, apresenta-se um quadro-síntese, em que é possível visualizar o conjunto de ações referentes aos conceitos que seguem.

## 2.1 Belas-Artes

Quanto ao conceito de cultura, é habitual se pensar no conjunto das formas tradicionais das belas-artes de inspiração européia, além de literatura, teatro, pintura, concertos musicais, dança e, mais recentemente, cinema. Exclui-se desse universo o que por ele não pode ser classificado como bom gosto estético. Os outros modos de viver, os saberes, os modos de fazer, ficam em categoria à parte; o popular, folclórico, etc. ficam em outra categoria: o exótico, o vagamente interessante, sensual, quando não primitivo e simples. O objeto de ação da cultura nas belas-artes restringe as experiências culturais e expressivas, retirando um sem-número de obras e de práticas culturais do circuito da intervenção e do fomento público. Esse conceito inclui a idéia de cultura como formação intelectual e atividade volitiva humana e não descuida de ações que ampliem as possibilidades de fruição, como é o caso do apoio aos espaços de museus, casas e centros de cultura e do fomento a projetos nos diversos segmentos das belas-artes.

Os atuais agentes públicos federais advogam um conceito mais amplo de cultura. Esse conceito, presente nos documentos oficiais das políticas brasileiras desde a década de 1930, é mais amplo, pois inscreve a cultura como prática de produção e de circulação de valores sociais e estéticos expressivos dos mais diversos agentes.

## 2.2 Cultura como experiência

Em sentido antropológico, a cultura é uma dimensão da existência social, um conjunto dinâmico de todos os atos criativos de uma sociedade. Portanto, uma forma de estar no mundo, de forma criativa, considerando tradição e novidade como inseparáveis.

Nesse sentido, a sociedade é um fato de cultura, sem o qual não se criam instituições, não se negociam significados e diretrizes, não se travam conflitos. Mas também, e por essas razões, pode-se dizer que a cultura é sintoma da sociedade. Desigualmente distribuída e desigualmente valorizada em suas manifestações, indicia desigualdades sociais mais gerais – e as reproduz. A sociedade brasileira se constitui em sua própria obra nessa área, pois são muitos os que não têm acesso aos instrumentos de produção e aos produtos culturais. A cultura é, além de espaço da fruição estética do bom gosto, espaço de exercício da vontade e de ampliação das capacidades individuais e sociais. Permite também a realização da cidadania e reforça a auto-estima e o sentimento de pertencimento, o que inclui dimensão econômica e possibilidades de inclusão social.

## 2.3 Cultura como atividade econômica

Os bens simbólicos têm múltiplas dimensões que não se separam: são, ao mesmo tempo, produto cultural, político e econômico. São, como diriam os antropólogos, um “fato social total”. Isso significa distinção para os produtores culturais, legitimidade para o Estado, lucros para as empresas, captação de recursos para países exportadores de bens e serviços culturais e possibilidades de emprego e renda.

O mercado fonográfico brasileiro, por exemplo, é o sétimo do mundo: vende 97,1 milhões de unidades e seu faturamento anual é em torno de R\$ 1,3 bilhão. Segundo a Câmara Brasileira do Livro, o mercado editorial faturou cerca de R\$ 2 bilhões em 2000 (334 milhões de unidades vendidas, sem considerar a pirataria, que é imensa). O Brasil é um exportador de bens culturais na música e no setor audiovisual. Esse último movimentou de US\$ 8 bilhões a 10 bilhões ao ano exportou, em 2001, aproximadamente US\$ 58 milhões. Nessas áreas, o poder público de intervenção e de fomento ainda não foi explorado, mas é potencial.

Em termo de empregos gerados, pode-se observar, na tabela 1, um exemplo dos empregos formais na cultura e sua participação no conjunto de empregos do mesmo tipo. Essas informações desconsideram os empregos informais e praticamente se restringem às indústrias culturais.

Tabela 1

### Empregos formais na cultura, 1995/2000<sup>1</sup>

Empregos formais do setor cultural	Rio de Janeiro e São Paulo		Outras regiões metropolitanas		Outras regiões não metropolitanas		Total	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Edição de livros e leitura	160.224	153.083	63.769	63.542	124.440	154.381	348.465	371.006
Fonográfica	7.181	4.138	952	780	3.674	2.524	11.807	7.442
Publicidade	24.340	29.724	9.296	11.397	10.379	13.246	44.021	54.367
Atividades fotográficas	5.991	4.903	4.139	3.687	6.781	8.362	16.911	16.952
Atividades de cinema e vídeo	12.057	10.877	3.373	3.494	7.876	7.947	23.306	22.318
Atividades de rádio e televisão	25.221	30.296	14.406	13.213	49.866	51.374	89.498	94.883
Teatro, música e espetáculos	13.630	10.049	6.820	4.520	9.636	9.674	30.086	24.243
Conservação do patrimônio	1.489	1.019	145	262	294	629	1.928	1.910
Entretenimento e outras atividades ligadas à cultura	43.673	30.244	29.307	22.877	71.655	56.767	144.648	109.888
<b>Total</b>	<b>293.806</b>	<b>274.333</b>	<b>132.207</b>	<b>123.772</b>	<b>284.601</b>	<b>304.904</b>	<b>710.670</b>	<b>703.009</b>
Participação no emprego formal total	2,87	2,94	2,01	1,84	1,52	1,49	2,00	1,92
Distribuição dos empregos culturais por regiões	41,8	39,0	18,8	17,6	40,5	43,4	100	100

Fonte: Rais/MTb.

Elaboração: Ipea.

Nota:<sup>1</sup> Não são contados os trabalhadores de estabelecimentos públicos, professores e gestores de políticas culturais. O número de pessoas no setor cultural da Rais refere-se apenas a empregados formais. A tabela refere-se ao número de admissões e desligamentos no ano.

Como se pode observar, o setor cultural responde por uma parcela significativa dos empregos formais: 700 mil empregos em 2000. Respondia por 2% dos empregos formais em 1995 e por 1,9% em 2000.<sup>2</sup> Considerando-se que, entre 1995 e 2000, o montante e a participação do setor cultural

2. Em março de 2001, a França registrava 460 mil pessoas trabalhando no setor cultural. O Brasil registrava, em dezembro de 2000, 483 mil pessoas trabalhando formalmente no setor.

declinaram no conjunto de empregos formais, deve-se perceber que esses fatos compõem-se de linhas de força diferentes, conforme os espaços sociais. Rio Janeiro e São Paulo, que em 1995 respondiam por 42% desses empregos, declinaram para 39% na participação total. É interessante notar que as atividades de rádio, televisão e também publicidade, estritamente associadas à mídia aumentaram nessas cidades. Da mesma forma, declinaram as outras regiões metropolitanas, enquanto as demais (não metropolitanas) tiveram ligeiro aumento na geração de empregos no setor cultural, mesmo que outras áreas tenham sido mais dinâmicas. Esses fatos podem indicar uma leve tendência à desconcentração das atividades culturais, mas, em todo caso, revelam potenciais para o fomento das políticas culturais na geração de emprego e renda nas regiões não metropolitanas, ou seja, naqueles espaços que têm baixíssimo nível de investimento em equipamentos e pouca presença do setor público na área cultural. Por outro lado, registram as profundas desigualdades espaciais e sociais do desenvolvimento.

### 2.4 Cultura como espaço de intervenção política

O campo cultural afirma a autonomia de seus espaços ao recusar tanto a lógica econômica quanto a intervenção política e as tutelas burocráticas impessoais. Essa construção argumentativa e valorativa é recorrente, a fim de que sejam tomadas posições sobre o papel do Estado e sobre os princípios republicanos. Assim, as leis que regulam o mercado de arte, como as de propriedade intelectual e artística e de proteção patrimonial, são importantes, bem como são importantes as intervenções das instituições públicas nacionais e locais que valorizem e dinamizem a rica variedade e pluralidade da produção, pois permitem que um sem-número de produções culturais se desenvolvam e ganhem visibilidade nos espaços consagrados. Dessa forma, as intervenções do poder público retomam a questão da preservação da autonomia do campo artístico e da democratização da cultura.

A produção industrial provocou a padronização da produção cultural, mas há espaços e produções que escapam dessa lógica e fazem referência a diferentes histórias sociais e identidades expressivas, estilísticas e estéticas. É nesse espaço que as estratégias de democratização cultural e de valorização das diferenças se fazem mais prementes. O ponto aqui não é apenas levar cultura a este ou aquele setor ou segmento social, mas demonstrar a existência de múltiplas experiências criativas, promovendo as culturas locais e regionais, fortalecendo os laços sociais e as instituições políticas de estados e municípios, bem como as redes de infra-estrutura cultural descentralizadas que permitam o desenvolvimento de múltiplas experiências.

Compreendida nesse amplo escopo, a cultura se impõe como papel e dever estatal. Não vale mais imaginar a execução e a criação cultural pelo Estado, mas dizer que ele as fomenta e estimula. O Estado possui função constitucional na área cultural e pretende-se que ele seja formulador e articulador de uma política nacional de cultura, ampliando não apenas sua capacidade de fomentar as atividades culturais, mas de coordenar ações em âmbito nacional.

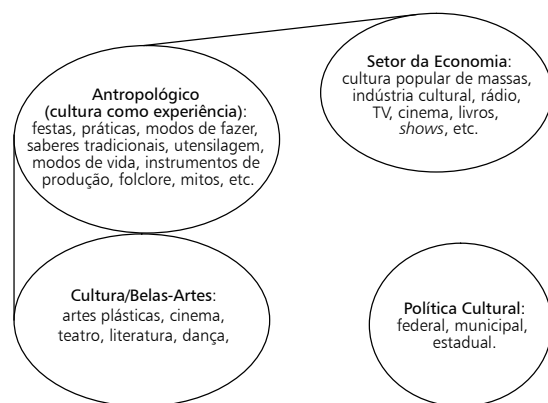
Obviamente, nessa perspectiva, a forma de atuação e o processo participativo são fundamentais, mas dependem, segundo as intenções dos agentes públicos recém-empossados, de uma reforma administrativa e do desenvolvimento correspondente de capacitação institucional para operar tal política, com o papel fundamental de estímulo ao desenvolvimento de capacidades, também focado nos estados e municípios.

Na visão do governo Lula, ao ministério caberia o papel de fomentar a área cultural, mas não apenas com recursos financeiros. Ao Estado caberia fazer cultura em sentidos próprios e específicos: em áreas estratégicas nas quais outras instituições não o fazem e também considerando o fato de que fazer política pública cultural é produzir cultura, pois espelha o atributo valorativo da sociedade, direcionado a uma área de atuação que expressa a maneira como essa sociedade percebe o papel das instituições.

A figura 1 sintetiza as referências conceituais e discursivas dominantes que compõem os diferentes objetos de atuação das políticas culturais.

Figura 1

### Níveis do conceito de cultura e seu campo ampliado



## 3 A nova estrutura do Ministério da Cultura

O Ministério da Cultura possui uma estrutura pequena, com aproximadamente 450 servidores. As instituições vinculadas têm mais 2.250 servidores, sendo que a metade deles pertence ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Nos próximos anos, grande parte desses servidores adquirirão o direito de aposentadoria. Em razão disso e pelo fato de não ter ocorrido reposição de quadros de pessoas nos últimos anos, pode-se dizer que um dos elementos mais importantes para viabilizar as políticas culturais é a contratação de pessoal e a definição de uma política de carreira condizente com o valor atribuído à área. Para que seja realizada uma política nacional de cultura, essa estrutura deverá ser redimensionada.

O MinC foi inicialmente constituído pelas seguintes secretarias: Secretaria Executiva, Secretaria do Livro (inicialmente ocupada pelo poeta Wally Salomão, foi extinta e suas atribuições ficaram com a Biblioteca Nacional), Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, Secretaria de Música e Artes Cênicas e Secretaria do Audiovisual. Há ainda as instituições vinculadas: Iphan, Biblioteca Nacional, Casa de Rui Barbosa e Funarte. Entretanto, as novas funções de formulação e de planejamento de um plano e de políticas nacionais de cultura exigirão novo formato da sua estrutura interna e de suas funções.

### 3.1 Estrutura e objetivos de planejamento

Os novos agentes públicos de cultura pretendem realizar uma gestão compartilhada e participativa que gere ações conjuntas mediante a dissolução de obstáculos à coesão institucional planejada e sistêmica. Tudo isso em sintonia com os argumentos e diretrizes gerais do governo, em especial com os princípios orientadores do Plano Plurianual (PPA).

O PPA, nos seus princípios, propõe a organização e a implementação de programas por desafios, o que se encontra embasado na idéia de transversalidade e de intersetorialidade, pois os desafios não se restringem às ações delimitadas setorialmente. Portanto, o PPA sugere e permite que o MinC possa agir em conjunto, do ponto de vista metodológico, com outros ministérios como o da Educação, do Turismo, do Meio Ambiente, do Trabalho, dos Esportes, da Integração Nacional e das Relações Exteriores, e também com outras instituições públicas, a exemplo das empresas estatais.

Pretende-se, com essa ação, promover a atuação nacional de instituições federais de cultura, demasiadamente centradas em algumas cidades que são tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo.

A Funarte constitui exemplo emblemático, pois tem presença basicamente no Rio de Janeiro e em São Paulo e entraria na estratégia descentralizadora e nacionalizante do MinC mediante a ampliação e a extensão de suas ações. As únicas instituições federais de cultura que possuem capilaridade nacional são o Iphan, que tem vários escritórios e superintendências regionais, e a Biblioteca Nacional, por ser recebedora dos depósitos legais.

Além disso, há idéias de reformar as estruturas do MinC para dotá-lo de um perfil de órgão de planejamento e de formulação de políticas culturais. As suas secretarias finalísticas (Música e Artes Cênicas, Livro e Leitura, Patrimônio, Audiovisual, Museus e Artes Plásticas) seriam transformadas em três: Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas, Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos e Secretaria de Articulação Institucional, todas elas ligadas ao Gabinete do Ministro.

Esse processo ainda não está concluído e permanece como objeto de discussão a respeito da melhor estrutura e instrumentação jurídica (superintendência de artes, centros, institutos, manutenção da Secretaria do Audiovisual, etc.) para certas áreas de atuação. O objetivo, em todo caso, é dotar o ministério de uma estrutura enxuta e eficaz, sobretudo sem as superposições e zonas de sombreamento, como acontecia com a existência de secretarias internas que atuavam em áreas já cobertas com ações de outras instituições do MinC. Para as áreas que ficaram excessivamente dependentes dos recursos incentivados pelas estatais, como artes cênicas, dança e cinema, seriam criadas estruturas institucionais com certa autonomia.

Ainda não está definido o lugar da Agência Nacional do Cinema (Ancine) na estrutura do MinC. Essa pendência deixa uma incógnita, em especial porque dela dependem definições sobre as competências do MinC na área do audiovisual e sobre quais recursos ficariam sob a administração do próprio ministério. Alguns afirmam que a indústria de cinema deveria ficar a cargo da Ancine e a parte cultural sob responsabilidade do MinC, mas o problema é exatamente saber quais são os limites entre indústria e cultura. A Ancine ainda está vinculada à Casa Civil e é disputada pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior e pelo próprio MinC. Como os recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) são administrados pelo MinC, ainda existe o problema do desenho do financiamento: alguns advogam que os recursos das leis de incentivo sejam destinados ao MinC e que os recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria

Cinematográfica Nacional (Codecine), do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e outros recursos orçamentários sejam destinados à Ancine. Essa é outra incógnita da estrutura da área que perdura e está em disputa desde a criação do órgão.

### 3.2 Programas do Plano Plurianual (PPA) para a cultura

O MinC tem como objetivo integrar ou coordenar seus diversos setores e instituições partindo das afinidades existentes entre eles a fim de evitar superposições e duplicidades, sobretudo nas instituições vinculadas. Ainda aqui é necessário enfatizar a prioridade dada à revalorização do Iphan (inclusive com o recente esforço de articulação com o Programa Monumenta), ao Plano Nacional de Museus (que sugere a necessidade de ações integradas entre as mais diversas instituições nacionais, refundando sistemas municipais e estaduais e propondo uma ampla política de capacitação de recursos humanos) e ao fortalecimento da Funarte para que atue em nível nacional.

Em outras palavras, existe a preocupação com a criação de políticas culturais e de institucionalidade que instrumentalizem ações sistemáticas para os mais diversos segmentos da produção cultural. O quadro adiante apresenta de forma sintética os programas do MinC, seus objetivos, estratégias, principais ações (selecionadas) e escopo de ação.

Os programas Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta permanecem mas com modificações em alguns dos seus componentes e em algumas de suas estratégias. O principal elemento é a tentativa de atuação conjunta e o objetivo de fortalecimento do Iphan. Música, artes cênicas e visuais compõem um programa executado pelo próprio MinC e por suas instituições vinculadas, denominado Engenho das Artes. O segmento do audiovisual também possui um programa próprio, Cinema, Som e Vídeo, que ficou, provisoriamente, com a parte cultural, como se diz no MinC, do audiovisual. O desempenho desse programa está condicionado, em grande parte, ao seu desenho e à sua amplitude, que dependem, como já assinalado, do lugar institucional a ser definido para a Ancine.

Devem-se ressaltar duas novas linhas de ação: uma delas consiste em um programa de apoio às iniciativas culturais nas periferias e no interior do país; a outra pertence a um programa do patrimônio de natureza imaterial que dá visibilidade à política gerada por legislação reconhecida internacionalmente pela sua excelência.

Quadro 1  
Programas do MinC

Programas	Objetivos	Estratégia	Principais ações (selecionadas)	Âmbito de ação
Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta	Elaboração de política integrada de patrimônio e criação de rede de apoio à preservação patrimonial	Fortalecimento do Iphan e integração com o Monumenta	Realização de concurso público; realização de plano estratégico de informações; revitalização de sítios históricos protegidos	13 mil sítios arqueológicos, 1.007 bens inscritos no livro do Tombo (59 sítios urbanos com 20 mil edificações e mais de 1 milhão de objetos); 14 museus nacionais, 18 regionais, 9 casas históricas, 3 parques nacionais, 31 bibliotecas e 35 arquivos.
Cultura, Identidade e Cidadania	Implantação de espaços culturais integrados e cursos de capacitação	Inclusão social: criação de equipamentos culturais nos municípios	Implantação de espaços culturais e capacitação profissional em regiões de vulnerabilidade social; universalização de serviços culturais	27 estados com implantação de 19 áreas selecionadas
Engenho das Artes	Fomento, formação de platéia, formação profissional; recuperação e revitalização de espaços culturais federais (em especial da Funarte) e outros	Fomento no campo da música, das artes cênicas e visuais	Apoio a orquestras, coros, peças teatrais, estímulo ao circo, circulação de eventos de música e outros segmentos; hip hop no sistema, ação integrada com Secretaria dos Direitos Humanos	Fomento em nível nacional; trabalhar a ressocialização de jovens em conflito com a lei por meio da cultura
Museu, Memória e Cidadania	Criação de Sistema Nacional de Museus e de sistemas estaduais	Modernização dos museus da União e criação de uma política nacional de museus	Revitalização de museus brasileiros não federais e modernização dos museus da União	40 unidades museológicas, mais 250 mil objetos e 900 mil peças
Cinema, Som e Vídeo	Fomentar a produção, formar e capacitar força de trabalho	Apoio a festivais e mostras nacionais e internacionais, veiculação via TV e implantação de exibição ambulante de filmes brasileiros	Reequipar o CTA e a Cinemateca Brasileira	Abrangência nacional

(continua)

(continuação)

Programas	Objetivos	Estratégia	Principais ações (selecionadas)	Âmbito de ação
Livro Aberto	Fomento à produção de livros e à leitura; estímulo ao hábito da leitura	Representação da Biblioteca Nacional em reuniões do Sistema Integrado de Bibliotecas Públicas; programas de incentivo à indústria editorial, co-edição de obras, promoção de escritores nacionais, etc.; implantação de pólos de fomento à leitura em bibliotecas municipais pelo MinC	Definição de planos estratégicos de ação; reforma do anexo do prédio da FBN; criar mecanismos de recebimento de depósito legal nos estados e de controle automatizado do recebimento; recuperação do acervo da Coleção Real Biblioteca; capacitação; Hemeroteca Nacional; Cadastro Nacional de Bibliotecas Públicas	Articular 5 mil bibliotecas públicas em plano de ação; manutenção de acervo da ordem de 9 milhões de peças – existem 10 mil bibliotecas cadastradas no Fust
Cultura e Tradições: Memória Viva	Implantação da política de patrimônio imaterial	Formação de rede de instituições governamentais e da sociedade civil capazes de implantar o INRC; essa política procura incluir a diversidade cultural ainda não contemplada nas políticas culturais e pretende dar-lhe visibilidade; escolha de comunidade de artesanato tradicional com vistas à promoção social e à geração de renda	Registro do Festival Folclórico de Parintins; registro do Círio de Nazaré; registro do modo de fazer farinha em municípios do Pará; instrução técnica dos processos de registro da Obra de Patativa do Assaré, dança do pau da bandeira, registro de maracatus, cirandas, congo, chorado, etc.; apoio a comunidades artesanais	Ações de abrangência nacional; o patrimônio cultural consagrado pelo Estado brasileiro exclui a maioria dos grupos e etnias que compõem a sociedade e não reflete seu múltiplo universo cultural; já estão mapeados 100 pólos de artesanato
Cultura Afro-Brasileira	Inclusão social das comunidades remanescentes e valorização das culturas das populações afro-brasileiras	Garantir posse de terras e inserção das comunidades em programas de desenvolvimento sustentável; promoção e valorização da cultura afro-brasileira	Capacitação de recursos humanos para desenvolvimento sustentável, fomento a projetos culturais, estudos e pesquisas, conservação e proteção legal de bens culturais	743 comunidades – 29 já tituladas

O programa de inserção cultural denominado Cultura, Identidade e Cidadania tem como objetivo levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos centros urbanos e das cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é propiciar aos grupos locais condições de expressão, desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas,

oferecendo a cultura como elemento de integração social. Espera-se que talentos locais se desenvolvam e ganhem visibilidade e até consagração nos meios culturais, mas também é possível que dinamizem produções locais, criando emprego e gerando renda nas atividades artesanais, de cultura popular, o que permite, inclusive, profissionalização e visibilidade para a produção não consagrada no campo cultural. Para isso, pretende-se investir em equipamentos culturais de multifuncionalidade e na capacitação de artistas, técnicos e produtores locais, em municípios que tenham, efetivamente, em um primeiro momento, capacidade e dinamismo cultural para que esses espaços funcionem.

O outro programa, denominado Cultura e Tradições: Memória Viva, refere-se à valorização do patrimônio imaterial, expressões da cultura tradicional e popular. É um programa que, dada a natureza de suas ações, marcará um diferencial, a depender de sua implementação, no desenho das políticas culturais, no seu objeto e nos meios de ação. É, na verdade, a prática de uma política presente desde o Decreto-Lei nº 25, de 1937, elaborado por Mário de Andrade, e que propunha ações avançadas do ponto de vista conceitual no campo das ações públicas culturais e que foram limitadas na implementação dadas as circunstâncias históricas.

E, finalmente, o Programa Cultura Afro-Brasileira, cujos objetivos são a inclusão social das comunidades remanescentes e a valorização da população afro-descendente. O conjunto de ações desse programa deverá ser potencializado com as ações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

## 3.3 Financiamento

### 3.3.1 Recursos orçamentários

Tudo leva a crer que as linhas do financiamento à cultura deverão sofrer mudanças. O MinC propõe que os recursos orçamentários destinados à cultura sejam aumentados para 1%, pelo menos, do orçamento líquido da União. Claro, a centralidade da política depende de recursos e 1% significa aproximadamente R\$ 1,8 bilhão.<sup>3</sup>

A outra proposta é a loteria cultural. Não se sabe ao certo o montante de recursos que seriam destinados à área, nem se seriam passíveis de corte ou

3. A Áustria destina em torno de 1,3% do seu orçamento à área cultural; a Finlândia, 0,8%; a França, 1%; a Itália, entre 0,4 % e 0,6%; os Países Baixos, 1%; e a Suécia, 0,7%.

contingenciamentos. A experiência dos últimos anos aponta que os recursos das fontes Contribuições sobre Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais e sobre Prêmios de Concursos e Prognósticos foram penalizados com as políticas de contingenciamentos. Entretanto, a previsão do presidente da Funarte é que tal loteria poderia aportar perto de R\$ 800 milhões em recursos para a área.

Por enquanto, o que se tem de efetivo é a decisão do governo em manter os recursos orçamentários nos níveis anteriores (próximos de R\$ 380 milhões) e o consentimento para a implementação da idéia da Loteria da Cultura junto à Caixa Econômica Federal (CEF). O teto global para a renúncia fiscal permanece em R\$ 160 milhões como nos últimos anos.

De outra parte, o governo pretende reconfigurar o Pronac em, pelo menos, três direções:

- a) regulamentação do Fundo Nacional de Cultura, estabelecendo critérios claros para a aplicação de seus recursos;
- b) ativação dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), que, apesar de regulamentados desde 1995, ainda hoje não entraram em funcionamento – o mesmo vale quanto ao Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine); e
- c) revisão da legislação de incentivos fiscais, em especial a Lei Rouanet.

### 3.3.2 Incentivos fiscais

As críticas mais fortemente dirigidas ao Estado em matéria de política cultural nos anos 1990 são, em geral, de dois tipos. A primeira diz respeito à incapacidade do poder público e à sua ausência na organização de espaços administrativos capazes de promover a criação artística e cultural. Segundo essa crítica, o Estado não teria ampliado suas capacidades internas de planejamento e gestão cultural e as ações realizadas nos períodos anteriores teriam sido francamente insuficientes.

O outro tipo de crítica direciona-se à ênfase que teria sido dada ao mercado na última década. Tal crítica abrange dois aspectos. As críticas mais recorrentes referem-se à omissão dos governos anteriores em relação às políticas culturais. De fato, o Estado brasileiro, à exceção do cinema e do setor audiovisual, não atua sistematicamente nas indústrias culturais. A grande produção cultural no Brasil é privada, como as redes de televisão, o mercado editorial e a indústria fonográfica. Em segundo lugar, as intervenções públicas teriam sido secundarizadas pela ênfase dada às leis de incentivo e



estas deixam às empresas a decisão de investimento. Caberia ao poder público retomar sua capacidade de elaboração e de orientação das políticas de produção e seu financiamento.

Qual seria o ponto mais robusto da crítica? Ele se refere sobretudo e enfaticamente aos usos das leis de incentivo. A decisão final no uso de recursos públicos é, de fato, ditada pelas empresas em razão de suas estratégias corporativas e de reforço da imagem. No entanto, a depender das regras, há aporte significativo de recursos próprios das empresas. Em meados da década de 1990, as empresas aportavam recursos novos da ordem de 60% e a renúncia representava os outros 40%. No início dos anos 2000, a contrapartida das empresas havia caído para 40%. Ademais, a participação das empresas públicas é significativa e em nem um dos casos pode-se afirmar que haja ingerência nos conteúdos dos projetos culturais.

Portanto, o problema não é de dirigismo. Trata-se de retomar o papel do Estado na orientação dos investimentos feitos pelas empresas ou, pelo menos, dos investimentos realizados pelas empresas estatais. Alguns pontos, independentemente das discordâncias referentes aos significados da aplicação das leis de incentivo nos últimos anos, podem ser considerados em geral consensuais no que concerne às necessidades de mudança das leis de incentivos. Entre eles, cinco são aqui apontados:

1. apesar do aumento da captação de recursos, a contrapartida do empresário diminuiu. A reversão dessa tendência é possível e desejável e requer revisão dos critérios definidos pela legislação.
2. a concentração regional dos benefícios no Sudeste é um problema e as leis devem se preocupar com a realocação equitativa de recursos e de mecanismos que incentivem a circulação de obras e espetáculos entre as regiões, ou seja, com a chamada contrapartida social.
3. a legislação permitiu que as empresas utilizassem a renúncia fiscal para o financiamento de suas fundações e institutos culturais. Aqui são apresentados dois tipos de questões: a concorrência por recursos limitados entre produtores culturais (sem recursos próprios) e fundações e institutos (que poderiam ser financiados pelas empresas-matriz), e a formação de patrimônio privado sem controle público dos usos e da destinação cultural desse patrimônio.
4. baixa produtividade – a cada mil projetos aprovados pelo MinC, apenas vinte captam recursos nas empresas.

5. Uso de grande soma de recursos em projetos de artistas consagrados e capazes de financiar sua produção por outros meios.

No item 2, a idéia de contrapartida social gerou menos aceitação, principalmente porque não estava clara. No conjunto de críticas, surgiu a questão dos usos dos incentivos fiscais pelas grandes empresas estatais, as maiores utilizadoras dos recursos disponibilizados à produção cultural por meio desse mecanismo.

É relevante destacar que muito do que foi a cultura, a exemplo da retomada da produção cinematográfica brasileira, reflete o apoio fornecido sobretudo por algumas estatais. Citem-se como exemplos a BR Distribuidora e a Petrobras, que investiram, respectivamente, R\$ 50,1 milhões e R\$ 44,2 milhões na área cultural em 2002. Tais valores correspondem a um quarto dos recursos orçamentários do MinC em 2002 e o total aportado pelas estatais está próximo da metade desse orçamento. Nesse sentido, o atual MinC considera a utilização de recursos incentivados pelas empresas estatais como problema político e que esses recursos poderiam ser canalizados para certos setores e segmentos a partir de critérios e prioridades definidos conjuntamente com ele.

Nos primeiros meses, a importância política e econômica dos recursos das estatais ganhou vulto. O MinC e a Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República tinham pontos de vista divergentes sobre os usos dos recursos. A Secom pretendeu condicionar o uso de recursos de comunicação e *marketing* das estatais a contrapartidas sociais. A reação dos artistas, em especial dos cineastas cariocas, foi pronta e vigorosa ao classificarem a posição da Secom como representação de dirigismo cultural e de tentativas de interferência nos conteúdos das obras de cultura, sobretudo pela tentativa de ligar a produção cultural a critérios que lhe são alheios. Exigiram que as decisões sobre o destino dos recursos ficassem a cargo do MinC.

Outros segmentos da área cultural discordaram da posição daquele grupo e elogiaram a proposta como inovadora e importante, mesmo porque a contrapartida social é um mecanismo previsto em lei. O MinC discordou da proposta de contrapartida social, primeiro enfatizando que ela não faz sentido no mundo da cultura e até fere sua autonomia ao buscar referências externas que justifiquem o uso de recursos públicos para o desenvolvimento cultural. Depois, porque o qualificativo “social” refletiria uma incompreensão sobre a contribuição singular e estratégica da cultura para o desenvolvimento. Ainda aqui, as posições são heterogêneas e ativistas do próprio MinC haviam advogado a idéia da contrapartida, o que resultou na percepção clara de

divergências internas ao campo artístico-cultural, com diferentes interfaces e interesses em relação aos recursos disponibilizados pelas leis de incentivo.

Os critérios sobre os usos das leis de incentivo ainda estão em debate. O mesmo ocorre com a definição a respeito de quem decidirá sobre a destinação dos recursos das estatais. Ao que tudo indica, deve haver uma participação crucial do Ministério da Cultura, em especial porque as preocupações com as conseqüências e com a inclusão social devem estar presentes nas suas orientações.

A idéia de contrapartida tem duas dimensões: a primeira refere-se ao fato de que o abatimento de 100% previsto pelas leis de incentivo não possibilita aportes de recursos novos pelas empresas, ou seja, a contrapartida financeira das empresas em relação à renúncia fiscal e aos benefícios auferidos pela associação da imagem da empresa com o produto cultural. Como já foi assinalado, a correção desses mecanismos é relativamente simples. O manejo dos níveis de abatimento permite incentivar e até direcionar recursos, mas sobretudo tem a virtude de poder definir o montante de recursos próprios das empresas destinados a projetos culturais.

Por outro lado, a contrapartida social não se liga diretamente à contrapartida financeira, pois pode resolver vários problemas do próprio campo cultural, sem desfigurar sua autonomia: ingressos a preços reduzidos, exigência de circulação de espetáculos, exigência de investimentos em equipamentos, em projetos do Fundo Nacional de Cultura ou em projetos priorizados pelo próprio MinC e que tenham objetivos de inclusão cultural e social.

## 4 Conclusões

Pode-se afirmar que o governo Lula sinalizou que deverá atuar em uma dupla dimensão, na maneira de pensar a cultura e seu lugar entre as políticas públicas, e na cultura como espaço institucional passível de ser organizado segundo regras, critérios públicos e universais com grande potencial de democratização das relações sociais e simbólicas. É mérito dos agentes públicos a atitude de não desconsiderar os efeitos econômicos e sociais das políticas culturais e a lembrança de que essas oferecem mais do que direitos à igualdade econômica e cultural, elas oferecem direitos à diferença, pois além de comprometerem as sociedades com o desenvolvimento pleno dos recursos simbólicos disponíveis, as políticas culturais devem proporcionar a multiplicação de exemplos edificantes, os mais múltiplos e díspares, que aumentem as possibilidades de convivência democrática e criativa.

Para isso, as políticas culturais devem se valer tanto das possibilidades de recontextualização do passado quanto da constante recontextualização do presente, ou seja, devem disponibilizar recursos simbólicos que permitam a constante reflexão. A arte e a cultura têm a capacidade de prover os indivíduos de criatividade crítica necessária para imaginar e construir uma boa sociedade na qual possam usufruir de uma vida satisfatória, do ponto de vista cultural, social e político.

# Capítulo 4

---

Políticas  
Culturais Federais:  
Avanços e  
Possibilidades

## 1 Introdução

No Brasil, os direitos sociais e culturais estão em segundo plano e o Estado não os garante plenamente.<sup>1</sup> As questões sociais, como a violência, a fome, a miséria, o desemprego, a escola e os serviços de saúde de qualidade, cedem lugar às prioridades do ajuste fiscal. Some-se a isso a ausência de equipamentos culturais na maior parte dos municípios e um mercado cultural completamente desregulado, com um quadro específico no qual se desenvolvem as políticas culturais: recursos financeiros escassos, instrumentos de política pública insuficientes e reflexão sobre a história cultural e social absolutamente relegada a plano demasiado secundário. Mesmo na presença da melhor das intenções e dos diagnósticos mais precisos, os esforços de reforma apresentam-se como um trabalho de Sísifo, diante da ausência de recursos e das prioridades das políticas econômicas.

Os problemas apontados não são conjunturais, têm longa história e exigem soluções institucionais amplas, mudanças no comportamento dos governos e também da sociedade no que se refere ao padrão das políticas culturais. Os gestores da cultura no governo Lula apontaram em diversas ocasiões os limites estreitos nos quais as políticas culturais dos anos 1990 se desenrolaram. Entretanto, os constrangimentos e os obstáculos não puderam, ainda, ser removidos, o que gerou baixa capacidade de manobrar as políticas no sentido das reformas e das reestruturações perseguidas. Nos primeiros meses, o Ministério da Cultura (MinC) apresentou suas propostas e a direção em que iria atuar. Mobilizou-se e travou diversas e importantes batalhas: consolidou a reestruturação interna, teceu vasta rede de articulações e apoios e discutiu pontos importantes da reforma tributária que afetavam os recursos dos estados e municípios, além de contar com a idéia de um Sistema Nacional de Cultura e com a aprovação de uma emenda constitucional, que é ponto de partida para instrumentalizar o poder público para o manejo de um Plano Nacional de Cultura.

## 2 Os desafios das políticas públicas de cultura

O Ministério da Cultura aproveitou os meses iniciais do governo Lula para estabelecer alianças, articulações, contatos com os diversos atores institucionais

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 8, de fevereiro de 2004, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

na área, em especial com os secretários de cultura dos estados e dos municípios, preparando-se assim para ampliar os espaços de atuação e apoiando-se na idéia de reformulação das instituições nacionais de cultura e do seu escopo de atuação. Para tal, foram realizadas inúmeras audiências públicas, encontros e seminários, nos quais se discutiu, entre diversos temas, a reestruturação das leis de incentivo e do modelo de financiamento, bem como os papéis dos agentes públicos e dos gestores culturais.

O governo Lula realizou, na área cultural, encontros internos, tendo depois convocado os diversos agentes culturais para discutir sobre as fontes e as formas de financiamento à cultura, bem como sobre a distribuição da produção cultural. Para isso, realizou inúmeros seminários, os quais foram chamados Cultura para Todos. Os diagnósticos já estão feitos, faltam soluções viáveis. A criação de novas fontes de financiamento e a ampliação de recursos tornam-se necessárias, pois não se pode contar apenas com os recursos incentivados, que têm limites claros, em especial as preferências do empresariado e de suas diretorias de *marketing*. Além disso, os recursos incentivados deixam parte da demanda sem ser atendida e, para esses excluídos, devem ser criados outros mecanismos na forma de recursos orçamentários ou a fundo perdido. As leis de incentivo podem ser ajustadas, mas não transformadas em sua natureza e limites. A distribuição de livros, espetáculos, música, exposições etc. deverá, nas propostas do MinC, ter apoio direto do governo, de forma que se otimizem os recursos públicos ou privados investidos. Quanto mais o produto cultural circular dentro e fora do país, melhor para os artistas envolvidos e também para o público. É importante, segundo a visão dos representantes do próprio MinC, que as produções sejam pensadas também na sua distribuição e que canais alternativos sejam criados, uma vez que a distribuição comercial não atende a todas as demandas.

Em resumo, o Ministério da Cultura colocou-se alguns desafios, com a criação de um sistema nacional de cultura e de um sistema de financiamento, os quais incluem a configuração e a institucionalização de uma política nacional, a reforma dos mecanismos de financiamento e a democratização cultural. A consecução dessas metas impõe ao governo a articulação com diversas instituições como Ministério da Educação, universidades, Ministério do Trabalho, instituições culturais públicas regionais, em especial em estados e municípios, e o aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais do próprio ministério. Além disso, impõe-se o aumento dos recursos financeiros disponíveis, compromisso longe de estar selado.

## 2.1 Mecanismos de financiamento

O desafio de consolidar o sistema de financiamento nacional envolve a definição de novas regras para o funcionamento das Leis de Incentivo, do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). O objetivo, discutido em inúmeros encontros nacionais, seria o de dar transparência aos critérios de funcionamento, e confiabilidade e legitimidade à distribuição dos recursos públicos. O segundo elemento desse desafio seria o de aumentar os recursos disponíveis.

As leis de incentivo fiscal foram elementos centrais no fomento às atividades culturais no Brasil dos anos 1990. Além das leis federais, atualmente em processo de discussão e de revisão no que refere aos critérios de acesso aos seus recursos e de seus mecanismos de operacionalização, os estados criaram mecanismos próprios de fomento baseados em renúncia de arrecadação de impostos e viram-se diante da possibilidade, presente nas propostas de reforma tributária, de ter suas leis de incentivos fiscais extintas.

Na questão da reforma tributária, o artigo 92 da PEC vedava a concessão ou a prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais e, com isso, as leis de incentivo fiscal estaduais seriam extintas. Em primeira avaliação, a perda em recursos estimados seria de R\$ 160 milhões, retirados dos dezesseis estados que possuem legislação de incentivos ligada ao ICMS. As leis de incentivo federais por si mesmas não asseguram a produção cultural regional, alguns estados receberam poucos recursos das leis de incentivo federais, que se concentram no eixo Rio-São Paulo. O maior problema, aos olhos da administração fazendária, era abrir precedente, ao qual se seguiriam pressões de outros setores por benefícios fiscais, mas essa objeção foi contornada politicamente. O MinC formulou, com o Ministério da Fazenda, a proposta, depois apresentada a secretários estaduais e municipais de cultura, de formar um fundo com 0,5% da arrecadação de ICMS de cada estado, cujos recursos não poderiam ser contingenciados. O MinC acreditava que tal mecanismo substituiria, com vantagens, as leis de incentivo estaduais.

No entanto, produtores e gestores culturais articularam-se e levaram ao Congresso Nacional suas demandas de manutenção dos incentivos estaduais de cultura. Tais demandas tiveram apoio unânime na Comissão de Educação e na Subcomissão de Cinema, Comunicação Social e Informática do Senado. Depois, com o apoio de uma Frente Parlamentar, assegurou-se a manutenção dos recursos, uma vez que havia proposta de extingui-los em 2007 ou de mantê-los apenas por mais alguns anos.

Outra reivindicação do setor cultural nesse período foi que as pequenas e as microempresas fossem preservadas na reforma tributária, em especial no que se refere aos aumentos das alíquotas da Cofins. Pode-se afirmar que a proposta de reforma tributária teve o mérito de solidarizar MinC, secretários estaduais, entidades e produtores artísticos que se mobilizaram, estabelecendo interlocução e apoios no poder Executivo e no Parlamento para suas reivindicações. A Frente Parlamentar, criada para enfrentamento desse problema pontual, pode ter desdobramentos promissores para o atendimento de demandas e reivindicações importantes da área cultural, entre elas as negociações do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a defesa pela ampliação de recursos financeiros no orçamento da União.

As leis de incentivo federais, por enquanto, não sofreram alterações, mas foi anunciado o aumento de teto da renúncia federal para R\$ 400 milhões anuais. A Loteria da Cultura, um dos mecanismos que proporcionaria aumento nos recursos orçamentários, teve sua operacionalização adiada. As mudanças referentes ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), no que diz respeito a critérios de alocação e usos de seus recursos, ainda estão em discussão.

Entretanto, o Funcines teve sua legislação aprovada. Tal fundo é formado de cotas administradas por instituições financeiras. A compra das cotas permite benefícios fiscais, como dedução no Imposto de Renda. Tais deduções serão de 100% em 2004 e 2005; de 50%, de 2006 a 2008; e de 25%, entre 2009 e 2010, quando o Fundo será extinto. Poderá ser usado em projetos cinematográficos, até mesmo em obras de recuperação de salas de exibição, na produção de seriados e na criação de filmes para a televisão.

## 2.2 Sistema Nacional da Cultura

O primeiro momento de qualquer governo é o de contato e reconhecimento dos aparatos administrativos, seus limites e potenciais. As dificuldades da área, em especial do setor governamental, e o papel do Estado foram objeto de intensa discussão. A atuação do Estado deveria abranger todos os setores culturais, da indústria cultural à preservação do patrimônio histórico, passando pelas belas-artes e pela cultura em sentido antropológico amplo, ou seja, as práticas culturais enlaçadas ao cotidiano. Ao governo federal deveria corresponder o papel de fomentador e articulador de política nacional de cultura. Seus recursos financeiros, sua força de trabalho e suas capacidades institucionais deveriam ser multiplicados.

Para o atendimento dos seus objetivos, as estruturas do ministério foram reformadas; no entanto, os recursos econômicos ainda são escassos e o sistema de

financiamento não encontrou reformulação que deslocasse o eixo de atuação dos recursos incentivados, que têm forte relação com os interesses de *marketing* das empresas, para recursos orçamentários que viabilizassem a reorientação de uma política baseada em eventos para outra, com base na requalificação de instituições permanentes de cultura.

O governo busca, no momento, redimensionar os papéis do Estado na área, criando um sistema nacional de cultura, consolidando instrumentos políticos e instituições federais de política cultural. Para isso, o MinC realizou mudanças em suas estruturas que lhe conferissem capacidade de planejamento e formulação de políticas. Tal iniciativa inclui aumento de recursos humanos capacitados na gestão política e fortalecimento institucional, a exemplo do que vem ocorrendo com a implementação de concursos para servidores do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e com o processo seletivo da Agência Nacional de Cinema (Ancine), já em andamento.

O Sistema Nacional de Cultura, embora demande recursos financeiros e estratégia de médio prazo para ser consolidado, exige mais em capacidades políticas e de coordenação entre instituições federais, estaduais e municipais. Em termos de atuação política pontual, o MinC já demonstrou sua capacidade e sua disposição de organizar-se para estabelecer alianças e articular-se com outros atores institucionais. As propostas recentes têm orientação clara: fortalecer os serviços culturais permanentes, secundarizados pela política de eventos na década de 1990. Para ser legítimo, o Estado deve justificar-se e atuar em nome do interesse geral, fazendo apelo ao poder ideológico e simbólico. As políticas culturais são peça-chave nesse dispositivo de criação de identidades coletivas e justificação política. O papel do Estado diante do mercado está sempre em questão nos processos de legitimação. Duas grandes linhas dizem respeito às ênfases políticas e aos valores alocados na gestão da política cultural. A primeira é a ênfase no Estado como poder civilizador da sociedade e em decorrência a importância de instituições culturais permanentes capazes de contar a história social e cultural da Nação. A outra, a política de eventos, refere-se ao momento conjuntural dos governos e às suas necessidades de legitimação. Essas duas grandes linhas de atuação pública, no âmbito cultural, são assinaladas no quadro 1.

A oposição entre uma política de eventos e uma política de serviços culturais permanentes não é absoluta. Uma pode e deve apoiar-se na outra. Entretanto, se o objetivo é a universalização de direitos culturais, a gestão pública de

cultura não pode prescindir de instituições consolidadas, com recursos técnicos e humanos capacitados, com critérios e orientações claras, com recursos financeiros suficientes para retirar do mercado o poder de imposição de seus produtos e valores. A intervenção pública no setor cultural tem de contar com recursos institucionais relevantes, do contrário resume-se à promoção de eventos e à cristalização de valores fugazes, quando não da simples mercantilização da cultura.

## Quadro 1

### Distinção entre políticas culturais e políticas de eventos e caracterização das instituições públicas brasileiras

	Política cultural	Política de eventos
Objetivos	Legitimação e universalização dos direitos culturais	Legitimação e promoção dos governos
Planejamento	Longo prazo	Curto prazo
Prioridades	Serviços culturais permanentes	Eventos
Instituições culturais	Iphan Biblioteca Nacional Centro Nacional de Folclore Funarte Museus Nacionais Cinemateca Brasileira Ancine Fundação Casa de Rui Barbosa Fundação Cultural Palmares	Leis de Incentivo Programas de fomento com recursos orçamentários

Fonte: MACHADO, B. N. da M. *Desenvolvimento cultural e planos de governo*. São Paulo: FIC/ Instituto Polis, 2000.

O desafio das políticas culturais brasileiras não se resume a resolver a disjuntiva entre eventos e serviços permanentes, mas deve ampliar o escopo de atuação, potencializar capacidades institucionais, ou seja, priorizar de fato suas instituições culturais, com recursos estratégicos e em montantes significativos. Tal desafio não é fazer homenagem ao vício da política conjuntural, concedendo-lhe tudo em nome das circunstâncias, mas construir um sistema de gestão política que universalize os direitos culturais.

O Ministério da Cultura conta com pequena estrutura e compõe-se de instituições históricas da área cultural federal. A abrangência dessas instituições é reduzida e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto

nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: *i)* Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; *ii)* Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; *iii)* Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; *iv)* Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e *v)* Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Além desses órgãos, o MinC ainda tem quatro representações regionais (SP, RJ, MG e PE); dois órgãos colegiados: o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); além de entidades vinculadas: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional de Artes (Funarte), e Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

A atuação nacional do MinC implica o fortalecimento e a ampliação das instituições federais de cultura, até agora restritas a algumas cidades, tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo, e a construção de um sistema nacional de cultura. O fortalecimento das instituições federais é um objetivo que está apenas em parte ao alcance da atuação dos gestores públicos e, a julgar pela peça orçamentária do próximo ano,<sup>2</sup> não estará presente em toda sua amplitude na agenda desse mandato de governo. Entretanto, está ao alcance dos gestores culturais uma ampla articulação com as universidades públicas, com o próprio Ministério da Educação e com os poderes públicos estaduais e municipais para desenvolvimento de ações de capacitação e formação de gestores em cultura, produtores e artistas, a exemplo da solução encontrada pela área de saúde, com os pólos de capacitação, para a formação de recursos humanos, os quais também contaram com instituições públicas de ensino superior. As ações intersetoriais são um desafio e, para apoiá-las, foi criada a Câmara de Política Cultural, um espaço de discussão e decisão estratégica.

A Câmara de Política Cultural, do Conselho de Governo, criada em novembro de 2003 com o objetivo de formular políticas públicas e diretrizes de temas relacionados à cultura, constitui espaço institucional para cooperação intersetorial dos órgãos e das entidades da administração pública federal e da sociedade civil. A Câmara terá como presidente o chefe da Casa Civil e, como integrantes, os ministros de Estado da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo, do Esporte, além da Secretaria de Comunicação de Governo e

2. No caso, a peça orçamentária de 2004.

Gestão Estratégica da Presidência da República. Seu Comitê Executivo será coordenado pelo secretário-executivo da Casa Civil e integrado pelo subchefe de coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República, pelo secretário-adjunto da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República e pelos secretários-executivos dos Ministérios da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo e do Esporte.

### 2.3 Acompanhamento de programas

Os programas de proteção do patrimônio com longa tradição têm origem nos processos de formação das nações modernas, com seus processos de destruição sistemática de lugares de memória e das variadas experiências históricas, sociais e culturais, causados especialmente pelos movimentos de industrialização. Os movimentos políticos que reescreveram constantemente as histórias nacionais à luz de interesses de legitimação política também criaram necessidades no que se refere à preservação das diferentes histórias culturais dos agentes sociais. O campo patrimonial nasceu para contar as diversas histórias possíveis da formação nacional e, em certos casos, justificar experiências históricas, mediante construção de narrativas sobre processos formativos no Brasil. Para ilustrar tais narrativas, basta verificar que até recentemente a maior parte dos bens tombados referia-se às experiências culturais portuguesas, com suas igrejas católicas e construções militares, ou seja, a política patrimonial enfocava a história ibérica no Brasil.

A Biblioteca Nacional e os Museus Nacionais tiveram funções semelhantes em seus primórdios, o que também vale para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em tempos de mundialização da cultura, os objetivos dessas instituições certamente deverão, em especial pelas novas tecnologias que usarão e pelos papéis que cumprirão nessa nova etapa do desenvolvimento capitalista, ser exigentes em termos da reafirmação das identidades sociais.

Tais instituições são tradicionais e tratam do registro, da proteção, da memória e do patrimônio cultural, constituindo serviços culturais permanentes. Apesar das dificuldades em gerir acervos imensos e importantes, ou de revitalizar espaços urbanos, são instituições que permitem a publicização e a universalização dos direitos culturais, seja no zelo dos direitos autorais ou nos cuidados com o suporte material da cultura escrita, no caso da Biblioteca Nacional, ou na preservação da memória artística, urbanística, histórica e cultural, papel do Iphan, bem como de museus e casas históricas.

No último ano, a área patrimonial articulou os programas Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta, organizados desde meados da década de 1990. No início do governo Lula, o Monumenta sofreu mudanças em alguns dos seus componentes com o objetivo de fortalecer o Iphan, que vem perdendo suas capacidades institucionais ao longo dos anos, em que pese sua centralidade nas políticas culturais. Aliás, os museus e as casas históricas estão no âmbito dessa instituição, única da área com capilaridade nacional.

Os museus nacionais, com os esforços de modernização e sustentabilidade da última década, estão longe de alcançar a situação ideal, no que se refere à sua gestão. O Plano Nacional de Museus, ainda em elaboração, é um importante passo para mudar a tendência de secundarização da área nas políticas públicas. O decreto que se refere a tal plano está sendo discutido e tem como norte a configuração de um sistema nacional de museus, composto pelos museus federais, do MinC e dos demais ministérios; pelos museus públicos e privados (incorporáveis ao sistema mediante convênio com o MinC), bem como pelos sistemas e redes estaduais e municipais de museus. A coordenação geral do Sistema Brasileiro de Museus (SBM) ficará a cargo do Ministério da Cultura.

A Cinemateca Brasileira, que estava no organograma do Iphan até início de 2002, após a reorganização da área foi vinculada diretamente ao Ministério da Cultura.

Outro programa na área do patrimônio refere-se à valorização do patrimônio imaterial, às expressões da cultura tradicional e popular, aos modos de saber fazer e de expressão. Trata-se de um programa que, tendo em vista a natureza de suas ações, representará um diferencial, dependendo de sua implementação, no desenho das políticas culturais, em seu objeto e meios de ação. O Programa chama-se Cultura e Tradições: Memória Viva e pode ter, pela sua natureza, a execução por qualquer instituição pública ou privada. De acordo com o Decreto nº 3.551/2000, é responsabilidade do Iphan, além dos cuidados com o patrimônio edificado, o “registro” e o “tombamento” dos bens culturais de natureza imaterial, até mesmo na estrutura reformada já existe o Departamento do Patrimônio Imaterial no Iphan, que cuida dessa área. A política para o patrimônio imaterial também conta com o Centro Nacional de Folclore, transferido da Funarte para o Iphan, cuja origem data das campanhas do folclore nacional da década de 1940 e que tem a *expertise* necessária para articular uma rede nacional de instituições, ou seja, um serviço cultural permanente nesse segmento de intervenção política. Tal intervenção tem importância especial no campo cultural pelas relações dos interesses



econômicos que envolvem os direitos de autor e das coletividades tradicionais. Além disso, tal linha de ação deveria conceder, aos múltiplos saberes e experiências populares, a devida atenção que ainda não lhes foi facultada pelas demais políticas culturais. Por essa razão, talvez, o programa do patrimônio imaterial resultasse mais bem organizado e eficaz se estivesse ao encargo de instituição com autonomia administrativa e financeira, um instituto ou uma fundação capaz de coordenar ampla rede de instituições já presentes nessa área de atuação. O próprio Centro de Folclore e Cultura Popular, reestruturado, poderia atender a esse importante papel.

O poder público também tem linha de financiamento de eventos nas áreas de música, artes cênicas e visuais, que compõe um programa executado pelo próprio MinC e por suas instituições vinculadas, denominado Engenho das Artes. Trata-se de um programa ainda sem desenho e estratégia definidos, mas que pode vir a se tornar eixo de atuação importante no MinC, pela novidade que representa no cenário público federal de cultura.

O programa Cultura, Identidade e Cidadania tem o objetivo de levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos grandes centros urbanos e daquelas cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é oferecer aos grupos locais condições de expressão e desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas, promovendo a cultura como elemento de integração social, sobretudo por intermédio de centros denominados Base de Apoio à Cultura (BAC). A idéia é que sejam centros de produção e circulação cultural, dotados de recursos e infraestrutura tecnológica moderna e que seriam implantados em áreas carentes do país. Portanto, destinam-se ao contingente de excluídos do acesso a bens culturais, que não possuem recursos para assistir a um filme no cinema ou para ter acesso a um canal pago de TV. Outro elemento que está em discussão é a vitalização das TVs públicas, tanto no que se refere à área geográfica abrangida quanto aos aspectos tecnológicos e aos conteúdos.

## 2.4 As indústrias culturais e o poder público

Os segmentos industriais como mercado editorial, fonografia, cinema e audiovisual (televisão) têm longa história no Brasil e são marcados por intensa dinâmica do setor privado, mesmo que pontuada por atuação do Estado na consolidação dessas indústrias. Caracterizam-se por um processo industrial que permite a reprodução em grande escala de original fixo sobre suporte, permitindo redução de custos e produção em série. Pela sua perenidade, no sentido do registro em suporte material, tal processo industrial escapa às leis

do efêmero, como ocorre com aquelas obras e eventos do espetáculo vivo, sendo capaz de articular verticalmente indústrias de insumos, materiais e produtos, além de integrar novos processos de produção e articular diferentes formas de mercado e produção cultural.

O mercado editorial brasileiro é bastante dinâmico, mas restrito a pequena parcela da população. As razões são várias. O alto preço do livro é uma delas, mas não a única, nem mesmo a principal. O poder público tem instrumentos para estimular a produção de livros a preços baixos mediante políticas direcionadas à organização dessa indústria, tais como política de compra de livro (como já acontece com os didáticos e, em menor escala, com a compra de acervos para bibliotecas municipais e escolares), ou políticas de crédito e de preço. Portanto, o preço não é a causa principal do pequeno número de leitores entre os brasileiros. A ausência do hábito de leitura é um dos pontos críticos mais importantes. O brasileiro lê menos de dois livros *per capita*/ano. Faltam estímulos adequados na família e na escola que criem condições para o desenvolvimento do hábito de leitura. As recentes avaliações do MEC revelam o baixo desempenho dos alunos em língua portuguesa, cujo conhecimento é necessário ao desenvolvimento da leitura com competência e prazer. Ademais, faltam equipamentos públicos que facilitem e estimulem a leitura, no caso das bibliotecas. As bibliotecas escolares, quando existem, são precárias, e as bibliotecas públicas municipais são insuficientes. Pesquisa realizada em 2001 pela Câmara Brasileira do Livro revelou que, do já pequeno universo de leitores brasileiros, apenas 8% fazem uso de bibliotecas para leitura. Portanto, criar tal hábito exige ações que não se limitam à criação de bibliotecas ou equipamentos; possivelmente, exigiria redefinição das políticas do livro didático e ação mais vigorosa por parte do ensino formal, na formação permanente de leitores.

A atuação do Ministério da Cultura é importante na área da leitura, mas vem sendo limitada em decorrência dos poucos recursos disponíveis. Limita-se a uma produção editorial reduzida e à criação de bibliotecas municipais. Mesmo com recursos escassos, no entanto, o MinC movimenta uma rede de grandes e pequenas editoras que passa a ter parte do faturamento anual relacionado a tal política cultural. É curioso que a atuação pública federal nessa área seja limitada, visto que possui uma das maiores e mais importantes bibliotecas públicas nacionais do mundo, a Biblioteca Nacional, a qual tem reconhecimento internacional. Porém, certamente, a política nacional do livro, que segue exemplo de políticas estaduais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, abre ao governo e às instituições públicas novas responsabilidades relativas ao apoio ativo ao setor livreiro.

A Lei nº 10.753, que institui a política nacional do livro e foi publicada em 31 de outubro de 2002, estabelece princípios gerais, como linhas de crédito para editoras e distribuidoras de livros, e introduz a hora de leitura diária nas escolas, bem como dispõe sobre programas anuais para manutenção e atualização do acervo das bibliotecas públicas, universitárias e de escolas. Além disso, cria um fundo de provisão para a depreciação de estoques e para adiantamentos de direitos autorais; isenta de impostos ou taxas alfandegárias os livros estrangeiros; dispõe sobre cadastramento na Fundação Biblioteca Nacional (FBN) de contratos firmados entre autores e editores para cessão de direitos autorais; e define o livro como material não permanente. Foram vetados os artigos que permitiam contratação de trabalho autônomo na cadeia de produção do livro, sem configuração de vínculo empregatício, e o artigo que criava as condições para incentivos fiscais para a implantação de novas livrarias. A Política Nacional do Livro reconhece que a formação de leitores decorre de ações deliberadas nos diversos espaços educacionais: o estímulo à leitura em casa, campanhas de convencimento das famílias pela mídia, fomento de edições de valor cultural, grandes tiragens e preço baixo, com sistemas de distribuição acessíveis ao grande público. Além disso, deve-se acentuar o papel do sistema educacional, com sensibilização de gestores escolares e professores, assim como o fortalecimento da rede de bibliotecas escolares como parte da instituição educacional nacional (com funcionários em número suficiente, recursos, acervo de livros, jornais, revistas, computadores, etc.), bem como das bibliotecas públicas não escolares.

No campo da música, deve-se reconhecer que um dos traços estruturais do mercado mundial é o de ser dominado por grandes corporações multinacionais. A estratégia das grandes empresas é aproveitar-se das tradições musicais locais, consolidar mercados nacionais de ouvintes e compradores e depois ampliar a escala para mercados internacionais. O mercado fonográfico brasileiro é bastante dinâmico. A ausência de equipamentos públicos tem conseqüências diferentes daquelas relacionadas à leitura. De certa maneira, o mercado fonográfico concentra-se em artistas consagrados e em fórmulas de fácil acesso, muito da riqueza sonora e musical produzida pelos artistas é desconsiderado. As tecnologias disponíveis nessa área já permitiram certa “democratização” dessa produção, mas seria de fundamental importância a elaboração de políticas direcionadas a essa finalidade, ou seja, a valorização da diversidade musical.

A preocupação com a extinção do patrimônio musical e das expressões locais, maior foco dos críticos da padronização provocada pela indústria

fonográfica, foi, em parte, contornada pelas estratégias das grandes empresas da indústria fonográfica, que se apoiaram exatamente nessas expressões locais. Entretanto, parte significativa da criatividade local ficou excluída de circulação ampla e inacessível ao grande público.

A existência de programas, estratégias e ações públicas que dêem visibilidade a tal produção é essencial. Basta lembrar a atuação da Funarte nas décadas de 1970 e 1980, quando estimulou o aparecimento de inúmeros artistas, ainda hoje presentes no cenário musical brasileiro. No segmento musical, a política de eventos como peça de política pública é muito importante, mas, para despertar o interesse amplo, deve ter marcos claros e ser sistemática, ou seja, ter ações contínuas e espaços legítimos, capazes de servir de referência de qualidade e dar visibilidade à produção não consagrada. O governo federal apresentou a proposta de criar espaços públicos nos quais tais eventos pudessem ser apresentados, mas as estratégias ainda estão em gestação e os recursos ainda são irrisórios.

Na área do audiovisual, o desenho institucional foi ganhando contornos mais claros, embora permaneçam zonas de indefinição. Mesmo que atores importantes da área mantivessem postura reticente, tendo em vista a percepção de que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) estaria mais estruturado para lidar com o cinema como política industrial, a Ancine ficou vinculada ao MinC.

No modelo atual, a Ancine regula, fiscaliza e executa as políticas traçadas pelo Conselho Superior de Cinema. Deve-se enfatizar que a postura inicial do governo Lula em relação às agências era de reformulá-las e, nesse caso, as atribuições da Ancine poderiam ser incorporadas à estrutura do Ministério, e a agência poderia desaparecer. Entretanto, a idéia de uma agência de fomento manteve-se e ainda foi incrementada com a discussão sobre extensão da ação do governo também ao audiovisual e à televisão. O governo começou, então, a repensar a idéia da Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav), e que essa teria, além das funções atuais da Ancine, também a de regular e fiscalizar o setor audiovisual, até mesmo a TV. Entretanto, para contornar eventuais resistências das redes de televisão aberta, a Ancinav teria foco reduzido, ou seja, teria ênfase no fomento e na preservação dos conteúdos nacionais. A idéia da Ancinav, em grande parte aceita entre cineastas, cria nova zona de conflitos, em especial quanto ao papel que ficaria reservado à Ancine, já em processo de estruturação. O Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, definiu que a Ancine ficaria no Ministério da Cultura, mas o Conselho Superior do Cinema permaneceria integrado à estrutura da Casa Civil.

### 3 Financiamento

O ano de 2003 foi o último ano com a estrutura do Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso. Os programas, as ações e a linha das políticas de eventos (e emergenciais) foram mantidos. As dificuldades para modificar a atuação do Ministério deverão permanecer, em especial a escassez de recursos financeiros e de gestão. Portanto, uma mudança nos eixos organizadores da área que permita a estruturação de ações amplas e de serviços permanentes de cultura deverá demorar algum tempo.

As necessidades das instituições federais para se reestruturarem e ampliarem seu raio de ação são imensas. O fortalecimento de outras instituições públicas também depende de aumentos de recursos.

Tabela 1

#### Execução orçamentário-financeira do Ministério da Cultura, por natureza da despesa – 2003/2004

Órgão/Natureza da despesa	2003				2004	
	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/D)	Dotação inicial (I)	Varição da dotação inicial 2004-2003 (%) (J=I/E)
1 Pessoal						
1.1 Pessoal e encargos sociais	122.284.503	92.051.748	68.840.436	74,8	84.052.185	68,7
1.2 Aposentados e pensionistas	-	37.037.927	29.569.684	79,8	39.114.288	-
2 Outras despesas						
2.1 Juros e encargos da dívida	1.474.566	1.474.566	549.368	37,3	1.860.008	126,1
2.2 Outras despesas correntes	129.540.522	133.671.737	49.236.859	36,8	159.398.632	123,0
2.3 Investimentos	9.013.614	10.415.042	376.585	3,6	13.881.886	154,0
2.4 Inversões financeiras	35.000	35.000	18.260	52,2	60.000	171,4
3 Transferências						
3.1 Transferências a estados e ao Distrito Federal	45.096.176	43.736.137	170.529	0,4	8.651.660	19,2
3.2 Transferências a municípios	41.920.095	38.514.972	1.187.913	3,1	19.878.980	47,4

(continua)

(continuação)

Órgão/Natureza da despesa	2003			Nível de execução (%) (D=C/D)	2004	
	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)		Dotação inicial (I)	Varição da dotação inicial 2004-2003 (%) (J=I/E)
3.3 Transferências ao exterior	3.208.727	4.348.727	3.746.323	86,1	2.459.918	76,7
4. A definir e a classificar	11.079.000	9.040.347	-	-	-	-
Total	388.570.321	395.375.503	155.495.336	39,3	344.980.558	88,8

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/lpea.

O nível de execução em 14 de novembro de 2003 era, em média, de 40%. Nesses, os maiores níveis de execução eram para pagamento de aposentados e pensionistas (80%) e pessoal e encargos (75%), sendo que esses dois itens corresponderam a 63% da execução total. A execução de Investimentos foi de 3,6% e Outras Despesas de 37%.

Para 2004, a dotação inicial é de aproximadamente duas vezes o executado em 2003. Entretanto, a dotação inicial de 2004 é 12% menor que a de 2003.

Enfatize-se também que as transferências para estados e Distrito Federal, municípios e instituições privadas, praticamente, extinguíram-se em 2003 e estavam programadas para ser 50% da dotação inicial de 2003. Por outro lado, o custeio e o investimento estão programados para ser 25% maiores em 2004, o que confere algum otimismo quanto ao fortalecimento do MinC e suas instituições diretas. Acentue-se o aumento dos recursos para investimentos, possivelmente indicando a ênfase na criação e na manutenção de equipamentos culturais.

Em resumo, os recursos do Ministério da Cultura são minguados. A construção de um Plano Nacional de Cultura necessita de recursos financeiros que articulem governo federal, estados e municípios. Sem um sistema de incentivos e coerções e regras institucionalizadas definidas com critérios claros, é difícil até mesmo o desenvolvimento de conselhos municipais de cultura eficientes. Mudar “a cultura da cultura” é necessário, pois o uso político dos eventos como legitimadores dos governantes e como peça acessória das políticas públicas é hábito. Portanto, a engenharia institucional deveria contar com aumento gradativo de recursos financeiros e de critérios claros de relacionamento entre os níveis de governo e a sociedade, bem como com rede de controle e participação institucionalizada da sociedade, por intermédio de conselhos.

## 4 Considerações finais

As ações estratégicas de articulação são a vitrine, mas outros passos são necessários para a consolidação efetiva de um sistema nacional de gestão cultural, como descrito anteriormente. Podem-se assinalar alguns dos pré-requisitos para a conformação de um Sistema Nacional de Cultura, alguns que demandam muitos recursos financeiros e outros que necessitam de maiores articulações institucionais.

O diálogo com a área de educação é central nas políticas públicas culturais, e a interação das mesmas pode ser considerada, sem exagero, uma necessidade nas sociedades contemporâneas, ou pelo menos naquelas que atribuem às suas instituições o papel ativo nos processos civilizatórios, tal qual está expresso na Constituição Federal brasileira. A discussão sobre a história e o papel das sociedades indígenas, o escravismo, como um dos pilares estruturais da formação cultural brasileira, por exemplo, não pode ser realizada sem a pesquisa crítica e nem pode prescindir da reflexão contínua propiciada pela escola. As artes e o fazer cultural proporcionam matéria básica para tal reflexão, afinal permeiam, por um lado, as práticas sociais criativas e de resistência de indígenas e negros; por outro lado, expressam e valorizam tradições e sistemas simbólicos diferentes daqueles produzidos pelas empresas transnacionais e que circulam na forma de produtos indicativos do gosto estético e cultural de grupos sociais específicos. O gosto cultural, o ensino das artes e os hábitos de leitura têm na escola, ao lado das famílias, o seu principal agente. Os meios de comunicação de massa não podem ser formadores dos indivíduos como o são essas duas instituições. Essas devem dotar os indivíduos dos valores e das capacidades críticas que apenas a cultura “cultivada” permite. A cultura “cultivada” é a única eficaz na resistência crítica em relação aos conteúdos impostos pela indústria cultural.

Em contrapartida, um dos fatores mais importantes na gestão pública é o conhecimento sobre as práticas culturais no espaço social, a identificação de demandas e carências. As informações para a gestão política de um sistema nacional de cultura não existem, o que dificulta a formação de uma política articulada e coerente. A construção de um plano nacional de cultura necessita de pesquisas, diagnósticos, levantamentos estatísticos, sistemáticos que orientem as ações. Sem o conhecimento necessário e oportuno, o que o gestor pode fazer é atender às demandas de forma pontual, com o uso de um ou outro critério, mas sempre passível de descontinuidades quando das mudanças nas lideranças políticas.

Finalmente, um dos mais graves problemas: a formação técnica e a insuficiência no número de servidores. O fortalecimento de um sistema público de cultura será exigente na capacitação dos servidores existentes e na qualidade daqueles que vierem a ser contratados. Nesse sentido, a priorização do setor público de cultura, pelo governo federal, poderá ser evidenciada na medida em que houver ampliação do quadro de recursos técnicos, associada a efetivas estratégias de capacitação.

# Capítulo 5

---

O Sistema Nacional de Cultura e a  
Proposta de Emenda Constitucional  
nº 310/2004

# 1 Introdução

No primeiro semestre de 2004, o tema central da agenda política da área cultural foi a construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Informações Culturais. Inúmeras iniciativas da criação de instrumentos legais e articulações políticas, foram tomadas para a viabilização dos referidos sistemas.<sup>1</sup> Nesse período, também esteve presente a formulação de editais com critérios para o financiamento de projetos de diversas áreas e segmentos culturais, tendo como referência a reorientação de prioridades políticas do Ministério da Cultura (MinC). Certas considerações iniciais fazem-se necessárias para a discussão de algumas dessas iniciativas.

Formou-se, paulatinamente, um consenso entre diversos segmentos da sociedade e dos poderes públicos, segundo o qual os maiores desafios das políticas culturais seriam o reconhecimento de: *i*) diversidade, *ii*) economia da cultura e *iii*) fortalecimento das instituições públicas. Tais desafios resultam das enormes desigualdades regionais, das grandes heterogeneidades na organização social, política e econômica dos estados e dos municípios brasileiros, acrescidos das desigualdades entre os grupos sociais, fatores que dificultam o acesso à cultura e a realização dos direitos culturais. O fortalecimento do papel do poder público na organização das instituições e na otimização de recursos é um desafio colocado pelo contexto e pela situação econômico-social.

O primeiro desafio, o reconhecimento da diversidade, tem múltiplas dimensões. Entre elas, destaca-se o fato de que a diversidade refere-se a sistemas de produção simbólica e a experiências culturais concretamente vividas, que, devidamente valorizadas, enriqueceriam o acervo de repertórios e exemplos culturais disponíveis. A presença de espaços e tecnologias de uso público que permitam a disseminação dessa diversidade é outro aspecto que deve ser enfatizado quando se fala de diversidade.

A dificuldade de acesso à produção cultural pela ausência de equipamentos públicos é uma característica universal das cidades brasileiras e é mais acentuada nos municípios com menos de 50 mil habitantes, ou seja, em 74% deles. Ressalta-se, também, que a multiplicação dos espaços privados, a exemplo de centros culturais e *shopping centers*, amplia as dificuldades de acesso e consumo cultural por amplas camadas da população, seja pelos

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 9, de agosto de 2004, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

preços e pela localização, seja pelas barreiras sociais no acesso a esses equipamentos. Além disso, a valorização do espaço doméstico como lugar de fruição de bens culturais e as facilidades que resultam do acesso a bens duráveis de difusão cultural são um dado a ser considerado e que explica a privatização do comportamento cultural. Embora essas realidades corroborem a imagem das carências e a privatização dos espaços culturais, o número de municípios que tem a presença de equipamentos culturais públicos aumentou nos últimos anos, revelando certo dinamismo do setor cultural. Também é verdadeira a contribuição de democratização da cultura feita pelas empresas públicas e privadas.

As bibliotecas públicas constituem-se no equipamento cultural mais freqüentemente encontrado no conjunto de municípios (79% possuem biblioteca), embora a leitura não seja um hábito difundido entre os brasileiros, fato que é destacado pela pequena presença de livrarias nos municípios (43%). Ainda assim, 79% dos municípios possuem jornais, mas o percentual é menor entre aqueles com até 20 mil habitantes.

As bandas de música estão presentes em 44% dos municípios; as lojas de música (discos, CDs e fitas), em 49%; as rádios FMs, em 38%; e as AMs, em 21%, o que mostra a importância da música popular como expressão cultural. Esse fato é reforçado pela universalização do rádio (88% dos domicílios brasileiros possuem esse aparelho). Contudo, há orquestras em apenas 6% dos municípios, somente 19% possuem teatro e 17% têm museus, que concorrem com os recursos de fomento para áreas e produções com penetração mercadológica e industrial.

A presença de outros equipamentos culturais revela os padrões de difusão da cultura no Brasil: enquanto 64% dos municípios brasileiros possuem videolocadora, apenas 8% têm cinema. Afirmando-se que 90% dos domicílios brasileiros têm TV, pode-se constatar a importância dos equipamentos de consumo e de acesso privado à cultura. Apesar da disseminação da televisão, apenas 8% dos municípios possuem geradoras de imagens para televisão e poucos têm TV fechada (6,7%), o que é revelador da homogeneização das imagens e da padronização das informações, sobretudo veiculadas pelas TVs abertas, sendo que algumas emissoras têm abrangência em praticamente todos os municípios brasileiros. Acrescenta-se a isso a total ausência de instituições públicas de defesa do consumidor e de regulação do mercado, além de haver, atualmente, um quadro de empobrecimento da diversidade simbólica e uma despreocupação com a qualidade do que é produzido e veiculado.

Em relação ao tema das indústrias culturais, em especial aquelas relacionadas ao cinema e ao audiovisual, destaca-se na conjuntura a discussão de um órgão regulador, Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A proposição do órgão, mesmo com o desconforto gerado em diversos segmentos, presume o redesenho e a ampliação do escopo da política cultural do cinema e do audiovisual, tendo como exemplos de suas finalidades a promoção da diversidade cultural e a preservação do patrimônio cultural, com incentivo às produções nacionais, que disputam o mercado interno com produtos estrangeiros em condições desfavoráveis; também objetiva proteger e estimular a indústria nacional e os produtores brasileiros, democratizando o acesso a conteúdos audiovisuais plurais, e, além disso, responder a desafios colocados pelas novas tecnologias. Assim, a nova agência teria, conforme afirmaram seus defensores, atribuições relevantes na equiparação das condições de entrada de filmes europeus e orientais em relação aos americanos, na regulamentação e no estímulo para a exibição de filmes brasileiros em cinemas e emissoras de televisão, na garantia de exibição de produções independentes na programação de emissoras de TV e no incremento da produção diversificada e regional. Enfim, em que pesem possíveis ambigüidades no anteprojeto e críticas sobre os meios a serem utilizados para dinamizar a produção do cinema e do audiovisual, a discussão sobre o novo órgão problematizou o papel do poder público e abriu debate a respeito do modelo vigente de produção e difusão de produtos audiovisuais, enfatizando a necessidade de políticas públicas de valorização e proteção da diversidade cultural.

Quanto ao segundo desafio citado, isto é, economia de cultura, que implica a geração de trabalho e renda pela cultura, o grande problema enfrentado é a falta de recursos. Estudos atuais indicam que os recursos orçamentários públicos totais aproximam-se de R\$ 2 bilhões, com 13% de origem federal, 36%, estadual; e 51%, municipal. Entretanto, o esforço de gasto é pequeno no governo federal e nos governos estaduais e é heterogêneo entre os municípios, dos quais os menores têm baixo dinamismo econômico, baixa arrecadação tributária e dificuldades na alocação de recursos setoriais. Dos municípios com até 50 mil habitantes a média da participação dos recursos culturais no orçamento é menor que 1%. Uma das iniciativas para a resolução de parte desse problema é a aprovação da emenda constitucional já em tramitação, que vincula à cultura 2% dos recursos federais, 1,5% dos recursos estaduais e 1% dos municipais. A outra é a otimização dos recursos por meio de mecanismos de concentração e coordenação das iniciativas de política pública na área cultural.

Em relação ao terceiro desafio citado, o fortalecimento das instituições públicas, e tendo em vista ser tarefa do Estado, em suas diversas esferas de atuação, assegurar e democratizar o acesso a esse vasto repertório de possibilidades simbólicas e existenciais, o Ministério da Cultura atuará em seis grandes frentes definidas como prioritárias e que contribuirão para superar a homogeneização cultural, na melhoria das capacidades de atuação das instituições públicas de cultura e na dinamização da economia da cultura:

- 1) implementar o Sistema Nacional de Cultura com a articulação de sistemas setoriais de cultura (museus, bibliotecas, arquivos, patrimônio e pontos de cultura, que pretendem criar uma rede nacional de circulação da produção cultural) e o fortalecimento do MinC;
- 2) articular iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais;
- 3) mobilizar a sociedade civil e os gestores públicos de cultura na institucionalização de um sistema participativo, por meio de conselhos deliberativos e paritários nas diversas esferas de governo;
- 4) democratizar o sistema de financiamento e reorientar suas iniciativas segundo orientações públicas;
- 5) aumentar os recursos destinados à cultura, estimulando suas diversas cadeias produtivas; e
- 6) valorizar a diversidade cultural com a criação da rede de diversidade cultural e do Programa Identidade e Diversidade Cultural.

Nesse sentido, diversas ações foram realizadas ou estão em andamento: conclusão da reestruturação do Ministério (Decreto nº 5.036, de abril de 2004), funcionamento do Grupo de Trabalho para a elaboração da minuta que define o Sistema Nacional de Cultura e o desenho geral dos conselhos culturais e dos fundos de cultura das três esferas de governo, bem como do Sistema Nacional de Informações Culturais.

## 2 Sistema Nacional de Cultura (SNC)

Entre as seis grandes frentes definidas como prioritárias pelo Ministério da Cultura, destaca-se o Sistema Nacional de Cultura. Esse sistema será composto pelo Ministério da Cultura e instituições vinculadas a ele, pelo Conselho Nacional de Política Cultural, pelos sistemas setoriais de cultura e seus respectivos conselhos, assim como pelos governos estaduais, pelos Sistemas Estaduais de Cultura, pelos governos municipais e pelas organizações não governamentais de caráter predominantemente cultural. No entanto, a

presença organizada e articulada dos gestores públicos de cultura é o ponto de relevo e o elemento central.

Os recursos necessários para a consecução do Sistema Nacional de Cultura são de ordens diversas e sobre eles o nível federal poderá atuar de forma significativa, criando-os ou qualificando-os. Pode-se resumir os recursos necessários em: *i)* recursos humanos capacitados para a gestão; *ii)* capacidade de gestão ou funcionamento das diversas políticas específicas (patrimônio, audiovisual, música, artes cênicas, plásticas etc.); *iii)* recursos institucionais diversos (como espaços físicos, equipamentos, quadros técnicos e de atividades-meio etc.); *iv)* capacidades de articulação com instituições ou agentes, sejam eles da administração pública ou de entidades da sociedade civil; e *v)* recursos financeiros.

A reestruturação do MinC foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de somreamento e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para a sua atuação no sistema nacional de cultura. As reformas recém-concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC. Foram criadas as Secretarias de Políticas Culturais, Diversidade e Identidade Cultural, Articulação Institucional, Programas e Projetos, Fomento e Incentivo à Cultura. A Secretaria Executiva passou a ter uma diretoria de Gestão Estratégica e uma diretoria interna. A Secretaria do Audiovisual foi redesenhada, incorporando o Centro Técnico do Audiovisual e a Cinemateca Brasileira. Tudo isso veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, preparando, o Minc assim, para a implementação do SNC, cuja discussão já está sendo feita no Fórum de Secretários Estaduais de Cultura.

O sistema nacional descentralizado reconhece as autonomias das três esferas de governo na execução ou no fomento de ações culturais, mas também potencializa as possibilidades da atuação conjunta. Ou seja, reconhece a autonomia na execução de ações dos governos, mas aposta na possibilidade de que a União coordene processos nos estados e nos municípios, de que os estados coordenem processos nos municípios e entre os municípios, sem esquecer as possibilidades de co-gestão e co-financiamento de políticas, programas e ações. Para tal, pressupõem-se não apenas transferências de recursos financeiros de um nível ao outro das hierarquias de governo, mas também um processo que deve corresponder a ações intencionais e coordenadas dos níveis de governo. Em outras políticas, a criação de órgãos colegiados e participativos e de fundos especiais desempenhou um papel significativo na construção das políticas setoriais.



## 2.1 Conselhos e fundos

Parte da resposta aos desafios da construção do Sistema Nacional de Cultura pode ser dada pela criação de mecanismos institucionais de articulação e coordenação entre os agentes públicos e os gestores culturais. O espaço mais comumente utilizado na administração pública com essa finalidade são os conselhos setoriais. A Constituição de 1988 comprometeu-se com o aumento da democracia e estimulou mecanismos de concertação política e de participação social na execução das políticas.

As políticas que se valeram dos conselhos como estratégias de consolidação e democratização das instituições políticas procuraram superar o insulamento do Estado, propondo a participação como elemento de co-gestão e controle das políticas públicas. Nesse sentido, organizaram-se conselhos nas estruturas dos executivos, com atribuições e capacidades de controle social e de deliberação sobre a implementação de políticas e programas, a alocação de recursos e a definição de estratégias gerais. Dessa maneira, os conselhos devem aprovar recursos e orçamentos, estabelecer critérios de alocação e normas, convocar reuniões, estabelecer ações ou estratégias para os recursos humanos, as articulações e assim por diante. O manejo desse conjunto de atribuições significa a possibilidade de dispor de instrumentos efetivos para a otimização dos recursos políticos e, em muitos casos, financeiros.

A tabela 1 apresenta o número de Conselhos Municipais em funcionamento, bem como os fundos especiais de cultura existentes. À primeira vista, a situação revela um sistema em formação, ou pelo menos em situação de articulação e formalização dos mecanismos institucionais de relacionamento entre seus componentes.

Do total de municípios brasileiros, 13% têm Conselho instalado. Desse total, 78% realizaram reunião em 2001. Desses, 68% fizeram-no de forma freqüente. Além disso, 62% dos conselhos municipais existentes têm constituição paritária. Observa-se uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, nas quais encontra-se 60% dos Conselhos Municipais de Cultura. A presença dos conselhos de cultura aumenta de acordo com o tamanho dos municípios.

Quanto aos Fundos Setoriais de Cultura, apenas 2,5% dos municípios possuem-nos, e esses estão entre aqueles localizados nas regiões Sudeste e Sul. A existência de Conselho e Fundo parece constituir, em convergência, critério razoável para o controle dos recursos transferidos, sobretudo, do governo federal para estados e municípios, e é peça estratégica para a institucionalização e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

Tabela 1

### Proporção de municípios com Conselhos Municipais de Cultura e caracterização das instituições participativas – 2001

	Quantidade		Existência de Conselho				Realizou reuniões em 2001				Paritário		Existência de fundo especial na área	
	Sim	%	Sim	%	Total	Muito freqüente	Freqüente	Pouco freqüente	Irregular	%	Sim	%	Sim	%
Brasil	5.560	13,2	734	13,2	570	279	107	37	147	77,7	461	62,8	140	2,5
Norte	449	7,8	35	7,8	31	15	1	5	10	88,6	26	74,3	10	2,2
Nordeste	1.792	5,6	101	5,6	72	39	14	5	14	71,3	53	52,5	26	1,5
Sudeste	1.668	19,9	332	19,9	258	122	45	21	70	77,7	211	63,6	55	3,3
Sul	1.188	13,4	159	13,4	124	62	29	4	29	78,0	93	58,5	32	2,7
Centro-Oeste	463	23,1	107	23,1	85	41	18	2	24	79,4	78	72,9	17	3,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Pesquisa de Informações Básicas (Munic).  
Elaboração: Disoc/lpea.

## 2.2 Financiamento

Os valores de inclusão e cidadania cultural são amplamente disseminados e, mesmo considerando as dificuldades que marcam sua tradução institucional, atualmente é mais claro o papel da cultura para o desenvolvimento social integrado. Entretanto, para que esse papel seja efetivo, é inevitável discutir a necessidade de recursos financeiros para a área, o seu incremento gradual e a garantia de mínimos que proporcionem um planejamento de médio e longo prazo.

A esfera federal de governo dispõe de instrumentos e capacidades de geração dos mais diversos tipos de recursos (econômicos, gerenciais, normativos etc.) em escala e importância que estados e municípios não conseguem gerar. Definir fontes que assegurem esses recursos financeiros e distribuí-los são desafios para os quais o governo federal ainda não está preparado, assim como é um desafio a criação das instituições que otimizem a utilização desses recursos na Federação.

A contribuição das esferas de governo para a dinamização da cultura tem características específicas. Atualmente, a esfera municipal de governo é responsável por cerca de R\$ 1 bilhão e possui papel fundamental no fomento da vida cultural, com um montante que representa metade dos dispêndios públicos totais; por sua vez, os estados respondem por aproximadamente 36% do total. Portanto, a participação da União mostra-se bastante reduzida, perto de 13%.

A participação das esferas de governo no financiamento cultural é heterogênea regionalmente. Enquanto no Nordeste a participação municipal corresponde a pouco mais da metade dos recursos, nas regiões Sul e Sudeste ultrapassa 60%. Em contrapartida, os recursos dos estados têm importante papel nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Outro ponto de relevo é a concentração dos dispêndios nas regiões Sul e Sudeste. Os recursos federais transferidos concentram-se nessas regiões, bem como concentram-se aí os recursos municipais (70%) e estaduais (50%).

As prioridades alocativas também são heterogêneas, o que pode ser verificado pela participação dos dispêndios culturais municipais e estaduais nos gastos totais. Os estados não chegam a investir, em média, 1% dos seus recursos orçamentários em cultura. O mesmo vale para os municípios menores, enquanto os maiores aportam um pouco mais de 1% na média. A situação regional é semelhante, tanto para os estados quanto para os municípios.

Para contornar essas dificuldades, o Congresso Nacional discute vinculações de recursos de impostos à cultura nas três esferas de governo. Em Proposta de Emenda (nº 310/2004) ao artigo 216 da Constituição, destinam-se 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito Federal e 1% dos municípios. Embora o texto ainda não seja explícito quanto aos critérios de aplicação da lei, tem como princípio geral dotar a cultura de recursos significativos e protegidos em todos os níveis de governo. Ademais, ainda determina que dos recursos a serem vinculados à cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e ao Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) está assim redigida:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo 1 – É acrescentado o artigo 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

Artigo 216-A – A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º – Dos recursos a que se refere o caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos municípios.

§ 2º – Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.

Embora a operacionalização e os critérios ainda não tenham sido definidos, como afirmado anteriormente, foi possível realizar um pequeno exercício com as informações existentes. A tabela 2 apresenta tal exercício com diferentes interpretações da PEC:

- 1) a situação atual, com esforço de dispêndio para a área cultural;
- 2) a aplicação das alíquotas conforme previsto na PEC, sobre os impostos brutos, em cada esfera de governo; e
- 3) finalmente, a aplicação das alíquotas propostas sobre os impostos líquidos de cada esfera de governo, isto é, considerando as transferências constitucionais.

Tabela 2

### Estimativas de aplicação da Proposta de Emenda Constitucional nº 310/2004

Esfera de governo	Situação atual em bilhões R\$ (a)	Sobre impostos brutos (b)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (c)= b - a	Incremento em relação à situação atual (a) (d)=b/a	Sobre impostos líquidos (e)	Incremento com aplicação da EC em bilhões R\$ (f)= e-a	Incremento em relação à situação atual (a) (g)= e/a
Federal	0,3	2,1	1,8	7,6	0,9	0,6	3,2
Municípios	1,0	1,7	0,7	1,6	1,5	0,5	1,4
Estados	0,7	0,2	-	-	0,6	-	-
Total	2,1	4,0	2,5	1,9	3,0	1,1	1,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Com a aplicação das alíquotas da PEC sobre os impostos brutos, os recursos praticamente dobrariam, chegando a R\$ 4 bilhões. Considerando os impostos líquidos, o aumento de recursos seria mais conservador, ou seja, apenas 1,5 vezes os recursos atuais, com incremento de R\$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R\$ 3 bilhões.

Em qualquer dos cenários, os estados deveriam manter os investimentos atuais (o mínimo de R\$ 700 milhões) e os municípios investiriam R\$ 1,7 bilhão no caso de aplicação da alíquota sobre os impostos brutos (com adicional de R\$ 700 milhões) e R\$ 1,5 bilhão sobre os impostos líquidos (um adicional de R\$ 500 milhões). No primeiro caso, significaria incremento de 1,6 vezes, e de 1,4 no segundo, em relação à situação atual.

Os recursos federais chegariam, caso cumpridos os critérios da Emenda, a um incremento de R\$ 1,8 bilhão (7,6 vezes os recursos atuais ou R\$ 2,1 bilhões) sobre os impostos brutos. Portanto, são recursos significativos para estimular o desenvolvimento regional (as transferências seriam de aproximadamente R\$ 500 milhões, ou 25%, para os estados e o mesmo valor e percentual para os municípios). No caso de aplicação de alíquotas sobre impostos líquidos, o governo federal adicionaria R\$ 600 milhões aos recursos atuais.

Quanto à aplicação das alíquotas sobre impostos brutos, a participação do governo federal nos recursos totais seria de 53%, e nos impostos líquidos não passaria de 30%. Em qualquer dos casos, no entanto, a aplicação da Emenda representaria um aumento da participação relativa da União no aporte de recursos à cultura.

Assim, a atuação federal poderia funcionar no sentido da transferência e do desenvolvimento de ações em regiões de Produto Interno Bruto (PIB) menor, funções e objetivos que estão explicitados na legislação sobre a cultura, mas que não encontram, na situação vigente, plenas condições de realização.

### 3 Acompanhamento de políticas e programas

A implementação de políticas públicas sistemáticas na área cultural é justificável pela sua capacidade de movimentar recursos e expressar a identidade dos seus grupos sociais formadores. Diversas iniciativas foram criadas nesse sentido, a exemplo do Sistema Nacional de Cultura, as quais foram seguidas de iniciativas setoriais que merecem destaque, como: a Política Nacional de Museus, o Plano de Preservação de Sítios Históricos Urbanos e o Programa Identidade e Diversidade Cultural. As ações públicas na área museológica vêm se adensando e ganhando desdobramentos, tanto na reformatação dos programas direcionados a elas quanto na efetiva implementação financeira, o que justifica sua análise mais detida.

A atuação do governo no setor museológico baseia-se nas experiências internacionais, que indicam a importância dos museus no fomento ao emprego e à renda, em especial nas suas relações com o turismo, além de expressarem o rico processo de criação e transformação das identidades sociais. O instrumento do governo federal para a atuação no setor museológico era o Programa Museu, Memória e Futuro (2000-2003), cujas finalidades eram revitalizar os museus da União, criando condições de sustentabilidade. Na edição nº 6 do boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* (de fevereiro de 2003), era indicado que o programa havia iniciado um processo de modernização dos museus nacionais, e relatava-se o aumento da frequência de visitação e também o avanço no processo de capacitação. O programa, direcionado para os museus da União, tinha limites de intervenção que eram claros: as ações não impulsionavam políticas públicas sistêmicas e sequer articulavam entes da federação em políticas abrangentes, tendo em vista as limitações de recursos e o tamanho da tarefa. O MinC possui quarenta museus e casas históricas, e os museus de grande porte (Museu Nacional de Belas Artes, Museu Histórico Nacional, Museu Imperial, Museu Nacional, Museu da República e Museu da Inconfidência) necessitam de volumes de recursos bastante altos.

A partir de 2003, o MinC definiu estratégias para a consolidação de uma política pública para o setor museológico capaz de orientar o uso do

financiamento público e dos incentivos fiscais. Depois de discussões e consultas públicas com atores do setor museológico, o Ministério lançou em maio de 2003 a Política Nacional de Museus, Memória e Cidadania. O programa do PPA então existente foi reformulado e atualmente denomina-se Museu, Memória e Cidadania, sofrendo mudanças de concepção. Seu escopo foi ampliado e passou a abranger todos os museus brasileiros e não apenas os federais. Há de se considerar, entretanto, que a ampliação do escopo da ação não teve correspondência no montante de recursos disponíveis. Em agosto de 2004, publicou-se o primeiro edital na área dos museus. Nele, estão sendo oferecidos recursos da ordem de R\$ 1 milhão para a aquisição de acervos, equipamentos e materiais permanentes, e a contrapartida das instituições proponentes é de 20%. Serão destinados recursos para museus públicos e privados, sendo que a prioridade no primeiro momento é o fortalecimento dos museus públicos.

## 4 Financiamento e gastos

A execução orçamentária do Ministério da Cultura no primeiro semestre de 2004 não traz muitas novidades. O MinC detinha, ao fim desse mesmo semestre, um orçamento autorizado (lei+crédito) de R\$ 465,9 milhões, aproximadamente 0,07% do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluída a rolagem da dívida. Do orçamento autorizado, R\$ 95 milhões haviam sido liquidados, com um nível de execução de 20%, abaixo da média do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OSS), que tem um nível de execução para o período de 38%.

Entretanto, podem-se identificar diferenças na execução dos programas. Aqueles com execução abaixo de 5% são: Brasil Patrimônio Cultural (2,5%), Cultura, Identidade e Cidadania (0,7%), Engenho das Artes (3,9%) e Cultura e Tradições: Memória Viva (2,3%). Em até 10% de execução estão: Cinema, Som e Vídeo (5,4%) e Monumenta (8,8%). O Programa Livro Aberto tem execução mediana entre os programas do MinC (14,3%), bem como o Programa Cultura Afro-brasileira (11,5%). A execução de atividades-meio, como apoio administrativo, pagamento a ativos e pensionistas e pagamento de pessoal e encargos, segue uma trajetória de execução normal, ou seja, chega ao segundo semestre com praticamente metade dos recursos liquidados.

Entre as ações com maior execução estão aquelas relativas à gestão dos programas e ao funcionamento de equipamentos culturais da União – bibliotecas da União (36%), museus da União (49%) e espaços culturais da União (44%).

Em relação à execução por fonte de recursos, é importante assinalar a baixa execução dos recursos de fonte vinculada e a contribuição sobre concursos e prognósticos, conforme mostra a tabela 3. Dos R\$ 80,7 milhões, apenas R\$ 5 milhões foram executados, ou seja, 6,6% dos recursos autorizados. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social teve execução de 55,3%. A fonte Recursos Ordinários, maior fonte de financiamento do MinC, teve R\$ 67 milhões liquidados, 21,7% do autorizado.

Tabela 3

### Execução orçamentária do Ministério da Cultura em 2004, segundo as fontes de financiamento (Em R\$ 1,00)

Fontes de financiamento	Autorizado (lei+créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
1 - Tesouro			
1.1 - Recursos Provenientes de Impostos			
1.1.1 - Recursos Ordinários	309.754.148	67.095.566	21,7
1.2 - Contribuições Sociais			
1.2.1 - Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	89.621.218	5.318.261	5,9
1.2.2 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.388	16.184.566	55,3
1.2.3 - Cont. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.347	3.751.409	31,5
1.3 - Operação de Crédito	18.543.400	1.372.838	7,4
1.4 - Recursos diretamente arrecadados	2.788.932	-	0,0
2 - Outras Fontes			
2.1 - Diretamente arrecadados	4.114.545	1.298.862	31,6
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Conforme retratado na tabela 4, as transferências a municípios e a instituições privadas estão bastante baixas. Dos R\$ 85 milhões previstos para transferências a esses entes, apenas 4,2% foram executados.

As transferências aos municípios ficaram no patamar de 2,9% e, quanto às instituições privadas, apenas 5,7% do previsto foram executados.

Tabela 4

## Execução orçamentária segundo a natureza da despesa

Natureza da despesa	Autorizado (lei + créditos) (A)	Liquidado (B)	Nível de execução (%) (C=B/A)
1 Pessoal			
1.1 Pessoal e encargos sociais	89.741.162	39.327.803	43,8
1.2 Aposentados e pensionistas	34.668.425	19.078.594	55,0
2 Outras Despesas			
2.1 Juros e encargos da dívida	1.860.008	391.045	21,0
2.2 Outras despesas correntes	163.735.428	31.904.571	19,5
2.3 Investimentos	15.042.247	164.906	1,1
2.4 Inversões financeiras	60.000	15.834	26,4
3 Transferências			
3.1 Transferências à União	6.000	0	-
3.2 Transferências a estados e ao Distrito Federal	29.673.012	0	-
3.3 Transferências a municípios	46.319.882	1.361.828	2,9
3.4 Transferências a instituições privadas	38.812.406	2.195.402	5,7
3.5 Transferências ao exterior	2.624.918	581.519	22,2
3.6 A definir	43.452.490	0	-
Total	465.995.978	95.021.502	20,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).  
Elaboração: Disoc/lpea.

## 5 Conclusões

A melhor estratégia para a construção do Sistema Nacional de Cultura parece ser o gradualismo. As heterogeneidades entre os municípios e suas dificuldades para destinar recursos próprios à cultura são significativas. A realidade política e financeira dos estados coloca limites semelhantes à adesão imediata ao Sistema Nacional de Cultura. A definição de regras gerais e de prazos largos para a adesão ao Sistema permitiria o ajustamento gradativo dos agentes públicos, como também dos privados, aos processos de construção do Sistema.

Também é importante preservar as autonomias dos níveis de governo, reservando ao governo central um papel maior em termos de coordenação da política nacional e dos sistemas setoriais de cultura, considerando sua maior capacidade de articulação e alocação de recursos estratégicos. Um dos pontos nevrálgicos na organização de um sistema nacional é a padronização dos critérios de organização e gestão orçamentária em nível nacional e sua

disseminação pelas diversas esferas de governo. O outro é a disseminação de recursos gerenciais e mecanismos de controle social dos gastos por meio de fundos específicos.

Há, ainda, um foco a ser enfatizado: a amplificação das capacidades de articulação e pactuação política entre os diversos agentes públicos e privados sobre diretrizes, critérios e estratégias de ação. A experiência exitosa em outras áreas no que diz respeito aos conselhos co-gestores e participativos oferece um caminho que deverá ser trilhado.

A paridade entre governo e sociedade nas instituições de participação e controle social permite um rico processo de interlocução à pluralidade de atores sociais, tanto na formação da agenda pública quanto na redefinição da normatividade estatal e na consolidação de redes de apoio político. A definição dos atores que estarão presentes nesses órgãos dar-se-á na medida em que os interesses se cristalizem nos embates públicos, contínuos e organizados. Nesse sentido, é provável que os Fóruns Nacionais e Regionais, bem como as Conferências Nacionais, tenham papel estratégico para que os atores ganhem visibilidade e comecem a fazer alianças e eleger parceiros para a construção e a consolidação de um Sistema Nacional de Cultura.

# Capítulo 6

---

Instituições Federais,  
Políticas e Programas

# 1 Introdução

Inúmeras iniciativas acompanharam os dois primeiros anos do governo Lula no que se refere à reorganização institucional e à valorização das políticas culturais.<sup>1</sup> Mesmo que sejam passíveis de críticas quanto ao desenho, amplitude ou abrangência, são iniciativas que movimentaram o cenário cultural. Além da continuidade das discussões sobre o Sistema Nacional de Cultura, da transformação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), da criação do Sistema Brasileiro de Museus, outras peças adicionaram-se às iniciativas no âmbito das políticas culturais no ano de 2004.

Destaca-se a Política do Livro, apesar de criticada pelo fato de ter um desenho mais voltado para a produção e menos para uma política abrangente de formação de leitores. Outro destaque é dado às tentativas de definição de políticas para as culturas populares, com ações que envolveram um número significativo de atores e que se voltam para a valorização da diversidade cultural. Outras iniciativas aconteceram, como os editais para os Pontos de Cultura e para os Museus e a parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na criação de base de dados para o acompanhamento do setor cultural.

## 1.1 Leitura e política nacional do livro

Na área do livro e da leitura, o Ministério da Cultura (MinC) está discutindo, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), modalidades de financiamento à cadeia produtiva do livro, para estimular o mercado editorial, que movimenta cerca de R\$ 3 bilhões ao ano, e criar bibliotecas municipais, democratizando o acesso à leitura. Para estimular a ampliação e o dinamismo setorial, estão sendo estudadas linhas de crédito para a produção de livros e a abertura de livrarias. Essas ações integrarão o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL), o Fome de Livro, em elaboração pelo governo federal. Uma das medidas já tomadas com o objetivo de estímulo ao mercado e à leitura foi a desoneração fiscal do livro. Em conjunto, essas iniciativas têm o objetivo de aumentar o índice nacional de leitura em 50%, o qual atualmente é de 1,8 livro por hab./ano.

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 10, de fevereiro de 2005, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

## 1.2 Cultura popular e diversidade

No início de 2005, aconteceu o Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares que se seguiu a discussões e oficinas realizadas pelo Brasil durante o ano de 2004. As culturas populares, nas palavras do secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do MinC, Sérgio Mamberti, “são a expressão mais viva da diversidade cultural brasileira. Essa riqueza de matizes formada pelas diferentes etnias e regiões do país foi trabalhada pela história e passou a ter um forte papel identitário. No entanto, a cultura popular nunca obteve atenção do governo no sentido de seu fomento e fortalecimento”.

Cabe enfatizar que no contexto da indústria cultural e de sua tendência à homogeneização simbólica, o esforço de elaboração de políticas públicas específicas voltadas à promoção das culturas populares garantiria o pluralismo, o respeito à diversidade, o reconhecimento da multiplicidade de experiências e as possibilidades de desenvolvimento cultural. Se é certo que existiram preocupações com questões relativas à cultura popular desde as campanhas nacionais do folclore e com o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), antes vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte) e hoje na estrutura do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), é alentadora a presença de uma Secretaria (da Identidade e Diversidade Cultural) voltada ao conjunto de questões desse âmbito da cultura. Entretanto, mais alentador foi o nível de participação que abrangeu várias secretarias municipais e estaduais de cultura, e o apoio dos fóruns permanentes de cultura popular do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Ao mesmo tempo, devem-se considerar outras estruturas no governo federal que direta e indiretamente tratam da questão do patrimônio imaterial e de ações voltadas à valorização da diversidade. Basta citar a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que desenvolvem ações nas comunidades indígenas e quilombolas, e o próprio Ministério da Educação (MEC), que tem papel relevante na valorização da diversidade das manifestações culturais, seja com suas políticas de livro didático, seja no ensino das artes.

O desenvolvimento de ações de valorização da diversidade significa também o desenvolvimento concomitante da intersetorialidade ou de ações articuladas entre órgãos governamentais que se direcionem à preservação das condições de vida que dão suporte às manifestações culturais. Essas condições envolvem desde ações de regularização fundiária, quando for o caso, até ações de desenvolvimento sustentável, e passam por iniciativas em

relação à qualidade de vida, entre as quais saneamento, segurança alimentar, saúde, educação, comunicações e meio ambiente, e todas as ações que concorrem para a preservação e o desenvolvimento cultural das mais diversas formas de expressão cultural, tradicionais ou não.

## 2 Acompanhamento de políticas e programas

A década de 2000 é marcada por fortes tentativas de reformulação do papel do Estado no âmbito da política cultural, mas a própria forma pela qual as instituições públicas se organizam no Brasil atual impõe limites aos desejos e à vontade de redesenhá-lo de maneira ampla e contundente. Segue a essa contextualização a descrição de duas iniciativas, uma mais recente – a proposta das Câmaras Setoriais – e, outra, desejo antigo do segmento do cinema e do audiovisual – a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual. Além disso, comenta-se brevemente a política conhecida como Pontos de Cultura para os quais já se lançou o primeiro edital em 2004 e os desdobramentos da construção do Sistema Brasileiro de Museus que também teve lançamento de edital em 2002.

### 2.1 Os movimentos de reforma institucional: Câmaras Setoriais e Conselho Nacional de Políticas Culturais

Depois dos dois primeiros anos de consulta à sociedade no que diz respeito às leis de incentivo e financiamento da cultura, das discussões sobre o Sistema Nacional e da efetiva reestruturação do Ministério da Cultura, os movimentos de reorientação institucional ganham novo formato, agora procurando remodelar as relações do Executivo com os diversos agentes sociais de produção cultural. A deliberação e a elaboração de políticas públicas culturais deverão ganhar novo desenho com a criação das Câmaras Setoriais nas áreas de Música, Artes Cênicas, Artes Visuais e Literatura, Livro e Leitura. Deverão ter caráter consultivo e serão instituídas na estrutura do Conselho Nacional de Políticas Culturais, tendo representantes do governo e da sociedade civil. As Câmaras já estão em processo de implementação. A outra orientação contida no redesenho do Estado na área cultural consiste na redefinição da Agência do Cinema e Audiovisual.

### 2.2 Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)

Depois das repercussões e das críticas provenientes de setores do audiovisual, em especial das redes de TV e das distribuidoras estrangeiras, o projeto da Ancinav sofreu remodelações e revisões. O projeto original



elaborado pelo MinC sofreu processo de crítica, passou por consultas amplas e já possui nova minuta elaborada por um Comitê da Sociedade Civil com aperfeiçoamentos sobre a versão original.

Desde o princípio da discussão sobre a Ancinav, há o reconhecimento de que o audiovisual é um mercado como outro qualquer. Para sanar distorções e falhas inerentes aos mercados em outras áreas – a exemplo dos setores de saúde, telecomunicações, transportes –, foram desenhados diversos tipos de agências reguladoras. As várias agências, com maior ou menor eficácia, permitiram sanar ou minimizar as falhas que se dão, sobretudo, no plano das estruturas econômicas e na formação de preços, e que atingem, em última instância, os consumidores de produtos ou serviços, e também aqueles produtores que não se vinculam às grandes empresas. Na área do cinema e do audiovisual, as movimentações do mercado, com prováveis fusões de empresas e a presença de novas tecnologias, ampliam as possibilidades de comportamento de monopólio. Essas tendências, somadas às dificuldades de produtores independentes, justificam o espaço de atuação de uma agência de caráter regulador nesse setor.

O cinema e as atividades audiovisuais formam um setor estratégico no que se refere às questões de desenvolvimento cultural e econômico. É um setor dinâmico e plural, que gera renda e emprego e tem efeitos multiplicadores. Como em outras áreas da indústria, esse setor econômico formou mercados em que estão presentes distorções e assimetrias. É possível que, para sanar alguns dos problemas advindos da presença de monopólios e conglomerados no setor, protegendo consumidores e dando-lhe condição de acesso aos bens culturais, seja necessária a criação de mecanismos de regulação e disciplinamento desses mercados. Em contrapartida, o setor precisa de fomento para segmentos cuja existência é difícil no contexto indicado. A transformação da Ancine em Ancinav responderia a parte desses problemas, pois além de regular todos os setores do audiovisual (televisão, internet, telefonia celular etc.) e não apenas o cinema, também seria uma instituição de fomento.

As diretrizes para a criação da Ancinav, de acordo com a nova versão de minuta, referem-se à definição de uma base regulatória mínima e estratégica para a democratização da gestão do audiovisual. A Ancinav poderá atuar, segundo a minuta, tanto na criação de mecanismos que desfavoreçam monopólios quanto no estímulo e na valorização da diversidade e das produções independentes. Provavelmente, a renovação da ação do poder público com essas iniciativas deverá contar com apoio de instituições da

sociedade civil, tanto no que se refere à pesquisa e à produção quanto na avaliação das ações e dos conteúdos – nada que se contraponha à liberdade de criação, até mesmo por existirem experiências similares de países na melhor tradição liberal.

Um ponto de maior polêmica referiu-se à criação de taxas para o setor do audiovisual. A idéia de taxa a ser recolhida é compor recursos para o fomento e a diversificação dos produtos mediante reinvestimento no próprio setor. Essa idéia decorre da constatação da concentração do setor e das dificuldades de financiamento daquelas produções que estão fora dos circuitos mais dinâmicos. Um aspecto levantado contra as taxas era o de que no fim das contas o consumidor acabaria por pagar pelo custo repassado ao preço final. Implícito ao argumento está o pressuposto de que os exibidores e as televisões não conseguiriam manter o equilíbrio econômico, pois teriam margens de lucratividade e capacidade de reinvestimento muito baixas. Há ainda o fato de que a interferência do governo pode causar distorções em um setor que cresce de forma natural. Outro argumento atingiu aspectos específicos: a taxação de filmes que ultrapassassem duzentas cópias poderia restringir a exibição a grandes centros, pois limitaria o número de cópias e atingiria apenas aqueles segmentos de maior peso no mercado de exibição. O governo reconheceu a pertinência de parte desses argumentos e negociou a diminuição das taxas. A taxa para obras com mais de duzentas cópias ou telas que inicialmente era de R\$ 600 mil foi dividida em faixas de copiagem mais estreitas e seu valor foi reduzido significativamente (os filmes com mais de 451 cópias seriam taxados em R\$ 80 mil).

Também foram alterados ou retirados os artigos que davam margem à interpretação de que a Ancinav interferiria no conteúdo das produções (artigo 8º) e no conteúdo editorial das emissoras de TV. A cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine) foi mantida e terão de pagar a taxa as empresas que detiverem os direitos de exploração comercial, o produtor de obras cinematográficas e o prestador de serviços de exibição, além dos distribuidores e dos anunciantes.

As atribuições conferidas à Agência pela primeira versão também foram reformuladas. Lá constavam competências de planejamento, regulamentação, administração e fiscalização das atividades cinematográficas e audiovisuais. Na segunda versão, ficaram mais claras as atribuições de regulação e fomento. O desenho institucional ficou mais bem explicitado na segunda versão, na qual consta um quadro efetivo de pessoal mais enxuto, com 45 pessoas em contraponto às 320 da primeira proposta.

No cômputo geral, a intenção do Ministério da Cultura não se resumiu a sanar problemas relativos à produção, à distribuição e ao acesso aos produtos, mas visou também à atualização de marcos legislativos e ao enfrentamento de novas questões presentes no cenário setorial, como a convergência tecnológica, e, para tal, ousou formular uma proposição de redefinição institucional abrangente para a área. Embora seja possível encontrar pontos de conflito em relação ao desenho institucional da primeira versão divulgada da Ancinav, não parece razoável supor a existência de uma intenção de regulação dos conteúdos veiculados em mídia. Muitos são os argumentos e os atores, inclusive liberais, a exigir discussões a respeito de controles sociais e democráticos da produção veiculada em qualquer mídia, e nada disso estava presente nas versões apresentadas.

Em geral, as agências reguladoras têm a função de criar marcos para a competição e o funcionamento dos mercados, possibilitando a livre expressão em contextos de monopólios comerciais e conglomerados multimidiáticos. Nesse sentido, o Ministério da Cultura elucidou em diversas ocasiões, por intermédio de seus representantes, que a atuação da Ancinav ficaria sujeita à legislação que regula outras agências brasileiras, e que ela estaria subordinada a órgãos colegiados e outros controles externos, não tendo, portanto, mais ou menos poderes que arenas regulatórias semelhantes. Portanto, nada muito distante do modelo contemporâneo de regulação e em nada contraditório ao que está previsto na Constituição.

No entanto, como desdobramento daquelas divergências e de posições antagônicas iniciais, o governo decidiu desencadear a elaboração da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. O governo reafirmou o compromisso de transformação da Ancine em Ancinav, mas o processo de regulação de mercados, para o qual são desenhadas as agências de governo, deveria aguardar a elaboração da Lei Geral das Telecomunicações, ficando a nova agência temporariamente encarregada do fomento e da fiscalização do setor audiovisual – atribuições da atual Ancine. O projeto de remodelação da Ancinav terá pela frente as discussões no Congresso Nacional, enquanto o texto da Lei Geral das Telecomunicações começará a ser discutido no Conselho Superior de Cinema.

Para finalizar, é necessário salientar dois fatos ocorridos no ano de 2004: a queda de público e renda do cinema brasileiro apresentada pela Filme B, que acompanha os indicadores de mercado do cinema. Segundo essa fonte, as produções nacionais tiveram 15,4 milhões de espectadores (de janeiro a novembro de 2004), contra 19,2 milhões em igual período do ano anterior,

o que representa um recuo de mais de 20%, o que já era esperado, pois 2003 é considerado um ano de exceção pelos especialistas. Outro fato é a desigualdade das produções nacionais – as dez maiores bilheterias obtiveram doze vezes mais público e renda que as outras 33, mesmo que entre essas figurassem obras premiadas por diversos júris e efetivamente bem recebidas pela crítica especializada.

## 2.3 Sistema Nacional de Museus<sup>2</sup>

### 2.3.1 Reformas institucionais

Em 2003, entrou em funcionamento o Departamento de Museus e Centros Culturais (Demu, Decreto nº 5.040/2004). O Departamento nasceu da reformulação da Coordenação Geral de Museus e Artes Plásticas da Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, do MinC, e da avaliação da necessidade de redesenho institucional para o tratamento das questões relacionadas aos museus. O Demu está vinculado ao Iphan.

A reforma deu agilidade e comando claro à equipe do novo departamento sobre a política de museus no âmbito federal. O programa Museu: Memória e Futuro passou a abranger, além dos museus federais, os demais museus brasileiros, públicos, privados ou mistos, e também recebeu nova denominação – Museu: Memória e Cidadania –, sendo constituído por diversas ações, como aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos museológicos e museográficos, melhoria dos sistemas físicos (elétrico e hidráulico) e climatização, entre outros; todas elas em consonância com os eixos da Política Nacional de Museus. Além disso, direciona recursos para o funcionamento e a modernização dos Museus da União. A reformatação institucional significou algo mais: a criação de uma política pública abrangente capaz de articular o sistema de museus aos espaços públicos estaduais, municipais e federal, bem como envidar articulações de nível internacional, como já acontece com Portugal e Espanha. Concomitantemente, foi lançado o Programa de Formação e Capacitação de Recursos Humanos em Museologia, que realizou em 2004 quatorze oficinas e quatro Fóruns Regionais em que mais de mil pessoas foram beneficiadas em diversas regiões e áreas dos museus. Outro ponto de destaque trata das parcerias com outros países: com Portugal, para a cooperação técnica e a articulação da Rede Portuguesa de Museus e o Sistema Brasileiro de Museus; e com a Espanha, para o apoio à implantação do

2. Com base em Relatório Interno e provisório em elaboração pela equipe do Demu/Iphan e em entrevista com a equipe.

Cadastro de Museus Brasileiros. Os variados parceiros nacionais compreendem a Universidade Federal da Bahia, a UniRio, o Ministério da Educação, o Programa Monumenta, a Fundação Oswaldo Cruz, entre outros.

Nos anos 2002 e 2003, iniciaram-se processos de maturação da proposta da Política Nacional de Museus, com consultas à comunidade museológica e intensa articulação para a elaboração de marcos de convergência para a política. Em maio de 2003, a Política foi lançada em atendimento às diversas demandas da comunidade, adotando instrumentos institucionais dinâmicos e flexíveis de gestão. Foi criado um Comitê Gestor, encarregado de proposição de diretrizes e ações e acompanhamento do desenvolvimento do setor museológico. O Comitê é formado por vários ministérios além do MinC, por representantes dos sistemas estaduais e municipais de museus, dos ecomuseus, dos museus universitários, dos museus privados, do Conselho Internacional de Museus, do Conselho Federal de Museologia e das escolas de formação universitária. Na realidade, além de órgão gestor, o Comitê desempenha um importante papel de articulação e interlocução com a área museológica.

Desse quadro da reformulação das instituições museológicas e dos papéis a elas designados, decorreu a elaboração de programas de apoio a museus em diferentes áreas e da Política Nacional de Museus, sendo que um dos desafios do Departamento de Museus (Demu) foi envidar esforços que propiciassem recursos financeiros e recuperação imediata de importantes centros museológicos. Um dos mecanismos mais importantes para estruturar as ações foi o uso de editais, capaz de organizar a demanda por recursos por parte dos museus e orientar investimentos de forma estratégica e gradativa. Portanto, o arranjo do financiamento foi importante e, em 2004, o valor dos recursos atingiu R\$ 43,8 milhões, abrangendo os recursos orçamentários das diversas instituições federais de cultura e recursos dos incentivos fiscais. Além desses recursos, foram adicionados recursos da Caixa Econômica Federal (R\$ 5 milhões), do BNDES (R\$ 5 milhões) e da Petrobras (R\$ 5 milhões), totalizando R\$ 15 milhões destinados a museus e acervos documentais. A prova-dos-nove da prioridade governamental para a área museológica será exatamente a consistência desse arranjo ao longo dos próximos anos. Para contornar a fragilidade quanto ao desenho de financiamento, estudam-se alternativas de maior autonomia administrativa e política dos órgãos de coordenação da política de museus.<sup>3</sup> Há de se assinalar, no entanto, que o Demu demonstrou nos seus dois anos de existência capacidade de alocação

3. O caminho proposto pela comunidade museológica, qual seja a criação de um Instituto Brasileiro de Museus enxuto e eficiente, permitiria uma gestão mais controlada e planejada de recursos.

de recursos de fontes diversas, bem como capacidade de gestão e orientação desses recursos. Contudo, outras tendências devem ser assinaladas, quais sejam a de maior articulação com as empresas no que se refere ao financiamento e à limitação e mesmo a perda de recursos públicos nesse setor.<sup>4</sup> O contexto de restrições fiscais apenas acentua essas tendências.

Em relação ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura (FNC), deve-se lembrar que o FNC exige contrapartida de pelo menos 20% do proponente. Senão, observe-se a tabela 1 com os resultados do Edital de Modernização, que aportou R\$ 1 milhão para os museus.<sup>5</sup>

Tabela 1

Recursos adicionais do proponente, resultados do Edital de Modernização dos Museus\*/Fundo Nacional de Cultura<sup>1</sup>

Tipomuseu	Faixas (R\$)	Concedente	Proponente	% Recurso do proponente
Museus públicos	até 80.000	303.382	124.495	41
	até 40.000	269.832	209.683	78
	até 20.000	147.466	48.028	33
Museus privados	até 80.000	76.049	39.801	52
	até 40.000	110.412	28.685	26
	até 20.000	57.757	14.439	25
Total	-	964.898	465.131	48

Fonte: Demu/Iphan.

Nota: <sup>1</sup>Referentes ao mecanismo Fundo Nacional de Cultura, Convênio MinC/Secretaria Executiva (SE) nº 124/2004. No caso dos museus públicos, foi desconsiderado o Museu Paraense Emílio Goeldi, que distorcia as médias. Nesse caso, o proponente entrava com 8,5 vezes os recursos do concedente ou aproximadamente R\$ 293 mil contra R\$ 35 mil da concedente.

Obs.: \*Sem o museu paraense Emílio Goeldi.

A tabela 1 mostra que a parte do proponente do projeto é, na média, muito superior ao exigido pela legislação do FNC como contrapartida, que é de 20%, ou seja, os recursos do proponente significaram um adicional de 48% aos recursos da concedente (FNC-MinC).

Para os projetos de maior porte, a participação dos recursos do proponente foi maior entre os museus privados (52%) contra 41% dos museus públicos. Para os demais grupos ou faixas, a participação pública foi maior, com 78% para a faixa de projetos até R\$ 40 mil e 33% para a faixa até R\$ 20 mil.

4. Ver item Financiamento e Gasto, a seguir.

5. A análise sobre a descentralização dos recursos encontra-se no Relatório de Gestão/Demu 2004 (Política Nacional de Museus – *Relatório de Gestão* 2003-2004. Brasília: MinC/Iphan/Demu, 2004).

Aos museus privados, foram destinados até 25% dos recursos do edital e, conforme revela a tabela 2, essa determinação, prevista no próprio edital, foi cumprida.

A tabela 2 também mostra que os proponentes públicos (agora incluído o Museu Goeldi) adicionaram R\$ 675,5 mil, o que significa 89% de recursos adicionais do proponente. Verificou-se ainda a forte prioridade das instituições públicas museológicas e o empenho no que se refere não apenas à modernização de seus equipamentos e atuação, mas também ao aporte de recursos. Do total dos valores aprovados, 13% foram para museus municipais; 32%, para os estaduais; e 31%, para os federais. Os outros 24,4% foram para museus privados.

Tabela 2

### Museus públicos e privados: resultados do Edital de Modernização dos Museus – totais

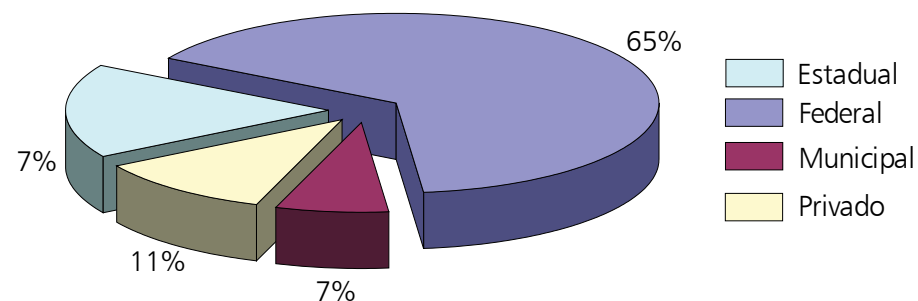
Tipo de museu	Concedente	% Total	Proponente	% Total
Museus públicos	755.780	75,6	675.506	89,1
Museus privados	244.218	24,4	82.925	10,9
Total	1.000.000	100	758.431	100

Fonte: Demu/lphan.

Portanto, os usos do instrumento Edital/FNC permitiram que os museus privados alocassem R\$ 82,9 mil, que os municipais fizessem contrapartida de R\$ 54,6 mil e os estaduais de R\$ 128,9 mil. O gráfico 1 permite a visualização dessa participação:

Gráfico 1

### Contrapartida do proponente



Fonte: Demu/lphan.

A contrapartida de 65% dos museus federais (R\$ 803 mil) deve ser vista do prisma da melhoria da gestão dos recursos. O edital permitiu a articulação de fontes financeiras de instituições e de áreas diversas (os museus de universidades representaram 23% dos projetos apresentados) nas quais se situam museus de diversos tipos. Como se trata de recursos federais, é possível que o estabelecimento de acompanhamento da gestão e o monitoramento dos recursos do edital significassem importante subsídio para aperfeiçoamento da gestão do programa.

### 2.3.2 Criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM)

As iniciativas de criação do SBM dão corpo à articulação de agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus, absorvendo a idéia de sistema como uma totalidade orgânica constituída por componentes em relação coerente e estável, independentemente da padronização estrita de procedimentos, conceitos e normas. O SBM possui uma concepção alternativa, moderna e mais flexível do que as idéias correntes a respeito de sistema. A *noção de rede*, em que os componentes, apesar de articulados, têm ampla margem de autonomia e respeito às suas especificidades jurídicas, culturais e institucionais, está aqui presente. Ao mesmo tempo, o SBM confere ao governo federal um papel central na articulação do financiamento dos museus e no papel de promoção e coordenação entre os níveis de atuação pública, privada e comunitária.

Na criação do SBM (Decreto nº 5.264, de 5 de novembro 2004), o Ministério da Cultura partiu da premissa de que a interlocução entre os diversos agentes na configuração de objetivos, conceitos e estratégias seria fundamental. Para tal, intensificaram-se os eventos e os encontros como aqueles da Semana do Dia Internacional de Museus (2003) e o Fórum Nacional de Museus (2004), que se seguiram aos Fóruns Estaduais e às Oficinas de Capacitação em diversos estados brasileiros.<sup>6</sup> Partindo da inexistência de instrumentos confiáveis e atualizados de informações e de recenseamento sobre a situação de museus, o governo federal procedeu nos dois anos iniciais a encontros e manejo de instrumentos de consulta, admitindo como indispensável o reconhecimento da variedade de experiências e situações dos museus brasileiros.

6. *Musas*, Revista Brasileira de Museus e Museologia, n. 1, lphan, 2004.

A realidade regional dos museus é heterogênea e desigual, indicando as dificuldades para o estabelecimento de objetivos mais precisos para a política. O número de museus no Brasil gira em torno de 2 mil (Demu),<sup>7</sup> constituindo de um universo bastante significativo e que demanda recursos financeiros e formação de recursos humanos adequados para sua gestão. Pelo lado das carências, entretanto, deve-se ressaltar que 82,6% dos municípios brasileiros não possuem museus. As carências também são desigualmente distribuídas: 92% dos municípios da região Norte, 89,2%, da Nordeste; 80,3%, da Sudeste, 69,9%, da Sul, e 90%, da Centro-Oeste não possuem museus. Os municípios da região Sul são aqueles mais bem servidos por uma rede de museus, seguidos da região Sudeste. Quase 40% dos municípios do Rio Grande do Sul, 37% dos municípios fluminenses, 31,4% dos municípios catarinenses e 25% dos municípios paulistas têm pelo menos um museu. O número de municípios que têm mais de um museu é muito pequeno: 3,3% do total. E é nas regiões Sul e Sudeste que se encontra o maior número: 4,5% do Sudeste e 5,3% dos municípios da região Sul têm mais de um museu.<sup>8</sup>

Como foi visto a partir dos levantamentos do IBGE, as instituições museológicas distribuem-se de forma desigual no território brasileiro. Essa heterogeneidade justifica estratégias abertas e flexíveis para a construção do SBM. O estado dos museus brasileiros – a julgar o todo pelas suas principais instituições – e a falta de recursos exigem o gradualismo na atuação do Demu, mas também exigem acompanhamento qualificado. Avaliar é mais que a compreensão do contexto. Avaliar implica uso de informações adequadas, mas também estabelecimento de critérios que permitam avaliar as ações e corrigi-las, se for o caso; mantê-las e intensificá-las, se necessário. Dimensionar e analisar os resultados da ação pública é uma maneira de quantificar o esforço e a qualidade da sua atuação no fomento e no apoio a certas necessidades, avaliando se o empenho foi adequado e suficiente.

As informações são imprescindíveis, mas os dispositivos sociais e institucionais de coleta e análise que estimulem a reflexão sobre as práticas as precedem. Os museus não são voltados para si mesmos, pelo contrário: os museus narram histórias sobre a dinâmica social e sobre as identidades coletivas, e produzem narrativas nas quais os grupos e as classes sociais se

reconhecem. No mesmo processo, essas instituições de produção da memória coletiva comunicam por meio dos seus documentos materiais, visuais, ou sob qualquer espécie de suporte, algo sobre a história, o imaginário e os significados da existência desses grupos. Valoriza-se assim a multiplicidade de narrativas e a diversidade cultural.

Portanto, a circulação daquelas narrativas (sem considerar por hora o plano de atualização conceitual e organizacional dos museus, que imporia outras tantas tarefas ao SBM) impõe uma *quantificação e avaliação da comunicação dos museus com os públicos*. O indicador mais comum para aferir esses resultados é o de freqüentação de públicos a museus (ou visitação virtual). Mais desejável é que as informações sejam qualificadas quanto aos perfis e às características dos públicos, por idade, motivação, sexo, profissão etc., e também por suas necessidades, *o que permitiria uma atualização constante das estratégias de interação dos museus com a sociedade*.

## 2.4 Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva

### 2.4.1 Enunciado do problema que organiza o programa

O *Programa Cultura, Identidade e Cidadania – Cultura Viva*<sup>9</sup> foi criado pela Portaria MinC nº 156, 07/2004 e se ampara nas leis de licitação, dos incentivos fiscais e da legislação que regulamenta a celebração de convênios.<sup>10</sup> Os problemas enunciados referem-se às características culturais e sociais peculiares das comunidades em situação de vulnerabilidade:

- 1) ausência de estímulos para a exploração lúdica e social de potencialidades artísticas e culturais locais;
- 2) carência de meios para divulgação de produções e expressões culturais locais;
- 3) dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer;
- 4) dificuldades de acesso à cultura digital; e
- 5) limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

7. Para o IBGE, os museus são pouco mais de 1.500.

8. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

9. Atualmente, chamado de Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania.

10. Consultar SOF (Secretaria de Orçamento Federal, 2005).

Em resumo, o enunciado do problema indica, por um lado, carências de instrumentos e estímulos para a produção e a circulação da expressão da cultura local e, por outro, apresenta as dificuldades de acesso às tecnologias e aos instrumentos de produção artístico-culturais produzidos em outras localidades, nacionais ou internacionais. A estratégia para a resolução do problema centra-se na implantação nacional de Pontos de Cultura.

#### 2.4.2 Abrangência

O Programa Cultura Viva tem abrangência nacional e objetiva a expansão da cultura, da educação e da cidadania, dando oportunidades à população excluída de mostrar suas vocações artísticas em todas as suas expressões. Nas palavras do secretário de Programas e Projetos Culturais, Célio Turino: “O programa visa ampliar e estimular manifestações que acontecem em todas as regiões do país, envolvendo comunidades carentes na produção cultural”. Dessa forma, os Pontos de Cultura pretendem solucionar aqueles problemas apresentados, dotando as comunidades com espaços culturais, permanentes ou provisórios (itinerantes), por meio da disponibilização de infra-estrutura física, técnica e operacional necessária à realização de atividades, no intuito de proporcionar ao público e aos artistas ambientes adequados para o florescimento das capacidades criativas e de fruição. O programa também procura ampliar a oferta de espaços, o barateamento dos custos de produção, o acesso da população de baixa renda à produção de bens e serviços culturais e o desenvolvimento de hábitos culturais (como o da leitura). Quanto à organização, o objetivo é que os Pontos de Cultura constituam uma rede horizontal desses Pontos, espaços de gestão, agitação, criação e difusão cultural, que se constituirão nas referências do Cultura Viva.

#### 2.4.3 Estratégias

A rede de Pontos de Cultura será implantada a partir de um processo de adesão e conveniamento, que é desencadeado, entre outras possibilidades, por editais e em articulação com a implementação do Sistema Nacional de Cultura.

O primeiro edital definiu critérios e montantes de recursos iniciais para cada ponto (R\$ 150 mil). Os proponentes apresentam projetos que devem atender aos critérios definidos nos editais, depois desenvolvem o projeto por dois anos. Os repasses são mensais, no valor de R\$ 5 mil (R\$ 25 mil após a assinatura do convênio), e serão doados equipamentos de cultura digital, como computador com programa de *software* livre, microfones e amplificador para gravação musical e câmera de filmagem digital. A responsabilidade pela

execução das atividades é do conveniente, que deve oferecer contrapartida de 20% do valor total do projeto (ou na forma de bens e serviços, conforme definido pela Lei nº 8.313/1991).<sup>11</sup>

Como recurso estratégico e de gestão foi formado um Conselho Consultivo, o qual dá unidade de comando e confere espaço de articulação e discussão sobre as experiências em curso nas diversas localidades. Foram também definidas algumas operações que traduzem os conteúdos dos enunciados e das ações efetivas.

#### 2.4.4 Operações

O Programa possui uma série de ações:<sup>12</sup> *i)* Agente Cultura Viva; *ii)* Cultura Digital; *iii)* Escola Viva; e *iv)* os Griôs (contadores de histórias e narrativas de memória cultural e social, a exemplo das sociedades africanas).

Possui ainda formas de acompanhamento permanente:

- a) Conselho Consultivo;
- b) meios de difusão e comunicação: programas de rádio, programas de televisão, portal, revista;
- c) expedições cultura viva; e
- d) cabe ao ministério monitorar o gasto e acompanhar a execução pela prestação de contas.

#### 2.4.5 Considerações sobre o programa<sup>13</sup>

As questões referentes à democratização do acesso da produção e à valorização das experiências locais e da diversidade cultural são enunciadas com total clareza e estão sintonizadas com demandas e valores contemporâneos na área cultural. O programa também reformula os papéis e a atuação do Estado, ao procurar ampliar os espaços públicos de compartilhamento de decisões e execução de políticas com a sociedade, estando, portanto, adequados às proposições de democratização, participação e transparência na gestão dos recursos.

11. A aplicação dos recursos ocorrerá de acordo com as necessidades do proponente, devendo destinar-se 75%, no mínimo, para oficinas de criação e formação cultural ou investimentos em obras e equipamentos necessários à melhoria da intervenção cultural local (Edital de Divulgação nº 1, de 16 de julho de 2004).

12. Para a descrição detalhada das ações, consultar o Caderno Cultura Viva. Programa Nacional de cultura, educação e cidadania. MinC, 2004.

13. A ação Ponto de Cultura teve execução de R\$ 4.073 mil, ou seja, 27% em relação à Lei Orçamentária Anual, ou 1% do total do MinC.

O Ponto de Cultura é constituído por inúmeras interfaces, consideradas no momento da operacionalização do programa. A figura a seguir ilustra essas interfaces. O Ponto de Cultura é o espaço de convergência entre o Poder Público, a comunidade e a sociedade abrangente.

Figura 1

### Ponto de Cultura



Elaboração: Disoc/Ipea.

Dessa forma, os Pontos de Cultura ajudam a abrir as portas da comunidade às produções da sociedade global, por meio de janelas digitais, equipamentos audiovisuais, e contatos permanentes com diversos produtores culturais, mediante a circulação de experiências, oficinas, seminários, fóruns culturais etc. Os Pontos também abrem as portas do Estado e da sociedade para o reconhecimento das produções locais e da sua diversidade, constituindo-se em canais abertos de interação. Além disso, podem oferecer outras tantas oportunidades para que ocorram inter-relações com a educação que reconheçam a cultura local como dimensão e componente pedagógico importante.

Essas interfaces permitem o reconhecimento de certo grau de autonomia da produção simbólica das *comunidades* em relação à sociedade abrangente e ao Estado, permitindo, enfim, distinguir as dinâmicas locais da promoção e do apoio da burocracia estatal. Em contrapartida, reconhece-se que as ações são orientadas por um programa em parte financiado e dirigido pelo Estado e em articulação com outras ações do próprio Estado que visam à inclusão social, como é o caso da alfabetização, do estímulo ao emprego de jovens, da integração pelo esporte etc.

O Programa tem uma conotação *comunitarista*<sup>14</sup> e prenuncia um novo paradigma de política pública cultural, muito pouco explorado e desenvolvido em experiências concretas de reorganização da atuação do Estado. Esse paradigma pressupõe uma ampla base de organização e de iniciativas autônomas da sociedade civil, que repercuta na dinamização da ação pública estatal. Entretanto, ainda se conhece pouco dessas experiências e é possível que elas ganhem visibilidade ou organicidade a partir de iniciativas como a do próprio Programa Cultura Viva.

Algumas questões surgem imediatamente e merecem atenção:

- a) Qual o tipo de relação desejável entre as iniciativas locais e o setor público? O Estado republicano atua de forma que suas ações devam ser transparentes e avaliáveis. O monitoramento e a avaliação devem considerar, entretanto, a pequena propensão das comunidades ao uso de relatórios burocráticos. Porém, é possível assumir formas organizacionais de monitoramento adequadas à natureza das atividades culturais e que respeitem as características locais.
- b) Quais as melhores estratégias de implementação das políticas, considerando a limitação de recursos, a existência efetiva de dinamismo cultural local e o compromisso de inclusão social por meio do “emprego” de jovens e da educação?

Conforme se pode ver, o campo conceitual no qual se movem os Pontos de Cultura é bastante rico e nuançado. Entretanto, alguns aspectos da implementação ainda não estão suficientemente claros. Indicar-se-ão algumas das dificuldades que certamente serão enfrentadas e alguns caminhos para a sua solução (ou que ajudem na reflexão). A primeira dificuldade diz respeito à delimitação do que seja um Ponto de Cultura, que tem conseqüências nas estratégias de implementação e no financiamento.

Como premissa e justificativa do programa, foi colocado que as comunidades têm dinâmicas culturais próprias. Ou seja, em princípio, qualquer comunidade pode constituir um Ponto de Cultura. Contudo, em que situações o Poder Público reconhecerá tais Pontos? Quais os critérios para tal reconhecimento?

Pelas justificativas do programa, deveriam ser consideradas várias modalidades de inserção, sendo que para tal é necessário empregar conceitos

14. Não se trata de comunidade em sentido clássico, ou seja, com grau de homogeneidade, tradicionalidade e territorialidade definida, mas se refere a espaços de solidariedade e convívio e pode englobar a atuação de entidades estatais, associações, organizações governamentais etc.

diferenciados de Ponto de Cultura. Em primeiro lugar, é necessário enfatizar que: *i)* qualquer instituição pode participar do edital desde que cumpra os requisitos ali definidos; *ii)* o critério geral para a definição de um Ponto de Cultura é a existência de oficinas culturais; e *iii)* todos poderão ser visitados nas expedições culturais.

Isto posto, é importante que a definição de Ponto de Cultura contemple diferentes modalidades de Pontos que organizem sua diversidade de experiências e formas de interação com o Estado, a comunidade e a sociedade. A seguir estão arroladas algumas possibilidades de tipologia para os Pontos de Cultura – enfatize-se que todos serão considerados como tal a pedido da Comunidade ou por iniciativa do Ministério da Cultura (pela equipe responsável pelo Programa Cultura, Educação e Cidadania) e serão *certificados pelas Expedições Culturais*. Ao serem reconhecidos como Pontos de Cultura, poderão pleitear recursos das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva.

- a) Ponto Comunitário de Cultura: aquele reconhecido em seu dinamismo e papel cultural e que desenvolva Oficinas Culturais;
- b) Ponto Escola de Cultura: aquelas escolas que funcionem no desenho do programa Escola Aberta, do MEC; que tenham oficinas de arte-cultura, arte-educação e alfabetização como componentes; e que expressem formalmente o desejo de se constituírem em Pontos de Cultura;
- c) Ponto Semipleno de Cultura:<sup>15</sup> aquele que participou dos editais, teve projeto aprovado, mas não foi selecionado ou não foi contemplado por falta de recursos (a associação com o Programa pelo termo de compromisso, ou outro dispositivo legal, garantiria sua presença no Programa e seria critério para futura destinação de verbas ou seleção para participar das ações Agente Cultura Viva, Cultura Digital e Escola Viva); e
- d) Ponto Pleno de Cultura: aqueles selecionados e que serão objeto de repasse de recursos e monitoramento de execução orçamentária.

Essa segmentação de modalidades facilitaria a definição de metas e flexibilizaria a gestão dos recursos. Entretanto, deve haver preocupação com um sistema de incentivos desde a simples certificação, que garanta que os pontos vitais de cultura sejam tonificados e contribuam com a rede, até a garantia de priorização e circulação de eventos, personalidades e ativistas locais em programas ou outras atividades do MinC.

15.O termo é inspirado nas formas de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e deve ser adaptado à linguagem da área cultural.

### 3 Financiamento e gasto

Esta seção contém uma breve contextualização da execução orçamentária das instituições federais de cultura, do Fundo Nacional da Cultura e do Ministério da Cultura durante a última década. À guisa de contextualização, deve-se lembrar de alguns movimentos ocorridos durante a década de 1990. No primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve um alavancamento dos recursos financeiros para a cultura em relação ao governo Itamar Franco e, nos anos seguintes, os recursos orçamentários oscilaram sempre em valores superiores a 1995. Apenas em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, e em 2003, início do governo Lula, os recursos federais para o setor foram inferiores àqueles verificados em 1995.

As maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1998; em 2002, ano da eleição do novo governo, com uma queda de 23% em relação a 2001 e 23% em relação a 1995. O ano de 2003 foi igualmente dramático, quando se verificou o menor nível de recursos orçamentários executados desde 1995. A recuperação vem no ano seguinte, quando em 2004 os recursos voltam ao nível executado em 1995. Essas tendências podem ser observadas nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3

#### Execução orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

Ano	Administração Direta			Administração Indireta					Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1995	106.488	34.344	12.559	48.299	4.998	142.107	50.937	-	399.732
1996	160.941	31.138	15.379	48.630	5.111	136.474	51.578	-	449.251
1997	134.179	53.592	13.915	49.227	7.482	135.476	58.499	-	452.370
1998	124.600	44.645	17.206	43.356	8.174	123.366	51.016	-	412.363
1999	157.383	36.425	15.931	47.146	8.189	127.535	44.762	-	437.371
2000	150.052	77.754	16.469	43.552	19.971	108.077	40.279	-	456.154
2001	164.331	98.264	16.215	41.088	10.700	110.807	44.021	-	485.426
2002	104.599	58.222	16.635	40.008	10.754	103.026	39.198	-	372.442
2003	68.161	50.484	13.772	32.717	8.717	94.645	32.092	22.792	323.380
2004	89.494	85.613	16.167	37.815	9.062	101.487	31.464	27.603	398.705

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual para dezembro 2004.



A tabela 3 apresenta o nível de dispêndio no período considerado, revelando um pico em 2001, quando o MinC executou R\$ 485 milhões (Administração Direta + Indireta). Nesse ano, o FNC dispôs de maiores recursos (R\$ 98,2 milhões), o mesmo fato valendo para a administração central, com R\$ 164,3 milhões. Os recursos da Ancine somam-se ao executado pelo MinC em 2003 e 2004,<sup>16</sup> o que representou R\$ 22,7 milhões e R\$ 27,6 milhões. Sem somar a Ancine, os recursos totais executados seriam 7% inferiores ao observados em 1995.

A tabela 4 apresenta a variação relativa dos dispêndios das instituições federais e do Fundo, tendo por base o ano de 1995 (nos totais no biênio 2003-2004 estão incluídos os dispêndios da Ancine).

Tabela 4

#### Variação da execução orçamentária dos órgãos federais de cultura entre 1995 e 2004

Ano	Administração Direta			Administração Indireta				Total sem Ancine
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	151	91	122	101	102	96	101	112
1997	126	156	111	102	150	95	115	113
1998	117	130	137	90	164	87	100	103
1999	148	106	127	98	164	90	88	109
2000	141	226	131	90	400	76	79	114
2001	154	286	129	85	214	78	86	121
2002	98	170	132	83	215	72	77	93
2003	64	147	110	68	174	67	63	81
2004	84	249	129	78	181	71	62	100

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: 1995=100.

As instituições da Administração Indireta perderam recursos durante a década de 1990, sobretudo aquelas de maior porte, como o Iphan, a Funarte e a Biblioteca Nacional, que perderam recursos sistematicamente ao longo da década até 2004.

A Biblioteca Nacional teve seu maior nível de recursos em 1997 e a partir de então foi dispendo de níveis cada vez menores de recursos. Em 2004, os recursos foram 22% menores que aqueles observados em 1995. Os recursos do Iphan declinam sistematicamente a partir de 1995 e são 30% menores em 2004. A Funarte viu seus recursos minguarem desde 1999 e em 2004 eram quase 40% inferiores àqueles observados em 1995.

16. Em 2004, o MinC incorporou a Ancine ao seu desenho institucional.

É possível explicar a redução desses recursos pelas políticas salariais do funcionalismo público, que não contemplaram reajustes ao longo do período. Entretanto, o sentido da explicação é o mesmo, ou seja, uma crescente dificuldade financeira e operacional das instituições federais de cultura e o descontentamento por parte de sua força de trabalho.

A Casa de Rui Barbosa e a Fundação Cultural Palmares (FCP) chegaram ao fim do período com recursos superiores aos de 1995. Entretanto, há de se considerar dificuldades operacionais, em especial da FCP e, em que pesem sua tradição e importância histórica, são instituições pequenas relativamente às outras unidades orçamentárias do MinC.

Os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) cresceram no período. Em 2001, o FNC era quase o triplo de 1995, sofreu cortes significativos em 2002 e 2003 e chegou em 2004 a R\$ 85,6 milhões, o segundo maior volume de execução de todo o período.

O Ministério da Cultura, por sua vez, ganhou em importância em termos de recursos financeiros que aumentaram até 2001; a partir de então, apresentaram tendência inversa, terminando 2004 16% inferiores aos de 1995. Deve-se considerar, entretanto, que MinC e FNC absorveram parte dos cortes dos sucessivos contingenciamentos e que o mecanismo “fundo” compensou, segundo diversos estudos, parte das perdas das instituições federais por meio do financiamento de projetos relevantes para as instituições vinculadas.

Todavia, deve-se considerar também que a Administração Indireta (instituições vinculadas juntas) perdeu recursos e chegou a 2004 com orçamento executado, excluída a Ancine, 25% inferior ao de 1995; enquanto MinC + FNC chegaram a 2004 com recursos 25% maiores aos de 1995 (apenas em 2003, estes foram menores que aqueles verificados em 1995). O gráfico 2 apresenta esse comportamento.

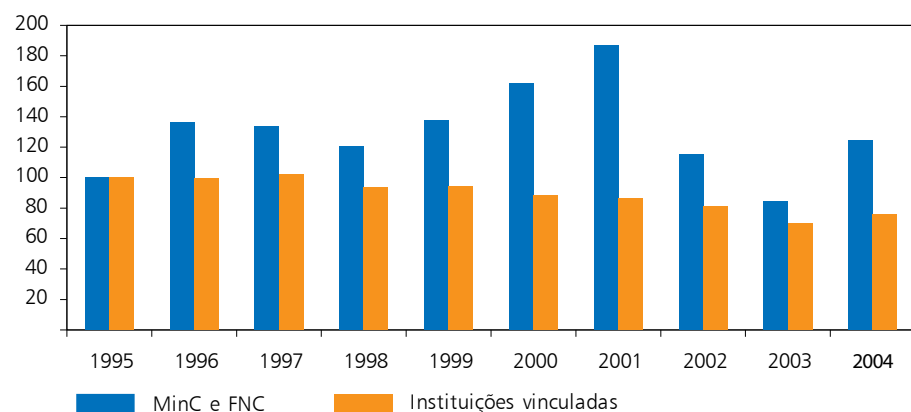
A tabela 5 apresenta o grau de execução financeira das instituições federais, inclusive do Fundo Nacional de Cultura.

O nível de execução médio das instituições federais é relativamente alto. A Casa de Rui Barbosa, a Fundação Biblioteca Nacional, o Iphan e a Funarte têm níveis de execução acima de 90%. O problema é claro se se consideram as informações anteriores, isto é, sobre perdas de recursos durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, ou seja, ao constatar-se que a execução acima de 90% veio acompanhada de diminuição dos recursos. Os resultados da Ancine destoam do padrão de execução geral, pois a Agência ainda vive

processos de consolidação institucional e definição de parâmetros de execução orçamentária.

Gráfico 2

Execução orçamentária das instituições federais de cultura diante da execução orçamentária MinC e FNC (1995=100)



Fonte: Siafi.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Tabela 5

Grau de execução\* orçamentária dos órgãos federais de cultura – 1995 a 2004

Ano	Administração Direta			Administração Indireta					Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1995	31,4	52,1	97,1	98,1	95,2	91,9	92,3	-	58,6
1996	58,2	62,2	95,9	91,6	84,3	87,0	84,2	-	72,5
1997	79,3	65,6	87,7	84,4	86,6	66,1	79,5	-	73,9
1998	54,5	62,0	93,6	92,3	78,4	93,0	93,8	-	73,2
1999	76,3	66,6	92,2	99,8	93,4	99,0	93,8	-	87,6
2000	76,4	65,5	99,1	99,1	92,7	99,3	97,1	-	83,3
2001	86,5	73,0	89,9	99,8	87,7	98,0	91,0	-	87,1
2002	58,5	41,8	94,6	96,3	38,8	92,8	94,4	-	66,8
2003	53,6	47,1	95,4	90,7	54,5	95,8	90,9	38,0	65,4
2004	72,0	58,0	97,3	98,4	42,7	97,9	93,7	72,1	76,1
Média de execução	64,7	59,4	94,3	95,1	75,4	92,1	91,1	55,1	74,5

Fonte: Siafi.  
Elaboração: Disoc/Ipea.  
Obs.: \*O grau de execução considerado compreende o liquidado sobre o autorizado.

Em contrapartida, a execução do MinC (63%) e do Fundo Nacional de Cultura (58,7%) é baixa comparativamente e decorre da absorção dos cortes globais impostos ao setor cultural federal. Muitos outros elementos devem compor a análise, entre as políticas de contingenciamentos e os cortes de recursos, entretanto, no escopo do que é apresentado neste texto, constataram-se dois elementos: *i)* problemas importantes no nível da alocação financeira das instituições vinculadas e *ii)* as instituições perderam recursos, mas recorrentemente fazem uso do Fundo Nacional e das leis de incentivo para realização de projetos prioritários.

Os dois elementos apresentados implicam dificuldades na gestão e no planejamento ótimo de recursos e agregam uma terceira questão. A montagem do Sistema Nacional de Cultura tem no FNC e nas capacidades desenvolvidas nas instituições federais suas peças mais importantes. A possibilidade de dispor de recursos financeiros e a capacidade de orientação técnica e coordenação de ações não são monopólio, mas concentram-se no governo federal. No que se refere ao SNC e ao papel do governo federal, deveria haver transparência sobre os objetivos e as disponibilidades reais de recursos a serem transferidos, e também sinalização (pela qualidade da elaboração e da execução orçamentária) da prioridade do fortalecimento programado e estratégico das instituições federais.

A sistemática atual, além de dificultar a visibilidade a respeito de mecanismos e prioridades, dificulta a percepção clara sobre os recursos disponíveis no governo federal para fomento e investimento nas demais esferas de governo. Ao contrário, com exceção de algumas áreas como Museus e Cinema, indica que obstáculos vivenciados nas décadas anteriores, sobretudo pelas instituições federais, e em que pesem os esforços para o melhor gerenciamento dos poucos recursos, continuam a constituir o nó górdio para o desenvolvimento de políticas culturais de abrangência nacional.

Conforme foi visto, os recursos financeiros das instituições federais de cultura declinaram nos anos 1990 e 2000. Diversas análises indicam que os montantes de recursos do Fundo Nacional e do Mecenato não conseguiram atender à livre demanda de projetos apresentados.

Entretanto, embora tenha nos recursos financeiros um dos seus elementos estratégicos, o Sistema Nacional de Cultura não encontra nos montantes atuais nível de recursos suficiente para o atendimento de suas necessidades básicas. A composição de fontes de financiamento federal, estadual e municipal poderia dinamizar a articulação de partes do sistema, mas os recursos são insuficientes. O desenvolvimento de capacidades de gestão, assessoria técnica e formação de pessoal também depende de recursos financeiros e, então, encontra-se mais uma vez obstáculo nos recursos escassos.

A tabela 6, apresenta a execução do Ministério da Cultura por fonte.

Tabela 6

Execução orçamentária dos programas por órgãos selecionados, segundo as principais fontes de financiamento – 2004

Órgão/Fontes de financiamento	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)
Ministério da Cultura	507.840.324	523.658.727	398.707.690	76,1
1 - Recursos do Tesouro	503.725.772	519.544.191	394.899.343	76,0
1.1 - Recursos provenientes de impostos + DRU	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.1.1 - Recursos ordinários	340.743.291	347.498.330	261.697.448	75,3
1.2 - Contribuições Sociais	130.794.961	139.858.341	103.332.629	73,9
1.2.1 - Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos	80.772.640	87.560.005	58.937.404	67,3
1.2.2 - Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	29.282.389	31.358.409	31.272.758	99,7
1.2.3 - Contr. sobre a Arrecadação dos Fundos de Invest. Regionais	8.848.584	8.848.583	1.078.502	12,2
1.2.4 - Contr. Plano. Seg. Soc. Serv.	11.891.348	12.091.344	12.043.965	99,6
1.3 - Contribuições Econômicas	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.3.1 - Contr. para o Desenv. da Indústria Cinematográfica Nacional	9.670.968	9.670.968	8.999.339	93,1
1.4 - Operações de crédito	18.543.400	18.543.400	18.131.937	97,8
1.5 - Recursos próprios	2.788.932	2.788.932	2.737.990	98,2
1.6 - Outros recursos	1.184.220	1.184.220	-	-
2 - Recursos de outras fontes	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6
2.1 - Recursos próprios	4.114.552	4.114.536	3.808.347	92,6

Fonte: Siafi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

A fonte Tesouro contribuiu em 2004 com 65,6% dos recursos e teve execução de 75,3%. Já as Contribuições Sociais representaram 25,9% com execução média de 73,9%. Entre essas, o destaque fica para a Contribuição sobre Receita de Concursos e Prognósticos, que representa 14,7% dos recursos, mas teve desempenho, no que se refere à execução, de 67,3%, menor que a média e que só não é pior, entre as fontes do MinC, que a Contribuição Sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (12,2%). Ambas são contribuições que constituem o FNC e que são vinculadas.

A tabela 7 apresenta a execução orçamentária do Ministério da Cultura por programas. Mostra que os programas-meio representam 47,1% dos recursos e nível de execução próximo a 100%. Os outros programas representam as ações finalísticas e significam 52,8% dos recursos, mas com execução de 64,5%. Cabem destaques para o baixo nível de execução dos programas Cultura Afro-Brasileira (47,2%), Cultura, Identidade e Cidadania (27,3%). Os programas Engenho das Artes e Brasil Patrimônio Cultural também têm execução muito abaixo daquela dos programas finalísticos, 53,7% e 57,8%, respectivamente.

Tabela 7

Execução orçamentária do MinC por programas em 2004 (Em R\$ 1,00)

Programas dos órgãos selecionados	Dotação inicial (A)	Lei + Créditos (B)	Liquidado (C)	Participação no total (D)	Nível de execução (C/B)
Ministério da Cultura	507.840.324	523.658.727	398.707.690	100	76,1
Brasil Patrimônio Cultural	53.884.803	52.531.297	30.353.931	7,61	57,8
Livro Aberto	19.335.679	19.290.742	15.857.475	3,98	82,2
Cinema, Som e Vídeo	15.605.495	23.005.495	20.107.164	5,04	87,4
Museu Memória e Cidadania	15.627.695	17.693.923	16.865.457	4,23	95,3
Cultura Afro-Brasileira	16.947.020	17.229.532	8.132.290	2,04	47,2
Monumenta	24.240.400	24.240.399	22.650.261	5,68	93,4
Ver Cinema, ser Brasil	43.363.442	38.286.024	27.582.554	6,92	72,0
Cultura, Identidade e Cidadania	16.160.000	14.899.029	4.073.729	1,02	27,3
Engenho das Artes	116.342.854	116.005.179	62.313.778	15,63	53,7
Cultura e Tradições: Memória Viva	3.443.232	3.443.222	2.601.038	0,65	75,5
<b>Total Programas</b>	<b>324.950.620</b>	<b>326.624.842</b>	<b>210.537.677</b>	<b>52,81</b>	<b>64,5</b>
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	41.173.737	44.006.215	43.856.179	11,00	99,7
Gestão da Política de Cultura	17.469.644	15.924.389	14.999.975	3,76	94,2
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	719.800	738.299	582.197	0,15	78,9
Apoio Administrativo	116.093.780	127.586.744	125.055.612	31,37	98,0
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.423.575	2.769.070	2.743.351	0,69	99,1
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações)	1.860.008	1.860.008	932.699	0,23	50,1
Reserva de Contingência	4.149.160	4.149.160	-	-	0,0
<b>Total atividades-meio</b>	<b>182.889.704</b>	<b>197.033.885</b>	<b>188.170.013</b>	<b>47,19</b>	<b>95,5</b>

Fonte: Siafi/STN.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

# Capítulo 7

---

Dilemas e Perspectivas  
das Políticas Culturais  
nos Anos 2000

# 1 Introdução

A conjuntura da cultura repõe desafios não superados nos três primeiros anos do Governo Lula: reestruturação dos mecanismos de financiamento, reestruturação do Plano Nacional de Cultura (PNC), cuja PEC nº 57/2003 foi aprovada em segundo turno no Senado em 1º de junho, e a consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC).<sup>1</sup> Para tanto, foi importante a assinatura de protocolos de intenções com estados e municípios, que contemplam o compromisso de criação de conselhos e fundos municipais e estaduais de Cultura, e o Decreto nº 5.520, de agosto de 2005, que instituiu o Sistema Federal de Cultura (SFC) e o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde funcionam as câmaras setoriais. Além disso, articulam-se novas modalidades de financiamento por meio de linhas de crédito especiais, a exemplo daquelas criadas pelo BNDES para investimentos em livrarias e, na área do cinema, para construção de salas.

A esses desafios correspondem alguns dilemas que serão tratados aqui: a construção de uma política cultural de envergadura nacional, a configuração de um sistema nacional de financiamento e, finalmente, a democratização cultural, que encontram obstáculos nas prioridades políticas e econômicas, no desenho e nas capacidades institucionais.

## 2 Acompanhamento da política

### 2.1 Dimensões da intervenção estatal

O Ministério da Cultura (MinC) deu início, desde 2003, a um intenso processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural. Tomou para si a responsabilidade de enfrentar as questões dos incentivos fiscais, dos recursos financeiros, do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Federal de Cultura. Para orientar convergências e dirimir conflitos com relação a prioridades e diretrizes, o MinC enunciou que atuaria em diversas dimensões da cultura, ampliando seu conceito de forma a abranger esferas não contempladas por governos anteriores, tendo feito com que a própria cultura fosse tratada como uma das dimensões da atuação governamental e do desenvolvimento, e fosse incluída em oito das trinta diretrizes estratégicas de governo.

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 11, de agosto de 2005, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Para efeito de síntese apresentam-se no quadro 1 as diversas dimensões da cultura passíveis de intervenção político-institucional. Elas preservam relação umas com as outras, e as ações, programas e políticas federais de cultura atuam diferentemente em cada uma delas. Destaque-se que os problemas centrais da organização do poder público para atuar por meio de políticas culturais encontram-se na dimensão político-institucional, e são: *i*) insuficiência dos programas e ações em termos de recursos e abrangência, *ii*) fragmentação e descontinuidade das ações e *iii*) ausência de estratégias e prioridades claras. As iniciativas governamentais (dimensão político-institucional, programas e ações) apresentam-se como componentes para a resolução dos problemas apresentados.

Será enfatizada a dimensão político-institucional, o que confere centralidade às questões relativas à organização e dimensionamento da atuação do poder público, seus dilemas, suas potencialidades e suas opções estratégicas, as quais são aqui denominadas dilemas.

### Quadro 1

#### Dimensões da intervenção pública na cultura e iniciativas governamentais associadas

Dimensões	Conceito associado	Programas ou ações
A) Simbólica (diversidade de expressões e valores) – Arte e experiência cultural	Conceito antropológico e conceito de arte	Patrimônio Imaterial Programa Diversidade Fomento a eventos Monumenta, o programa revitaliza centros urbanos e entornos de valor cultural, impactando as realidades socioeconômicas locais
B) Direitos e cidadania (inclusão social pela cultura e reconhecimento da diversidade)	Direitos culturais e cidadania	Acesso aos bens culturais e desenvolvimento de capacidades de produção cultural Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura (embrião de inclusão digital, valorização da cultura local e geração de trabalho)
C) Econômica (geração de emprego e renda, regulação e fortalecimento das cadeias produtivas da cultura)	Desenvolvimento e trabalho	Prodecult (em elaboração) Agência Nacional do Cinema - Ancine Incentivos fiscais Combate à pirataria

(continua)

(continuação)

Dimensões	Conceito associado	Programas ou ações
D) Político-institucional	Responsabilidades a) reorganização da ação pública em contraposição ao mercado, inclusive com possibilidades de regulação de certos setores b) integração das ações dos governos federal, estaduais e municipais em forma de sistema c) integração das políticas federais d) aumento dos recursos financeiros e) políticas e ações transversais f) integração dos incentivos fiscais às prioridades políticas g) responsabilidades e papéis institucionais no desenvolvimento dos equipamentos culturais e nas questões trabalhistas da cultura	Sistema Federal de Cultura (Decreto nº 5.220, 24/8/05) Conselho Nacional de Políticas Culturais (Decreto nº 5.220, 24/08/05) Sistema Nacional de Museus (Decreto nº 5.264, 5/11/2004) Sistema Nacional de Cultura Câmaras setoriais Plano Nacional de Cultura (PEC nº 57/2003) PEC 310/04 (vinculação de recursos da União, estados e municípios) Plano de Gestão e Comitê Gestor Interministerial (Decreto nº 5.233/2004, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) Conferência Nacional de Cultura

## 2.2 Dilemas da área cultural

### 2.2.1 As políticas culturais entre a cidadania e o mercado

Nas últimas décadas, o campo de atuação do poder público na cultura transformou-se e, em geral, convergiu para contemplar a cultura como objeto de uma política de cidadania. Em sintonia com essas mudanças, o Ministério da Cultura tem trabalhado com a idéia de que não se pode desconsiderar os efeitos econômicos das políticas culturais, e a amplificação desses efeitos é uma das suas preocupações. Acrescenta-se a essa uma outra dimensão: as políticas culturais devem se prestar a mais do que aprofundar o potencial econômico do setor, multiplicador de empregos ou gerador de renda; elas oferecem garantia aos direitos à diferença e ao desenvolvimento das capacidades individuais e sociais, pois, além de comprometerem as sociedades com o desenvolvimento pleno dos recursos simbólicos disponíveis, disseminam exemplos e ampliam o diálogo social, permitindo conhecer como “outras” sociedades viveram e resolveram suas questões. Conferem, assim, visibilidade à diversidade de formas simbólicas e modos de vida cujo conhecimento e valorização fazem aumentar as possibilidades de convivência democrática e criativa.

Como se pode constatar, as políticas culturais não se resumem ao fomento da vertente das artes, mas estendem-se à dimensão da cultura no plano do cotidiano e ao reconhecimento dos direitos culturais, o que significa dizer que enfatizam os valores democráticos e a cidadania, com a preocupação de inclusão social pela cultura e pelo reconhecimento da diversidade das experiências culturais. Nesse sentido as políticas públicas relacionam-se com processos de democratização da cultura (da produção, circulação e valorização da diversidade) e se associam, assim, com valores republicanos, conforme está presente em diversos textos programáticos do atual governo.

Tanto as artes quanto a cultura em sentido antropológico constituem-se em experiências. Ambas as práticas têm conseqüências simbólicas, sociais e econômicas, e para vivenciá-las não é imprescindível a existência de complexas estruturas físicas e tecnológicas. As redes de sociabilidade e desfrute cultural abrangem desde as festas populares, passando pela culinária e pela prática de esportes, até acontecimentos importantes na configuração cultural e na afirmação de identidades coletivas. Abrangem também espaços públicos, como jardins, praças, ginásios esportivos, mas também alguns lugares de memória, como edifícios, casas, centros urbanos etc.

Pode-se afirmar que, com as transformações das cidades, com o aumento da insegurança e com a redução de espaços públicos de convívio, o desfrute cultural deslocou-se para os domicílios, o que foi facilitado pelas tecnologias de comunicação de massa e, mais recentemente, pelas tecnologias fechadas, como internet e microinformática. Em decorrência desse cenário os espaços públicos se atrofiam em especial nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

Reintegrar a cultura à vida cotidiana e pensá-la, assim, como objeto de política implica saber como se configuram as práticas culturais efetivas, e não a imposição de uma única via de desfrute cultural, como aquelas presentes nas belas-artes e realizadas, em geral, nos equipamentos culturais tradicionais. A decisão em trabalhar nessa dimensão acarreta, além de remanejamentos conceituais, também transformações das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de comportamento definidores de padrões de legitimidade cultural. Todas as decisões substanciais em relação ao que faz o valor da arte ou na arte são determinadas pelas crenças e valores compartilhados, o que significa dizer que têm um sentido prático. Ao se definir a arte, e o mesmo vale para a cultura, em seus sentidos mais amplos, como um fazer cotidiano que envolve narrativas histórico-sociais sobre

identidades e sociabilidades, redefinem-se prioridades e diretrizes para a atuação do poder público como organizador de políticas culturais.

Entre os problemas mais sérios enfrentados pelo governo federal para a implementação de uma política referida a um conceito amplo de cultura, com abrangência nacional e sistêmica, estão os limites muito precisos relacionados às capacidades institucionais e financeiras. Esses limites induzem a atuação do governo federal ao atendimento de projetos prioritários decididos ano a ano ou ao atendimento da livre demanda, variável conforme a ocasião e a mobilização do dia. Tais características dão à política cultural um caráter fragmentário e muitas vezes sem continuidade no tempo, o que a define como uma política de eventos e do espetáculo, caracterizada por um emaranhado de ações pontuais, ou por ações emergenciais, sobretudo nas áreas do patrimônio edificado.

Dessas características derivaram-se, durante a década de 1990, inferências sobre desejos inconfessados de retirada do Estado das atividades culturais. Depois da década de 1970, o Estado, nas sociedades de tipo ocidental, raramente teve atribuição de executor de ações de políticas culturais, restringindo-se então ao papel de fomentador e financiador de eventos, ou quando muito de coordenador e normatizador das atividades públicas e privadas. No caso brasileiro, embora ainda responsável constitucionalmente pela garantia dos direitos culturais, e ainda que estejam presentes instituições federais encarregadas de políticas nacionais de cultura, o Estado cedeu espaço para o mercado. Assim, nessa configuração recente, aceita-se a co-existência de políticas culturais públicas com conjuntos de ações amplas, aos quais pode-se denominar *quase-políticas*, realizados pelas empresas. Afinal, as indústrias culturais são atividades econômicas que mobilizam e investem recursos econômicos significativos sem orientações explícitas dos poderes públicos, mas que têm intensidade e impactos nos campos de produção de valores e significados.

Tendo em vista o dinamismo e a autonomia dos mercados, das indústrias e do campo de produção e circulação cultural, mais e mais se discute sobre a necessidade de ações reguladoras, normativas e corretivas por parte do Estado. Há uma demanda social para atuação do poder público no atendimento dos consumidores e criadores cujas práticas e hábitos culturais não são contemplados pela lógica pura e simples dos mercados.

Entretanto, assinale-se, sem medos de repetições, que as políticas culturais sofreram e ainda sofrem não simplesmente de uma ideologia antiestatista, mas da falta de recursos, baixa visibilidade política, e, sobretudo, baixa

profissionalização e capacidade de gestão. Essas dificuldades são agravadas pela impossibilidade de dispor de recursos suficientes para o estabelecimento de diretrizes e estratégias alternativas.

### 2.2.2 As políticas culturais no contexto federalista

Além dos desafios aqui citados, os quais envolvem a atuação do Estado e da iniciativa privada, identificam-se dilemas relativos à implementação de uma política cultural sistêmica. Para tal são necessários instrumentos legais (o Plano Nacional de Cultura é um deles) e recursos financeiros. Duas importantes iniciativas permanecem em discussão no Congresso: a PEC nº 310/04, que vincula recursos públicos para a cultura, e a PEC nº 57/2003, que institui o Plano Nacional de Cultura.

Ambas, quando aprovadas, encontrarão dificuldades de implementação, mas seu debate oferece um momento de reflexão sobre princípios gerais de organização das relações entre os poderes públicos. E, mais do que isso, impõe uma reflexão sobre objetivos, divisão de competências entre os entes federados e prioridades claras no que toca a estratégias para o desenvolvimento de capacidades de condução de políticas, nacionais integradas, com respeito à autonomia dos estados e municípios.

Entretanto, há que se ponderar que essas iniciativas e esses instrumentos estão longe de oferecer respostas de curto prazo ao difícil desafio de integração das políticas e iniciativas governamentais. A aprovação da PEC nº 57/2003 provavelmente será um marco na implementação do SNC, mas coloca outros tantos desafios de gestão. Além da fragmentação institucional de cada nível de governo, as políticas culturais terão que enfrentar as dificuldades de articulação intergovernamental. Ainda há o problema da definição de responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na condução das políticas culturais, que também, se for o caso, vai se somar à questão de reorientação de competências, objetivos e formas de organização institucionais, bem como à necessidade de formação de quadros profissionais adequados ao planejamento e à condução de políticas nacionais.

Um dos problemas a serem enfrentados por um novo desenho das políticas será o papel das instituições federais de cultura, assim como do seu financiamento. Como foi examinado anteriormente, as instituições federais têm recursos escassos para suas despesas cotidianas e, por essa razão, são concorrentes por recursos públicos, além de possuírem culturas administrativas e métodos de trabalho que dificultam ações integradas.

### 2.2.3 Diversidade e fragmentação das instituições federais de cultura

Serão enfatizados aqui apenas alguns pontos relevantes da questão, importantes para contextualizar a discussão que se seguirá à provável aprovação do PNC. Atualmente o governo federal dispõe de mecanismos de gestão que, potencialmente, solucionariam os problemas da fragmentação institucional. Como exemplo, foi criado o Sistema Federal de Cultura (Decreto nº 5.220, de 24 de agosto de 2005). Entretanto, é histórica a dificuldade de integrar efetivamente órgãos governamentais em políticas transversais. A mesma dificuldade vale para as relações intergovernamentais. Dado esse contexto, quais seriam os papéis do governo federal no PNC e no SNC? De quanto seriam os recursos federais provenientes da PEC nº 310/04 e para que tipo de responsabilidades serviriam? Seguem-se uma ligeira contextualização panorâmica das condições atuais do setor cultural federal e alguns comentários sobre limites e potenciais.

A formação de uma política cultural orgânica, com comando único em cada nível de governo, metas definidas e acompanhamento de resultados e coordenação interinstitucional, encontrou ocasião de se constituir apenas quando do surgimento do Ministério da Cultura, em 1985. A criação do Ministério da Cultura se deu em um contexto em que artistas, empresários e poderes públicos se articulavam com interesses fortes em torno das políticas públicas e no processo de democratização. Até meados dos anos 1970, o Estado nacional tinha centralidade na condução das políticas culturais. Nas décadas seguintes, a presença de empresas privadas, comunidades e sociedades locais transformaria fundamentalmente o significado das práticas e do objeto das políticas culturais. Entretanto, as instituições enfrentaram obstáculos quase intransponíveis no tocante à falta de recursos qualificados para dar cabo dos desafios que se abriam e da congênita carência de recursos financeiros.

O problema central enfrentado desde fins da década de 1970, e que persistiu nos anos posteriores, era como integrar os processos de desenvolvimento cultural e econômico, com autonomia nacional, e resistir aos processos de massificação cultural. As referências ao dinamismo da sociedade civil e à participação das comunidades ensejaram movimentos muito ricos de construção institucional em interação com demandas de democratização, no período que vai dos anos 1970 até a Nova República, em 1985.

A partir desse momento, essas mudanças foram envolvendo uma transformação conceitual ampla. Em lugar de patrimônio histórico e artístico, passou-se a empregar o conceito de patrimônio cultural e a idéia de bem



cultural, pois esses redefiniam o escopo e o objeto de atuação pública na cultura e, portanto, das práticas culturais que seriam valorizadas e dos grupos sociais a serem representados dentro das políticas.<sup>2</sup>

A unificação das instituições no MinC reativou a questão das formas do Estado, de sua democratização e dos planos de cultura. Estados e municípios tomaram a iniciativa de criar órgãos setoriais, mecanismos de financiamento e incentivos fiscais. Contudo, a essas discussões, remanejamentos conceituais e institucionais não se seguiram a alocação de meios necessários ao desenvolvimento dos Planos Nacionais de Cultura, muito menos de estratégias amplas para tratar de forma adequada os novos objetos e questões para intervenção.

As mais relevantes instituições na área e suas políticas culturais são antigas, datando da década de 1930. Na época do Estado Novo, já se havia criado uma complexa institucionalidade para as políticas federais de cultura, que comportava o Serviço Nacional do Livro, o Serviço Nacional de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). Ao mesmo tempo, já existia um complicadíssimo relacionamento com os cineastas e a proposição de aproveitamento do rádio e do cinema como políticas de apoio ao Estado e como indústria nacional a ser regulada e estimulada.<sup>3</sup> Paralelamente, faziam-se movimentos de aproveitamento da música, com propósitos análogos, como no caso de Villas Lobos, das marchinhas carnavalescas e do samba, enquanto outras iniciativas acorriam à área do teatro, com a criação da Divisão de Cinema e Teatro, dentro da Divisão Nacional de Informações (DNI).

Em 1953, o Ministério da Educação e Cultura era responsável pelo ensino, cultura, letras e artes, patrimônio histórico e arqueológico, científico, cultural e artístico. Em 1966, criou-se um Conselho Nacional de Cultura, que tinha como finalidade formular uma política nacional de cultura, traçar diretrizes e executá-las, efetivando sua implantação. Nesse período criou-se também o Instituto Nacional de Cinema. Em 1970 foi criado o Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação (MEC), que vinculava todas as áreas administrativas e ações culturais ao ministro. Em 1973, constituiu-se o Conselho Nacional de Direito Autoral.

2. MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo? A Questão dos Bens Culturais no Brasil*. 1985.

3. SIMIS, Anita. *Estado e Cinema no Brasil*, São Paulo: Annablume e Fapesp, 1996.

Para dinamizar o cinema, foi criada a Embrafilme S/A e a Funarte, pela Lei nº 6.312, de dezembro 1975, para a reformulação das estruturas governamentais para o teatro, a música, as artes plásticas e o folclore. Finalmente, a consolidação do setor federal se promove com a constituição do Sphan e da Seac, dentro do MEC.<sup>4</sup> Posteriormente, ao funcionamento da Funarte foi agregada a Fundação Pró-Memória, em dezembro de 1979, tendo como função contribuir para o inventário, a classificação, conservação, revitalização, restauração dos bens de valor cultural e natural do país. Por transformações do Sphan e Seac, criou-se a Secretaria de Cultura (SEC), como órgão central de formulação e execução da política nacional de cultura, ainda dentro do MEC.

A criação do Ministério de Estado para a Cultura era já demandada no início da década de 1970 e teve apoio no I Encontro de Governadores, durante o qual se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. Em 1971, o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda se afirmava nos encontros e fóruns nacionais a necessidade de apoiar a idéia de um ministério nacional e do firme compromisso dos partidos em incluir, em seus programas, propostas para viabilização da criação de um ministério gestor da política cultural do governo a ser eleito em 1984.

Mas somente em 1985 o MEC foi desmembrado, começando a consolidação do MinC, que responsabilizou-se por quatro grandes áreas. Essas podem ser assim sintetizadas: articular a atividade que vincula a preservação do patrimônio com a criatividade; atender a qualidade de vida das populações mais vulneráveis, preocupando-se com as dimensões culturais do cotidiano; e apoiar as atividades e produção das artes cênicas, plásticas, musicais, literárias e das indústrias culturais e, particularmente por meio do livro.<sup>5</sup>

Nenhum desses objetivos foi trabalhado de forma sistemática, reafirmando-se, em conseqüência, os problemas já situados de fragmentação institucional. Essa é, de forma estilizada, a complexidade presente na história das instituições culturais ligadas atualmente ao Ministério da Cultura, que apresentam diferentes tradições institucionais que dificultam políticas integradas e que,

4. MICELI, Sérgio. *Estado e Cultura no Brasil*. Difel, 1985.

5. O Ministério da Cultura participa junto ao Ministério das Comunicações da formulação de normas e diretrizes referentes à prestação de serviços de TV a cabo que estimulem e incentivem os desenvolvimentos da indústria cinematográfica nacional, e produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no país, art. 9º, Decreto nº 2.206, de 14/4/1997.

de certa forma, concorrem por recursos.<sup>6</sup> Muito do que representou pedra no caminho de políticas nacionais é resultado do financiamento pífio, mas uma parte considerável refere-se ao insulamento das instituições culturais e às dificuldades de definir instrumentos efetivos de coordenação e de condução de políticas que têm uma tendência natural à intersectorialidade.

Portanto, a questão a respeito dos papéis do governo federal no PNC e no SNC poderia ser respondida de duas formas: *i*) na atual configuração, a capacidade de coordenação e planejamento é bastante reduzida, o que pode ser vislumbrado nas dificuldades enfrentadas no relacionamento das próprias instituições federais. Essa situação demanda recursos que qualifiquem os quadros profissionais daquelas instituições e possibilitem potencializar a utilização efetiva dos instrumentos de gestão e articulação disponíveis, *ii*) a criação de mecanismos de interlocução e controle social, tal qual se dá no atual governo – a exemplo do Conselho Nacional de Políticas Culturais e das Câmaras Setoriais, constitui-se em chave interessante para aumentar a eficácia e eficiência dos dispêndios. Mas, ainda assim, enfrenta-se o problema do diminuto nível de recursos financeiros disponíveis, que serviriam tanto para qualificação profissional, quanto para a formação de um sistema de incentivos condicionados para a adesão ao SNC, tal como se deu em outras políticas públicas, a exemplo da área educacional, da saúde e da assistência social. Portanto, o ponto comum, tanto para a articulação entre as instituições federais quanto entre entes de governo descentralizados, é o montante de recursos financeiros disponíveis. A questão será tratada a seguir, dimensionando-se os recursos federais que viriam com a aprovação da PEC nº 310/04 e observando-se os limites financeiros enfrentados atualmente.

#### 2.2.4 O financiamento federal das políticas culturais

As instituições federais de cultura consomem uma parcela significativa de recursos federais destinados à área, e ainda assim esses são insuficientes para a atuação plena dessas instituições. No número 10 deste boletim apresentou uma análise dos componentes e características dos dispêndios das instituições federais. A tabela 1 e o gráfico 1 permitem uma visualização sintética do comportamento financeiro das instituições federais (administração indireta – Iphan, Biblioteca Nacional, Fundação Casa de Rui Barbosa, Funarte, Fundação Cultural Palmares), do MinC e do Fundo Nacional de Cultura (administração direta), entre 1995 e 2004.

6. Para contextualização do Ministério da Cultura na década de 1990-2000, consultar os números anteriores de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*.

Tabela 1

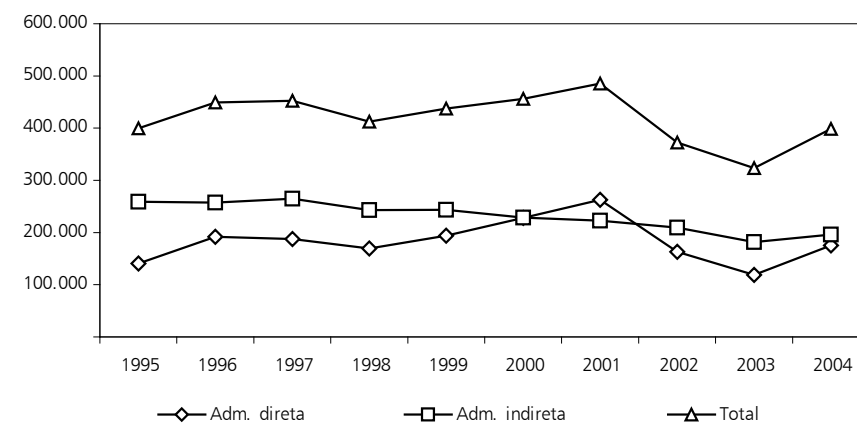
#### Dispêndios da administração federal de cultura, 1995-2004

Ano	Adm. Direta	Part. no total	Varição 1995=100	Adm. Indireta	Varição 1995=100	Part. no total	Total	Varição 1995=100
1995	140.832	35,2	73	258.900	101	64,8	399.732	89
1996	192.079	42,8	100	257.172	100	57,2	449.251	100
1997	187.771	41,5	98	264.599	103	58,5	452.370	101
1998	169.245	41,0	88	243.118	95	59,0	412.363	92
1999	193.808	44,3	101	243.563	95	55,7	437.371	97
2000	227.806	49,9	119	228.348	89	50,1	456.154	102
2001	262.595	54,1	137	222.831	87	45,9	485.426	108
2002	162.821	43,7	85	209.621	82	56,3	372.442	83
2003	118.645	36,7	62	181.943	71	56,3	323.380	72
2004	175.107	43,9	91	195.995	76	49,2	398.705	89
Total	1.830.709	43,7	-	2.306.090	-	55,1	4.187.194	-

Fonte: Siafi/Sidor, valores de 2004.

Gráfico 1

#### Evolução dos dispêndios federais em cultura, 1995-2005



Fonte: Siafi/Sidor

A tabela 1 mostra que, nos quase dez anos em análise, a administração direta aportou R\$ 1 bilhão e 830 milhões (43,7%), e a administração indireta, R\$ 2 bilhões e 300 milhões (55,1%). Os recursos da administração direta apenas foram menores do que em 1995 no ano 2003, e a administração indireta perdeu recursos sistematicamente. Também a participação da administração direta nos recursos totais passou de 35,2%, em 1995, para 43,7%, em 2004. Em 2000, foi de quase 50%.

Pode-se perceber oscilações nos montantes totais, assim como a redução sistemática de recursos da administração indireta. Em 2004, eram 25% inferiores aos de 1995. Nesse quadro, parte dos recursos de várias dessas instituições destina-se a pagamento de pessoal, ativos ou aposentados. As instituições vinculadas ao MinC, apesar de representarem mais da metade dos recursos da área federal de cultura, viram seus recursos minguarem. Se o contexto da década de 1990 foi de reconstrução institucional, com certa preocupação de recomposição de recursos, em um quadro de crises econômicas e políticas fiscais restritivas, pode-se afirmar que as instituições federais amargaram dificuldades no processo de ajustamento do período.

Já na administração direta, as oscilações de 2002 e 2004 refletem o fato de que o Fundo Nacional de Cultura e o próprio MinC absorveram os contingenciamentos e cortes de recursos. Entretanto, assinala-se que o próprio FNC destina recursos para a administração indireta, mas não oferece margem de flexibilidade aos gestores culturais com relação aos montantes de recursos, pois esses são pequenos e submetidos à gestão orçamentária federal, o que implica uma forte incerteza não apenas sobre recursos disponíveis, mas também sobre os fluxos mensais.

Tomado o FNC enquanto peça de organização das relações intergovernamentais, funcionando com critérios de repasse relacionados a uma política global e com financiamento de ações prioritárias e estratégicas, este deverá ter sua atuação remodelada de forma a compatibilizar-se com essas premissas, tanto do ponto de vista dos seus montantes de recursos quando do seu processo decisório. A aprovação da PEC nº 310/2004 pode ser o início dessa redefinição.

A PEC nº 310/2004 vincula 2% dos recursos da União, 1,5% dos estados e do Distrito Federal, e 1% dos municípios. E ainda determina que, dos recursos a serem vinculados à cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. Com a aplicação das alíquotas da PEC sobre os impostos brutos, os recursos praticamente dobrariam, chegando a R\$ 4 bilhões. Considerando os impostos líquidos, o aumento de recursos seria mais conservador, ou seja, apenas 1,5 vez os recursos atuais, com um incremento de R\$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R\$ 3 bilhões.<sup>7</sup>

---

7. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 10. Ipea, 2005. Ver seção sobre Cultura.

Os recursos federais chegariam, caso cumpridos os critérios da emenda, a um incremento de R\$ 1,8 bilhão (7,6 vezes os recursos atuais, ou R\$ 2,1 bilhões) sobre os impostos brutos. Portanto, são recursos significativos para estimular o desenvolvimento regional – as transferências seriam de aproximadamente R\$ 500 milhões (25%) para os estados e o mesmo valor e percentual para os municípios. No caso de aplicação de alíquotas sobre impostos líquidos, o governo federal adicionaria R\$ 600 milhões aos recursos atuais. No caso de aplicação das alíquotas sobre impostos brutos, a participação do governo federal nos recursos totais seria de 53% e, nos impostos líquidos, não passaria de 30%. Em qualquer dos casos, no entanto, a aplicação da emenda representaria um aumento da participação relativa da União no aporte de recursos à Cultura.

Como se depreende desses dados, a aprovação da PEC, mesmo que improvável no contexto atual das finanças públicas, representaria oportunidade efetiva de consolidação do SNC e permitiria transferências regulares para os fundos culturais submetidos ao controle social. Mas, para tanto, municípios e estados devem dispor efetivamente desses mecanismos institucionais funcionando.

Deve-se considerar que parte dos recursos adicionais também seria alocada para a ampliação das capacidades das instituições federais de cultura, e na remodelação do MinC, de forma a capacitá-lo para atribuições de planejamento e coordenação do SNC. Isso envolveria um esforço significativo de capacitação em recursos humanos e demandaria estratégias de articulação com a rede de educação, tanto para a formação de gestores quanto para a valorização das artes e da diversidade cultural.

#### 2.2.5 Integração dos incentivos fiscais às políticas culturais

A política de incentivos fiscais constitui parte do financiamento cultural e pretendeu consolidar práticas de mecenato privado e empresarial, ou seja, teve o objetivo de criar práticas de financiamento privado à cultura, independentemente do governo. Por essa razão o poder público não procurou integrar as leis de incentivo aos objetivos e instrumentos de política. Porém, os montantes de recursos que deixam de ser arrecadados já são significativos, mais da metade dos recursos da área cultural vêm dos mecanismos de incentivos, e a parte que representa recursos adicionais dos empresários declina a cada ano. Esses fatos justificam a reflexão a respeito dos usos dos recursos fiscais incentivados e a conveniência em tratá-los no quadro das prioridades e estratégias governamentais no âmbito da cultura.

Aqui será focado especificamente um dos seus aspectos centrais, que consiste no processo de decisão de financiamento relacionado aos incentivos fiscais. Em última análise, quem decide sobre a destinação de recursos públicos representados pelos incentivos e quais projetos serão financiados são as empresas que fazem uso desses instrumentos. Esses não são condicionados e não respondem a nenhuma orientação política, configurando algo a que se pode chamar de política de livre demanda. A principal consequência é a concentração de recursos nas regiões onde as empresas são maiores e onde a economia é mais dinâmica.

A tabela 2 apresenta a demanda de recursos ao mecenato, ou seja, de forma sintética, o número de projetos que chegaram ao MinC para serem aprovados e depois efetuarem a captação de recursos junto às empresas. De certa forma (indiretamente), mostra a distribuição e intensidade da presença de agentes culturais nos municípios brasileiros.<sup>8</sup> Em 2003 foram apresentados ao MinC 4.855 projetos, com o valor total de R\$ 3,394 bilhões.<sup>9</sup> Desses, foram aprovados 3.875 (79%), no valor de R\$ 1,784 bilhões (53%). Também se pode perceber que foram poucos os municípios com projetos aprovados, aproximadamente 330 dos 5.560 municípios brasileiros. Os municípios que mais apresentaram projetos são os das capitais e da região Sudeste. Dos projetos apresentados, 3.053 (64%) são da região Sudeste, sendo 1.104 (23,5%) do estado do Rio de Janeiro e 1.478 (30,9%) de São Paulo. 70% do valor aprovado é da região Sudeste. As capitais apresentaram 3.650 projetos (75,2%), aprovaram 76,3% e R\$ 1 bilhão 472 milhões (75,2%).

A tabela 2 também apresenta os vinte maiores municípios em demanda, ou seja, segundo o número de projetos e valores apresentados ao Ministério da Cultura em 2003.

8. A descrição será estilizada e bastante sintética. As informações completas estão disponibilizadas no texto *Mecenato Cultural e Demanda*, Ipea/MinC/Unesco.

9. Dos projetos apresentados na década de 1990, foram aprovados perto de 80%, e 30% desses conseguiram incentivos, o que revela uma demanda reprimida.

Tabela 2

Mecenato, projetos e valores apresentados e aprovados em 2003

Cidade	Projetos apresentados	Total (%)	Projetos aprovados	Total (%)	Aprovados (%)	Valor total projetos apresentados	Total (%)	Valor total aprovado	Total (%)	Aprovados (%)	Valor médio
BRASIL	4.846	100,0	3.875	100,0	80,0	3.394.570.147	100,0	1.784.096.871	100,0	52,6	460.412
São Paulo	1.140	23,5	941	24,3	82,5	1.004.779.819	29,6	544.287.125	30,5	54,2	578.414
Rio de Janeiro	1.007	20,8	834	21,5	82,8	828.101.777	24,4	456.093.447	25,6	55,1	546.875
Curitiba	281	5,8	235	6,1	83,6	86.354.235	2,5	59.835.036	3,4	69,3	254.617
Belo Horizonte	246	5,1	205	5,3	83,3	116.968.997	3,4	67.541.311	3,8	57,7	329.470
Brasília	229	4,7	169	4,4	73,8	154.277.032	4,5	64.222.007	3,6	41,6	380.012
Florianópolis	175	3,6	134	3,5	76,6	154.601.073	4,6	67.081.861	3,8	43,4	500.611
Porto Alegre	126	2,6	112	2,9	88,9	90.014.989	2,7	50.296.504	2,8	55,9	449.076
Salvador	103	2,1	80	2,1	77,7	104.472.697	3,1	61.334.390	3,4	58,7	766.680
Recife	96	2,0	69	1,8	71,9	129.907.293	3,8	49.619.813	2,8	38,2	719.128
Goiânia	72	1,5	51	1,3	70,8	31.455.272	0,9	13.217.268	0,7	42,0	259.162
Fortaleza	65	1,3	50	1,3	76,9	50.222.163	1,5	18.065.210	1,0	36,0	361.304
Campinas	58	1,2	50	1,3	86,2	15.657.835	0,5	11.868.046	0,7	75,8	237.361
Londrina	48	1,0	42	1,1	87,5	13.543.000	0,4	9.919.292	0,6	73,2	236.174
Uberlândia	44	0,9	38	1,0	86,4	9.268.842	0,3	7.186.425	0,4	77,5	189.116
Niterói	40	0,8	29	0,7	72,5	38.114.510	1,1	19.415.846	1,1	50,9	669.512
Vitória	34	0,7	26	0,7	76,5	12.608.626	0,4	4.123.765	0,2	32,7	158.606
Campo Grande	29	0,6	20	0,5	69,0	24.960.334	0,7	11.935.857	0,7	47,8	596.793
Belém	24	0,5	20	0,5	83,3	29.572.013	0,9	29.372.180	1,6	99,3	1.468.609
Cuiabá	22	0,5	12	0,3	54,5	12.749.982	0,4	5.596.265	0,3	43,9	466.355
Palmas	21	0,4	12	0,3	57,1	4.619.550	0,1	2.977.419	0,2	64,5	248.118
20 Maiores	3.860	-	3.129	-	-	2.912.250.039	-	1.553.989.066	-	-	-
Participação (%)	79,7	-	80,7	-	-	85,8	-	-	87,1	-	-

Fonte: Ministério da Cultura.

Observa-se que, dos vinte municípios que concentraram a demanda ao MinC, 16 deles são capitais de estado. Esses vinte apresentaram 3.860 projetos (79,7%) e 87,1% dos valores aprovados. São Paulo, que apresentou 1.140 projetos (23,5%) e aprovou 941 (24,3%), teve um percentual de 82,5% dos seus projetos aprovados. Propôs mais de R\$ 1 bilhão (29,6%) e aprovou 54,2% dos valores (R\$ 544 milhões) e, ainda assim, os valores aprovados correspondem a 30,5% do total. O valor médio é de R\$ 578,4 mil, um pouco superior ao valor médio total. O Rio de Janeiro vem logo a seguir na demanda. Aprovou 1.007 projetos e R\$ 456 milhões em recursos (25,6% do valor total aprovado). São Paulo e Rio de Janeiro demandaram sozinhos 56% dos recursos totais.

Chama a atenção que apenas oito capitais apresentaram mais de cem projetos, e que somente Belém apresentou valor médio desviante: enquanto o valor médio dos projetos foi de R\$ 460.412 mil, essa capital apresentou projetos com valor médio de R\$ 1 milhão 468 mil. Quanto à demanda por segmento, ressalte-se a concentração mais uma vez na região Sudeste: seja qual for o segmento, o maior demandante é aquela região.

Portanto, são muitos os projetos que chegam ao Ministério da Cultura, o que revela uma grande demanda, mas que não se traduz necessariamente em financiamento, pois apenas em torno de 20 a 30% conseguem captar recursos. Também se constata concentração regional e em poucos municípios, além de baixa produtividade, pois se faz uso das estruturas do Ministério para a aprovação de projetos que requerem muito esforço burocrático para realização modesta.

Os incentivos fiscais constituem em parte uma tentativa de estabelecer práticas amplas de mecenato cultural que, ainda que não consolidadas, envolvem questões relativas aos critérios de utilização dos recursos públicos e de sua distribuição. Criar o mecenato é um esforço que implica o estabelecimento de alianças, apoios, determinação de interesses convergentes e antagônicos em um campo nos quais os agentes se relacionam a partir de interesses particulares. O papel do poder público é criar condições institucionais para que a heterogeneidade de interesses possa convergir inclusive na direção das suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública.

Em outros termos, criar o mecenato privado é fazer política institucional, o que impõe que o próprio Estado convença os agentes privados de suas estratégias, bem como possa direcionar recursos para as suas prioridades. Assim, se é verdadeiro que as desigualdades estruturais da economia e da sociedade reproduzem-se nas políticas culturais, é papel do gestor público

manter uma atitude intencionada e ativa com relação à redução das desigualdades. De igual maneira, os projetos de democratização da cultura ou de conformação de uma cultura democrática não apenas justificam, mas são compatíveis e complementares com ações na direção da equidade na distribuição e racionalidade no uso dos recursos públicos. Esses requisitos implicam definição de diretrizes e objetivos passíveis de avaliação conforme resultados atingidos, e não apenas no número de eventos realizados.

Talvez um bom critério para a utilização dos recursos incentivados seja direcioná-los para o financiamento de cadeias de produção de eventos ou de arranjos produtivos relacionados à produção cultural, dotando-as de estabilidade e institucionalidade, e assim potencializando o seu papel de gerador de renda e emprego que tanto as cadeias quanto os arranjos produtivos possuem. Os maiores exemplos são as festas juninas e carnavalescas, os festivais de dança e cultura popular. Esses megaeventos são financiados em grande parte pelo setor privado e há todo um preparativo que mobiliza diversos segmentos econômicos anualmente para essa finalidade. Entretanto, são muitos os eventos que não dispõem de mecanismos para acessar recursos públicos ou privados. O MinC prepara um programa chamado Prodecult para enfrentar esse desafio. Ainda está em fase de processamento e desenho, e seria interessante que contivesse a possibilidade de uso de incentivos. Para que não sejam incentivados eventos isolados é possível exigir que a programação seja feita por instituições ou um *pool* de instituições que organizem a cadeia de operações de forma a tornar recursos e resultados passíveis de monitoramento pelo poder público.

A constituição da cultura como objeto de política pública ampla deve incorporar a questão da sua consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre seus agentes. Dessa forma, criam-se mecanismos que ajudam a contornar os problemas referentes às motivações, valores divergentes ou políticas institucionais que não se articulam de forma sistêmica e convergente em relação aos objetivos e prioridades claros definidos por parte do Estado, empresas e produtores culturais. Para esse fim, o poder público dispõe do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde se poderiam discutir critérios, prioridades e estratégias de vigência periódica para os incentivos fiscais. A própria questão dos incentivos fiscais poderia comportar uma câmara setorial. Também é importante dotar os processos de certa racionalidade, tornando-os passíveis de serem avaliados segundo sua eficiência e eficácia, ou seja, com avaliação de custos/produto e de alcance dos objetivos políticos definidos previamente.

## 2.2.6 Dimensão econômica e social da cultura

Outro dilema enfrentado pelas políticas culturais está relacionado com a definição da abrangência da atuação das instituições e suas conseqüências. Algumas iniciativas, como ampliar a atuação do MinC e da agência de cinema ao audiovisual falharam, enquanto outras iniciativas estão tendo maior sucesso, no sentido de articular apoios e incentivos ao investimento em setores de mercado, como construção de salas de cinema e livrarias. Mas tanto as câmaras setoriais quanto o Conselho Nacional de Políticas Culturais terão de enfrentar obstáculos para a implementação de políticas, dificuldades estas associadas aos limites do braço executor e financeiro que é o próprio MinC.

A reflexão sobre o alcance dos instrumentos e recursos de gestão disponíveis no MinC e sobre em que atuar é premente, sob pena de gerar expectativas ou enveredar por uma trama de ações pontuais que aprofundem as dificuldades relativamente à condução de políticas culturais amplas.

A definição do campo de política cultural não é trivial. Alguns países delimitam as políticas culturais às artes tradicionais. Outros estendem essa definição para que abranja a escola e a formação, o lugar de trabalho, as novas técnicas de comunicação e o contexto edificado. O caso brasileiro elege as artes, cinema e patrimônio, com alguma iniciativa relativa ao patrimônio imaterial e às culturas populares. Embora recentemente o poder público, em especial o governo federal, dê indícios e demonstre a intenção de ampliar a sua atuação política pelas diversas dimensões da cultura, encontra limites claros para que tal intenção tenha desdobramentos institucionais.

A tabela 3 apresenta as ocupações no setor cultural. O conceito utilizado não abrange todos os setores que a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) define como culturais: faltam meio ambiente e administração geral da cultura. Também adiciona-se aqui a educação (considerada em todos os níveis educacionais) como um componente importante, sobretudo porque em muitos países esse setor de política é considerado componente da política cultural e proporciona a socialização em termos de gosto artístico e valores humanistas em geral. Não será considerado o turismo para efeito dessa ilustração.

O destaque na tabela 3 é demonstrar mais uma vez a importância econômica da cultura e também o peso dos agentes envolvidos no setor, o que implica constatar as dificuldades que terá o MinC ou as câmaras setoriais na negociação ou implementação de ações em muitas das vertentes ou áreas culturais. Grande parte desses segmentos não é objeto de atuação do atual

Tabela 3

### Brasil – ocupações e informalidade no setor cultural, 1992 e 2001

Áreas culturais	Empregos culturais 1992	Part. nos empregos culturais	Empregos culturais 2001	Part. nos empregos culturais	Var.	Empregos informais em 1992	Partic. informal (%)	Empregos informais em 2001	Partic. informal (%)	Var.
1 Comunicação de massas	529.901	15,9	632.463	14,5	1,2	192.156	36,3	253.251	40,5	1,3
1.1 Rádio e TV	19.829	0,6	34.878	0,8	1,8	7.771	39,2	16.077	46,1	2,1
1.2 Indústria gráfica e comércio de jornais	200.265	6,0	238.882	5,5	1,2	63.674	31,8	95.759	40,6	1,5
1.3 Serviço e indústria de equipamento	309.807	9,3	358.703	8,2	1,2	120.711	39,0	141.415	40,0	1,2
2 Sistemas restritos de informação	64.882	1,9	158.368	3,6	2,4	9.099	14,0	55.694	35,2	6,1
3 Artes e cultura de elite	317.528	9,5	388.972	8,9	1,2	173.165	55,4	215.993	57,3	1,2
3.1 Arquiteto	27.185	0,8	51.773	1,2	1,9	9.212	41,1	35.406	71,5	3,8
3.2 Desenhista/designer	120.157	3,6	149.395	3,4	1,2	49.145	40,9	62.020	42,1	1,3
3.3 Artes plásticas	21.863	0,7	35.717	0,8	1,6	20.252	92,6	32.870	93,9	1,6
3.4 Fotógrafo	61.601	1,8	73.327	1,7	1,2	47.000	76,3	47.258	69,8	1,0
3.5 Ourives e joalheiros	45.719	1,4	36.394	0,8	0,8	34.165	74,7	21.649	59,5	0,6
3.6 Escritor, crítico de arte e jornal	41.003	1,2	42.366	1,0	1,0	13.391	32,7	16.790	41,0	1,3
4 Patrimônio e cultura popular	349.028	10,5	395.483	9,1	1,1	208.953	59,9	271.091	68,8	1,3
4.1 Arquivo e biblioteca	38.481	1,2	38.219	0,9	1,0	6.159	16,0	7.338	19,2	1,2
4.2 Serviços religiosos	11.545	0,3	20.314	0,5	1,8	11.545	100,0	20.314	100	-
4.3 Artesanato	299.002	9,0	336.950	7,7	1,1	191.249	64,0	243.439	72,5	1,3
5 Espetáculo vivo e atividades artísticas	135.227	4,0	226.766	5,2	1,7	103.336	76,4	185.046	83,9	1,8
5.1 Músico instrumentista	51.065	1,5	87.155	2,0	1,7	45.592	89,3	76.728	91,1	1,7
5.2 Artes e espetáculos	45.731	1,4	84.735	1,9	1,9	36.831	80,5	70.945	86,3	1,9
5.3 Circo	1.503	0,0	1.162	0,0	0,8	1.503	100,0	1.162	100	0,8
5.4 Direção e produção artística	9.522	0,3	18.585	0,4	2,0	6.250	65,6	15.671	87,0	2,5
5.5 Cinema e audiovisual	10.071	0,3	10.866	0,2	1,1	5.302	52,6	5.565	51,2	1,0
5.6 Técnico de apoio	17.335	0,5	24.263	0,6	1,4	7.858	45,3	14.975	62,1	1,9
6 Educação	1.869.815	56,0	2.430.232	55,7	1,3	344.679	18,4	620.355	25,6	1,8
7 Esporte	72.818	2,2	128.426	2,9	1,8	31.761	43,6	73.318	58,4	2,3
Total da Cultura	3.339.199	100	4.360.710	100	1,3	1.063.149	31,9	1.674.748	38,7	1,6
Cultura menos educação	1.469.384	-	1.930.478	-	1,3	718.470	49,1	1.054.393	55,5	1,5
Não-cultura	62.056.292	-	71.097.462	-	1,1	38.593.526	64,7	43.546.412	64,1	1,1
Pop. ocupada	65.395.491	-	75.458.172	-	1,2	39.656.675	63,0	45.221.160	62,6	1,1
Participação da cultura no total	5,1	-	5,8	-	1,1	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE/Microdados da Pnad 1992 e 2001.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Ministério da Cultura, mas parcela expressiva deles está contemplada com representações nas câmaras setoriais que estão sendo constituídas dentro do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

A tabela 3 apresenta a ocupação cultural em 1992 e 2001. Mostra que a participação desse setor na população ocupada era de 5,1% em 1992 e cresceu para 5,8% em 2001, uma variação de 1,1%. O número de trabalhadores passou a 4 milhões e 300 mil em 2002, 55,7% eram trabalhadores na educação, 14,5% na comunicação de massas, 3,6% em sistemas restritos de comunicação e 8,9% em artes, número próximo ao patrimônio e cultura popular (9,1%). Os espetáculos vivos contribuíram com 5,2%.

Quase todos os segmentos tiveram variação positiva entre os dois anos. A variação em artes plásticas (1,6) e atividades de espetáculo vivo e atividades artísticas (1,7) possivelmente representa impactos das políticas de fomento. Chama a atenção a variação positiva das ocupações em música, 1,7 em relação a 1992; artes e espetáculos, com variação de 1,9; e as ocupações de direção e produção artística, que duplicaram. Apenas o circo teve variação negativa. Em razão da chamada retomada, é surpreendente a pequena variação de empregos no segmento de cinema e audiovisual. Além disso, é importante registrar o crescimento das ocupações em rádio e TV (1,8 em relação a 1992), arquitetura (1,9) e sistemas restritos de informação (2,4).

A informalidade é acentuada na área cultural, e variou positivamente 1,6 (considerada a educação) ou 1,5 (desconsiderado o segmento). A informalidade era de 31,9% das ocupações culturais em 1992 e passou a ser de 38,7% em 2001 (1,6 milhão de ocupações). Em alguns segmentos culturais, a ocupação informal é maior que a média das ocupações. São destacados aqui alguns segmentos pelo grau de informalidade em 2001: arquitetos (71,5%), artes plásticas (93,9%), artesanato (72,5%), músicos (91,1%), artes e espetáculos (86,3%), direção e produção artística (87%).

A variação da informalidade também é um padrão, mas é o segmento de sistemas restritos de informação que apresenta o maior crescimento da informalidade – 6,1% entre os anos em análise.

Não serão mais exploradas as possibilidades interpretativas da tabela 3, mas vale apontar para o número de atores envolvidos, para a heterogeneidade do setor cultural e, portanto, para a complexidade que a atuação pública tem na área. A constituição de câmaras setoriais para vários dos setores em questão será exigente com relação ao processamento técnico-político das demandas, o que se constituirá em desafio para a gestão pública.

Relevem-se também os problemas relativos à crescente precarização das atividades culturais, denotada pelas taxas de informalidade. Embora sejam atividades com maior rendimento que a média das ocupações, as atividades culturais apresentam problemas com a capacidade de diminuir as ansiedades existenciais relativamente à provisão de proteção contra riscos da doença, velhice e perda de renda. Esta pode ser inclusive uma variável importante quanto aos custos dos projetos apresentados para financiamento a fundo perdido e por intermédio dos incentivos fiscais, pois a incerteza pode resultar no aumento da remuneração prevista para os diversos agentes de produção cultural envolvidos nos projetos.

Conforme visto aqui, a simples dinamização do setor cultural recoloca problemas para a atuação do poder público no que se refere à qualidade de vida, ao trabalho e a integração social do trabalhador do campo cultural. Mas também implica estimular uma agenda de demandas para a qual o gestor deverá estar apto a enfrentar.

#### 2.2.7 Os equipamentos culturais: abrangência e multifuncionalidade

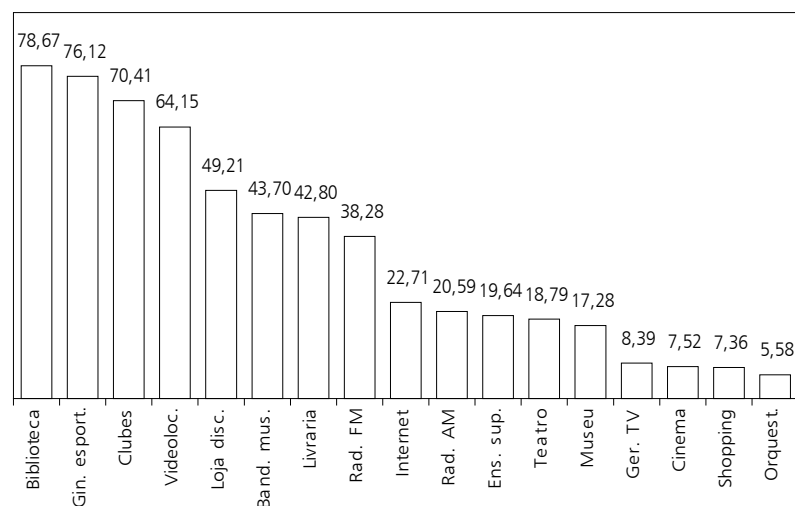
Pensar o papel dos equipamentos culturais nas políticas de cunho cultural, sua distribuição territorial e seu aproveitamento talvez seja uma alternativa ou ofereça pistas para delimitar estratégias, critérios alocativos dos recursos financeiros e atribuições institucionais entre os entes federativos. Pelo menos três idéias podem ser exploradas: *i)* aproveitar recursos tecnológicos para aumentar a abrangência da atuação, com redes de comunicação entre produtores e uso de tecnologias de multimídia para a disseminação de conhecimentos e valores; *ii)* articular territórios com estados e municípios por meio de mídia; e *iii)* dotar os equipamentos de multifuncionalidade.

O gráfico 2 e as tabelas 4 e 5 apresentam grupos de equipamentos culturais e de lazer por intensidade de sua presença nos municípios.

O gráfico 2 mostra carências municipais em termos da presença de equipamentos culturais e de lazer, heterogeneidades nos desenvolvimentos da institucionalidade da área cultural, mas também evidencia a importância das bibliotecas como equipamento – lembre-se que o governo federal desenvolveu política de implantação de bibliotecas municipais – e do esporte como atividade que preenche o tempo livre e estimula a sociabilidade. Além disso, a pesquisa revela a presença de equipamentos de distribuição de bens culturais, sejam eles livros, CDs e discos, ou vídeos. As livrarias estão presentes em 42,8% dos municípios; as lojas de discos, em 49,2% e as videolocadoras, em 64,1%.

Gráfico 2

Porcentagem de municípios com presença de equipamentos culturais



Fonte: IBGE (2001).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico revela ainda que a geração de imagem e sons é concentrada e provavelmente demanda políticas diferenciadas para a diversificação e valorização da produção local, com rádio comunitária e produção independente de imagens.

Outro ponto de relevo é o número reduzido de municípios nos quais se verifica a presença de equipamentos culturais tradicionais como teatro (18,7%), museus (17,2%) e orquestras (5,5%). As bandas de música, presentes em 43,7% dos municípios, têm comportamento diferenciado e presença maior, provavelmente em razão da política de apoio às bandas de música realizada pelo governo federal na década de 1990.

Interessa perceber também que apenas 418 dos municípios (7%) têm cinema e, naqueles onde se verifica alta presença de equipamentos, somente 33% (299) possuem salas de cinema. Esse elo da cadeia do cinema (continua) sendo o mais frágil e, mesmo com o apoio do BNDES, que oferece taxas de juros mais baixas para esse investimento, as carências (continua)rão importantes no médio prazo, o que exigirá soluções criativas, tais como maior integração do cinema com televisão, melhor distribuição de filmes nacionais nas locadoras, ou apoio ao cineclubismo.

As tabelas 4 e 5 mostram que 152 municípios brasileiros não têm nenhum equipamento cultural, e apenas 53 possuem todos eles. Os que possuem todos os equipamentos correspondem a capitais e regiões metropolitanas.

Tabela 4

Brasil – equipamentos culturais municipais (selecionados) em 2001

Intensidade da presença	Equip. nº municip.	Tradicionais					Audiovisual/comunicação				
		Biblio.	Museu	Teatro	Banda mus.	Orquestra	Cinema	Rad. AM	Rad. FM	Ger. TV	Internet
Zero	152	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baixíssima	524	356	0	0	0	0	0	0	178	2	4
Baixa	1477	1041	10	153	572	22	23	48	286	52	32
Média maior	2440	2035	434	349	1049	97	43	297	959	84	426
Alta	910	886	463	489	754	138	299	746	651	275	747
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	4371	960	1044	2428	310	418	1144	2127	466	1262

Fonte: IBGE (2001).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Tabela 5

Brasil – equipamentos culturais municipais (selecionados) em 2001

Intensidade da presença	Equipamentos Municípios	Esporte/lazer			Distribuição			Educação
		Clubes	Gin. esport.	Videoloc.	Livraria	Loja disc.	Shopping	Ens. sup.
Zero	152	-	-	-	-	-	-	-
Baixíssima	524	30	297	-	-	1	-	-
Baixa	1477	1.035	972	594	36	32	8	115
Média maior	2440	1.922	2.019	2.010	1.457	1.769	44	168
Alta	910	872	888	907	832	879	304	755
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	3912	4229	3564	2378	2734	409	1091

Fonte: IBGE (2001).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se afirmar também que a presença de equipamentos culturais é baixíssima e baixa em 36% dos municípios. Entre aqueles de baixíssima presença de equipamentos, encontram-se bibliotecas somente em 356 municípios (68%), rádio FM em 178 (34%) e ginásios poliesportivos em 297 (57%).



Naquela faixa de municípios com baixa presença de equipamentos, figuram 1.041 (70%) com bibliotecas, 572 (39%) com bandas de música, 1.035 (70%) com clubes, 972 (66%) com ginásios e 40% com videolocadoras.

Um último ponto merece atenção. Os municípios com alta presença de equipamentos culturais mostram concentração em produtos culturais, de esporte e lazer. Não se encontram muitos cinemas, mas os demais equipamentos de audiovisual e comunicação estão presentes. O que não se detecta em muitos municípios são os equipamentos tradicionais, exceção para as bandas e bibliotecas, para os quais o governo federal desenvolve políticas específicas.

Portanto, não é trivial para as políticas públicas que colocam como diretriz a democratização da cultura constatar a ausência de equipamentos como teatros e casas de espetáculos ou museus, em contraste com a quase universalização do acesso dos domicílios à televisão ou com a presença de equipamentos privados de grande parte dos municípios. Da mesma forma, constata-se a quase universalização de espaços de lazer ligados aos esportes ou outras atividades associativas, assim como mudanças das práticas culturais em razão das novas mídias e equipamentos acessíveis à maioria das famílias.

Esses aspectos, somados às heterogeneidades dos municípios, das práticas e comportamentos culturais, não são necessariamente problemas, mas sim as condições nas quais as políticas culturais deverão ser pensadas. Ou seja, a falta de equipamentos não implica esforço unicamente para tê-los, mas verificar que muitas das cidades requererão políticas culturais multissetoriais com diferentes formas de articulação dos seus recursos, adaptadas às suas peculiaridades e idiosincrasias. As heterogeneidades também não devem ser vistas como obstáculos, mas como base para políticas pluralistas. Também é importante refletir sobre o papel dos meios de comunicação e das novas mídias, capazes de renovar funções e articular no espaço um sem número de formas de implementação de políticas culturais.

Os equipamentos, sejam culturais, voltados para esporte e lazer, ou domésticos, constituem a base que define as práticas culturais e a referência para as estratégias de políticas públicas. São equipamentos que têm complementaridade ou concorrem entre si para definir o uso do tempo livre. Mas foge ao escopo da análise discutir sobre as complexas relações entre equipamentos, tecnologias de mídia e a multifuncionalidade que esses adquirem contemporaneamente. Não é inusual, por exemplo, ver bibliotecas

com espaços de internet, museus que desenvolvem saraus poéticos e musicais, visitação virtual de acervos, associações esportivas apoiando eventos culturais diversos, festas tradicionais em espaços destinados à leitura etc., isto é, são múltiplas as possibilidades de uso daqueles espaços e equipamentos. O dilema que se apresenta refere-se a opções que não se excluem necessariamente: recriar espaços tradicionais e revitalizá-los, ou partir das novas tecnologias, facultando às populações o acesso a pautas e padrões de consumo cultural? Ou seja, significa simplesmente tratar de políticas culturais que permitam invenções e refuncionalização – no sentido do multifuncional – dos equipamentos para o experimento da diversidade.

### 3 Conclusões gerais

Na conjuntura analisada, as políticas culturais foram submetidas a dilemas análogos aos enfrentados por outras políticas quanto a financiamento, gestão, descentralização, formato institucional, enfim, novas inter-relações com a sociedade e os desdobramentos de tudo isso em sua dinâmica e formatos internos. Portanto, as políticas culturais, assim como outras políticas, tiveram que responder a questões similares, em especial a do formato e do papel do Estado, do co-financiamento e da co-participação das empresas na provisão de serviços. Também, como em outras políticas, o Estado manteve-se em funcionamento no “nível da água”, isto é, não afundou, mas também não navegou. A falta de recursos obrigou o Estado a promover uma política de financiamento de eventos e, vez ou outra, ações emergenciais em diversas áreas da cultura.

O MinC tem procurado atuar de modo a aproveitar espaços que permitam alargar redes de interlocuções para a construção institucional do SNC. Faltam recursos, mas a melhoria de espaços de gestão intergovernamental e de co-gestão com os movimentos culturais oferece possibilidades para um salto qualitativo das políticas culturais.

Os processos de descentralização, com as complexas redes sociais de apoio que os acompanham, são associados às iniciativas de parceria com os setores privados, lucrativos ou não lucrativos. A idéia central é que a reconfiguração da atuação do Estado significaria um novo pacto social capaz de desenvolver ações culturais, ligando o setor privado com a sociedade civil e as comunidades. Mas é também um pacto que gera uma nova atuação e um novo formato para o próprio Estado, não o limitando a mero produtor de sentidos e de legitimidade, mas dotando-o da capacidade de estimular

e organizar as condições para o engajamento responsável das forças sociais para o desenvolvimento cultural e social.

O Brasil constitui uma Federação de estados e municípios heterogêneos sob o prisma de suas capacidades econômicas e administrativas. A elaboração de planos de cultura e de um sistema de financiamento capazes de fazer com que os entes federativos atuem de forma convergente e otimizando seus recursos talvez agilize o difícil processo de consolidação do SNC.

Como se pode ver, contemporaneamente, o conceito de política cultural não se circunscreve apenas ao conceito das belas artes e das letras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas de participação, expressão e criatividade no contexto social. A arte, assim como a cultura, é tida como uma experiência social. Essa premissa está associada a um projeto político no qual as diversas experiências sociais podem ser valorizadas e desenvolvidas, assim como postas como alternativas disponíveis ao conhecimento e apreciação dos grupos e segmentos sociais. É nesse nível que a capacidade do Estado para funcionar segundo critérios democráticos é mais sensível e mais visivelmente pode ser colocada à prova.

A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e do patrimônio cultural acumulado, mas se estende a uma maneira de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas artes e o consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se aos direitos e às responsabilidades dos diversos agentes de usufruto criativo dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, modos de fazer e viver; aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade, igualdade diante da lei, à seguridade social e ao desfrute do tempo livre.

A caracterização da área cultural como um conjunto de atividades coerentes, que expressam e identificam os fins da política cultural do Estado, é importante para definir a especificidade e o escopo da ação pública. E delimitar sob quais aspectos e como se dará a atuação do setor público é condição *sine qua non* para a definição de um Plano Nacional de Cultura que contenha prioridades efetivas e estratégias adequadas às condições institucionais presentes. Para efeito de síntese, considerem-se a seguir algumas das características inferidas do que foi anteriormente exposto:

- a) Grande parte do que se faz no Brasil em termos de políticas culturais é feito no mundo dos mercados e da iniciativa do campo cultural

extra-estatal, o que não impede que possam ser percebidos pálidos resultados das políticas públicas nessa dinâmica.

- b) A administração das políticas culturais no Brasil revela uma articulação precária entre os governos de nível federal, estaduais e municipais. A competência em matéria de assuntos culturais tem sido compartilhada e exercida pelas secretarias estaduais e municipais de Cultura e pelas fundações culturais. Apenas os órgãos federais têm recursos, instrumentos de coordenação e de incentivos para indução de ações sistêmicas.
- c) As políticas culturais têm carências de recursos financeiros e de gestão, o que limita a atuação de projetos na forma de livre demanda (política de eventos) ou a ações pontuais, com as raras exceções de sempre (Monumenta, Sistema Nacional de Museus ou os pontos de cultura).

Verificam-se aqui os limites gerais das instituições federais de cultura e suas características na década de 1990. Se esse período garantiu o mínimo de estabilidade para a área, não foi capaz de movimentar recursos para superar obstáculos estruturais. A política cultural manteve-se emergencial, fundada nos eventos e, mesmo com a existência de áreas que se destacaram por um “círculo virtuoso” vivido no período, como o cinema, a caracterização geral permanece válida.

No entanto, há que se considerar alguns dos recursos institucionais disponíveis: a elaboração e assinatura de termos de cooperação entre estados, municípios e governo federal, com a criação de conselhos paritários e fundos de cultura, assim como o funcionamento das câmaras setoriais, são alguns deles. Mas há ainda um outro que permite a melhor articulação entre gestores federais: os comitês de gestão do Programa do Plano Plurianual – PPA (Decreto nº 5.233/2004) – e a possibilidade de funcionamento de conselhos intergestores, compostos por gestores federais, estaduais e municipais – a experiência é exitosa no Sistema Único de Saúde (SUS) e vem sendo experimentada na área de assistência social.

Deve-se lembrar, também, que os padrões mínimos conceituais, os recursos institucionais e os objetivos das políticas culturais, ou seja, suas diretrizes, prioridades e estratégias não estão claras, mas provavelmente as discussões da Conferência Nacional de Cultura oferecerão importantes subsídios para estabelecer metas e estratégias coerentes com um conceito ampliado de cultura e com os recursos disponíveis. E pode-se ainda derivar algumas conseqüências do que foi anteriormente aqui colocado, conforme sintetizado a seguir:

- a) Prover recursos para satisfazer as necessidades culturais requer atuação com base nos municípios e a partir de seus recursos e prioridades.
- b) A atuação pública deve ser multissetorial, levando em consideração questões referentes não somente às práticas culturais efetivas, mas também às de organização dos espaços urbanos (distâncias, meios de transporte, comunicações, localização de equipamentos e a qualidade própria do equipamento e do entorno).
- c) As políticas para a diversidade perpassam a cultura, mas envolvem outros setores: políticas para mulheres, indígenas, negros, para redução das desigualdades étnicas, enfim, setores que devem necessariamente ser contemplados – para tal existem possibilidades e mecanismos efetivos de atuação intergovernamental, a exemplo dos citados comitês gestores.
- d) As políticas mais democráticas não focam apenas o espetáculo, mas também promovem tradições comunitárias e novas sociabilidades. A indústria cultural e as novas tecnologias oferecem recursos indispensáveis para fomentar conhecimentos recíprocos e coesão social entre os múltiplos grupos e instituições, e, portanto, têm potencial para serem exploradas em política ampla de valorização da diversidade e na economia da cultura.
- e) O setor educação deve ser um parceiro nodal, pois é na escola que se formam gostos e valores culturais, relativos à vida e às artes – é onde se desenvolvem capacidades para lidar com os riscos da vida moderna.

## Capítulo 8

---

### A “Constitucionalização” e a Transformação dos Marcos Legais da Política Cultural

# 1 Apresentação

Desde o início da atual gestão do Ministério da Cultura (MinC) a área federal de cultura vem sofrendo processos de transformação visando dotá-la de instrumentos que facultem a capacidade de planejamento e ação integrada com as demais esferas de governo.<sup>1</sup> Também há a preocupação com a articulação do próprio sistema MinC e outros órgãos federais. Diversas iniciativas convergiram recentemente nessa direção e, por isso, merecem destaque, em especial por terem ganhado dimensão legal, depois dos primeiros momentos de consultas e discussões realizados desde os primeiros anos de governo.

No processo de criação de instrumentos de planejamento e coordenação, ganhou relevo a aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC) em agosto de 2005, que se tornou a EC nº 48, e que consolidou posição institucional da área cultural como política pública de âmbito nacional, envolvendo os governos federal, estaduais e municipais.

O Sistema Brasileiro de Museus instituído pelo Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, um pouco antes, permitiu, por sua vez, uma ampla mobilização social na consolidação da liderança do Departamento de Museus (Demu) do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no processo de articulação de um sistema de âmbito nacional. Nesse caso, a novidade na conjuntura já não é o sistema propriamente dito, mas a desenvoltura com a qual passou a circular a discussão do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), que possui, inclusive, minuta amplamente debatida pelos setores museológicos desde finais de 2005.

Questão relevante que chamou a atenção no período em análise, inclusive a ponto de ganhar a mídia, foram os critérios de acesso aos recursos do MinC. O sistema de editais, que constitui uma das mudanças nos mecanismos de financiamento, permite direcionar recursos orçamentários a partir de critérios definidos pelo próprio MinC ou em alinhamento com suas diretrizes políticas. A experiência ainda não é ampla, e nem completamente nova. Tampouco contradita a experiência da boa gestão de recursos financeiros, pois há diversas empresas que fazem da prática dos editais um mecanismo de direcionamento da demanda em função de suas prioridades próprias. Há possibilidade de que o próprio mecanismo de editais se estenda aos incentivos fiscais. Os editais permitem reorganizar a programação orçamentária e,

---

1. Texto originalmente publicado na edição nº 12, de fevereiro de 2006, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

possivelmente, permitirão o direcionamento de pelo menos parte dos recursos incentivados, segundo as prioridades políticas discutidas entre o MinC, empresas e sociedade. A experiência dos editais é ainda limitada, mas já demonstrou a possibilidade de, no mínimo, alinhar os critérios de alocação de recursos com as prioridades definidas pelo órgão público.

Neste número do boletim dá-se destaque a algumas das estratégias de construção e redirecionamento das políticas públicas culturais com ênfase no processo de constitucionalização da cultura. Além disso, acompanham-se alguns programas do Ministério da Cultura que ensejam a discussão sobre os equipamentos culturais e o papel no desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Por fim, analisa-se o desempenho da execução financeira do MinC e de seus programas.

## 2 Conjuntura

### 2.1 A constitucionalização da questão cultural

A Conferência Nacional de Cultura se realizou em Brasília em dezembro do ano 2005 e contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios. Na Conferência se discutiu muito o SNC, a PEC 310/2004 (vinculação de recursos da União, estados e municípios) e o Plano Nacional de Cultura, esse já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48. De fato, há inúmeras questões a serem resolvidas para a efetiva implementação desses dispositivos que configurariam uma Política Nacional de Cultura. Entretanto, em meio às dificuldades de ordem diversas, a estratégia do MinC tem sido uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que cristaliza a cultura como uma dimensão ou recurso do desenvolvimento social e consolida-a como valor.

O quadro 1 sintetiza as principais proposições de Emenda Constitucional apresentadas. São três, uma delas, já aprovada, via EC nº 48; outra já contando com um terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC 416/2005) e finalmente aquela que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC 310/2004).

Como se depreende do quadro 1, as estratégias de aprovação das normas de nível constitucional geram fatos políticos importantes no que se refere aos marcos e regras para a atuação do setor público cultural. Todas as EC convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e desses com a sociedade.

No que se refere à discussão do PNC, há que se considerar que as propostas da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) serão discutidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural, que tem posse prevista para 2006. O Conselho definirá prioridades e aprovará o texto-base do Plano Nacional de Cultura.

#### Quadro 1

#### Objetivos e desafios das emendas constitucionais na área cultural

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
PEC 306/00 (emenda ao artigo 215) – Aprovado como EC nº 48	Integração das ações do poder público.	Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; Valorização da diversidade étnica e regional	Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estrategicamente e prioritariamente no âmbito dos diversos entes governamentais
PEC 416/05 (emenda ao artigo 216)	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa	Participam do SNC: MinC, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, as instituições públicas e privadas culturais, os subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), sendo que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos, etc	Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles
PEC 310/04 (emenda ao artigo 216)	Construção de Sistema Público de Financiamento	Vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referentes à receita resultante de impostos, compreendida as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao Distrito Federal, 25% aos municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente	Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do executivo. Indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC. A definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda e que uma grande parte dos municípios menores e dos estados deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos tal qual exigido pela PEC

O financiamento, por sua vez, é parte do problema e, por essa razão, ganhou especial atenção na 1ª CNC, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC 310/2004. Mas outros temas foram objetos de discussões durante a 1ª CNC, como, por

exemplo, a necessidade de se estabelecer uma discussão ampliada sobre a lei de comunicações e a importância da democratização da mídia para a democratização da cultura (em conformidade com o artigo 221 da Constituição Federal).

No que se refere ao financiamento, pode-se dizer que as resistências à aprovação da PEC 310/2004 podem diminuir, se se considerar que o nível de recursos da União em 2005 já era muito próximo ao preconizado pela PEC, incluindo os recursos do orçamento e os incentivados.

## 2.2 Proposta de Emenda Constitucional 310/2004 – um exercício de sua aplicação

A PEC 310/2004 prevê a destinação de pelo menos 2% das receitas resultantes de impostos de competência da União, 1,5% no caso dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios para a cultura. A tabela 1 traz um exercício de aplicação da proposta para a esfera federal em 2004 e 2005, considerando duas situações: os impostos brutos e líquidos.

Tabela 1

### Aplicações da EC 310/2004

	2004	2005
Impostos brutos	128.674.367	155.057.427
EC 2% (A)	2.573.487	3.101.149
Impostos líquidos	60.116.914	64.811.155
EC 2% (B)	1.202.338	1.296.223
Orçamento (C)	398.707	542.635
% de (A)	15,49%	17,50%
% de (B)	33,2%	41,9%

Fonte: Receita Federal e Siafi.  
Elaboração Disoc/Ipea.

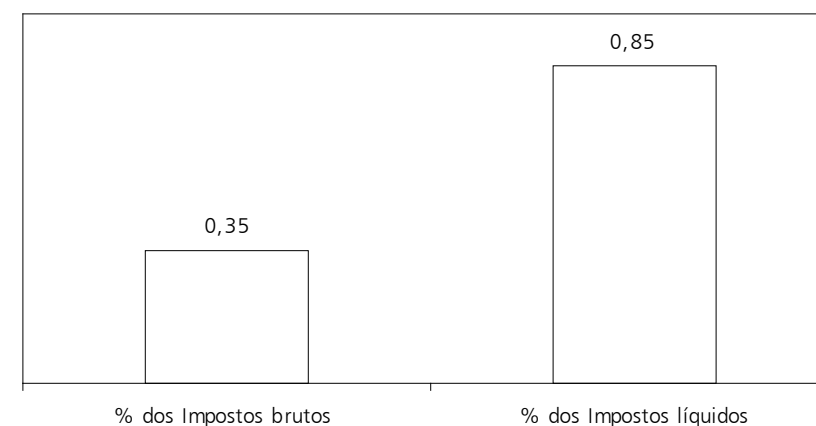
Em relação à receita bruta de impostos, a tabela 1 mostra que, em 2004, os dispêndios da União corresponderam a 15,49% do total, enquanto em 2005 essa proporção foi ligeiramente superior, atingindo 17,5% dos impostos brutos. Entretanto, se se observam os impostos líquidos, esse percentual sobe para 33,2% em 2004 e 41,9% em 2005.

Mais um elemento deve ser acrescido à análise: os recursos renunciados. Em 2005 os recursos totais provenientes do mecanismo de incentivos fiscais chegaram a R\$ 648,9 milhões, sendo 88% provenientes de renúncia e 12% de recursos dos empresários. O gráfico 1 mostra a relação dos recursos

públicos que fomentaram a cultura em 2005 com as alíquotas das receitas de impostos propostas pela PEC. Como se nota, os recursos da cultura chegam em 2005 a 34% da alíquota dos impostos brutos e a 86% da dos impostos líquidos.

Gráfico 1

### Aplicação da EC 310/2004 em 2005, considerando o orçamento e os recursos incentivados



Fonte: Receita Federal e Siafi.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em outras palavras, hoje os dispêndios do Ministério da Cultura provenientes tanto do orçamento quanto da renúncia fiscal, em um conceito institucional de gasto, representam 1,7% dos impostos líquidos da União.<sup>1</sup>

No que se refere aos municípios o quadro é um tanto diferente. As capitais respondem por 32% dos recursos dos municípios empregados na cultura e, na média, aportam 1,5% da receita de impostos. No entanto, há diferenças consideráveis entre os casos tomados isoladamente, verificando-se que metade dos municípios das capitais teria que adicionar recursos para atingir a vinculação de 1%.

A tabela 2 agrupa municípios por tamanho da população e apresenta os dispêndios culturais totais, e o que representaria a aplicação da EC em termos do comportamento orçamentário.<sup>2</sup>

1. As informações de renúncia são do Ministério da Cultura e não correspondem aos montantes divulgados pela Receita Federal. Os recursos da renúncia fiscal foram considerados dispêndios culturais na ótica institucional, pois todos os projetos dessa modalidade são aprovados por comissão do MinC.  
2. Os dados representam os municípios que forneceram informações ao Tesouro Nacional.

Como se depreende, apenas o grupo de municípios de até 10 mil habitantes não teria investido na média a porcentagem exigida pela PEC. Os demais estariam acima da aplicação de 1% proposta.

No entanto, a média esconde os extremos. Entre todos os municípios, 60,2% não teriam cumprido o critério da PEC em 2004, caso essa já estivesse aprovada. Os municípios menores seriam aqueles com maiores dificuldades para aplicação de 1% da receita de impostos, envolvendo 71,5% entre aqueles até 10 mil habitantes e 56,1% daqueles de 10 mil a 20 mil. Considere-se, entretanto, que nos demais grupos de municípios, existem muitos que teriam que adicionar esforços para o cumprimento da lei.

Tabela 2

### Perfil dos dispêndios culturais municipais em 2004

Municípios por tamanho	Nº municípios	Dispêndios culturais	Aplicação da EC	Participação média da cultura na Receita	Nº de municípios abaixo da média	%
Até 10.000	2.048	61.445.082	78.132.048	0,8	1.465	71,5
De 10.000 a 20.000	985	86.488.790	66.568.330	1,3	553	56,1
De 20.000 a 50.000	767	152.864.410	96.093.935	1,5	376	49,0
De 50.000 a 100.000	254	114.643.517	76.904.975	1,6	102	40,2
De 100.000 a 500.000	198	304.970.396	188.402.348	1,6	72	36,4
De 500.000 a 1.000.000	20	82.934.337	65.040.311	1,2	7	35,0
Mais de 1.000.000	13	348.587.624	225.905.396	1,5	3	23,1
Total	4.285	1.151.934.155	797.047.344	1,1	2.578	60,2

Fonte: Receita Federal e Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

### 2.3 Sistema Federal de Cultura e Recursos Humanos

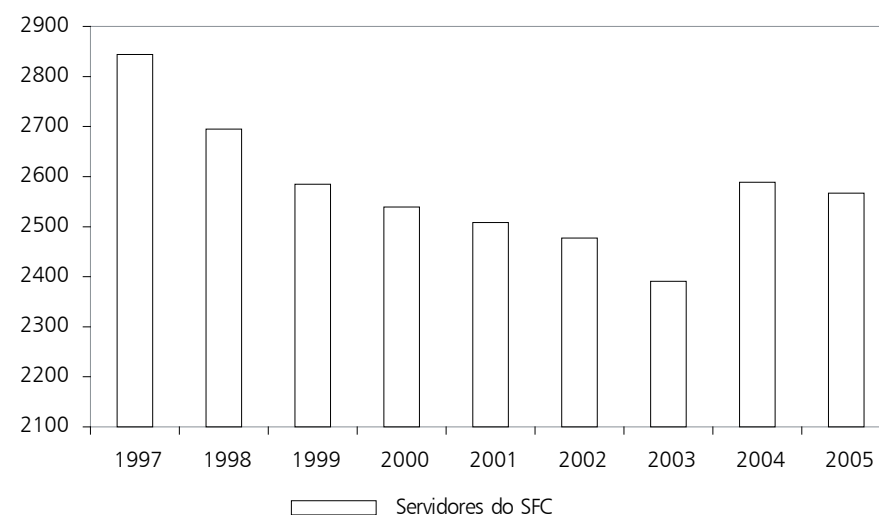
A situação das políticas culturais, entretanto, não se resume às âncoras legais e aos recursos financeiros. A área tem problemas relativos às capacidades de administração e condução técnico-política das questões culturais. Essas dificuldades se verificam nos problemas operacionais mais triviais da administração e chegam ao processamento de problemas estratégicos das instituições.

O Sistema Federal de Cultura (SFC) padece da falta de recursos financeiros, mas também de outros de igual importância. A citada ausência de capacidade de processamento técnico-político, superado em muitos casos circunstanciais com esforço e criatividade, reflete-se em questões de fundo, no desenho dos programas, no acompanhamento e na capacidade de alterar a condução

estratégica das ações e operações quando se faz necessário. Apenas parte desse problema será atacada com a contratação e reposição de quadros, sendo que, para tal, foi anunciada pelo MinC, ainda para 2006, a realização de concursos para preenchimento de vagas no próprio MinC e suas instituições. Outra parte fica dependente da capacitação constante de quadros técnicos e da adequação de suas habilidades ao processamento de problemas e questões envolvidos nas políticas públicas de cultura.

Gráfico 2

### Evolução do número de servidores do MinC e instituições vinculadas



Fonte: Ministério do Planejamento

O gráfico 2 mostra a evolução do número de servidores na área federal da cultura a partir de 1997. A queda é sistemática até 2003; daí em diante, o número de servidores aumenta. Contudo, a reposição prevista para este ano, de 215 servidores, apesar de importante, apenas repõe o nível de funcionários de 1997.

Cabe mencionar que o Sistema Federal de Cultura (SFC) foi criado pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o mesmo que criou o Conselho Nacional de Políticas Culturais. Outros mecanismos de articulação que, embora não tenham sido construídos em 2005, merecem lembrança são o Plano de Gestão e o Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto nº 5.233/2004, do Ministério do Planejamento. Esses instrumentos criaram condições legais e institucionais para que as ações do governo federal fossem

articuladas e coordenadas. No entanto, em que pesem os esforços do MinC, o aprendizado do manuseio efetivo desses recursos institucionais leva tempo e demanda esforços (contínuos) de capacitação.

## 2.4 Sistema Nacional de Cultura: a questão dos equipamentos, das práticas culturais e das relações da cultura com as políticas de educação

Não é exagerado afirmar que o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) tornou-se um dos processos mais marcantes e promissores no âmbito da administração cultural. Muitos foram os estados e municípios que aderiram ao sistema de forma voluntária por meio da assinatura de protocolos com o MinC. Sem dúvida, muitos são os desafios, entre eles, qualificar em que sentido usar a palavra sistema.

Em primeiro lugar, o SNC articula os governos locais – estados e municípios – sem subordinar uma esfera de governo à outra. Assim estabelece um sentido de interlocução entre agentes públicos e depois entre agentes públicos e a sociedade. Em segundo lugar, a palavra sistema articula práticas culturais institucionalizadas, em especial aquelas realizadas em espaços públicos bem delimitados, ou seja, os equipamentos culturais. Por fim, a palavra sistema refere-se ao conjunto das práticas culturais cotidianas, que se constituem como crenças, atitudes, modos de fazer, saber e estar no mundo.<sup>3</sup>

Pode-se dizer que no cotidiano das políticas públicas de cultura, o governo federal não faz escolhas claras entre um e outro conceito: ao mesmo tempo em que afirma o SNC, defende atuação mais intensa e direcionada à economia da cultura – aos arranjos e cadeias produtivas, e às empresas, associações e organizações que com eles se relacionam – e ainda advoga o uso de cultura em sentido antropológico. Assim, o campo semântico definidor do conceito de sistema é tão móvel quanto o do conceito de cultura.

De qualquer forma, a seguir, abordam-se os dois primeiros significados, ambos relacionados à institucionalização do campo cultural: primeiro, o da construção de um sistema público e nacional, o SNC; segundo, o do déficit de equipamentos culturais nos municípios, que vem seguido da ausência das disposições práticas em frequentá-los, o que pode ser tanto associado a uma educação formal despreocupada com as artes quanto ao desconhecimento

3. Nos dois primeiros sentidos tem-se uma concepção sociológica de cultura, em que a institucionalização é central, e no terceiro, um conceito antropológico, no qual as práticas e a experiência são enfatizadas e valorizadas nos seus próprios termos.

completo das possibilidades de uso dos equipamentos (desconhecimento quase certamente agravado pela ausência do equipamento).

O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva, gradual, e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui os mecanismos institucionais ainda são fluidos. A condução de processos políticos nessa situação exige criatividade, capital simbólico e confiança entre os atores presentes, o que tem sido demonstrado nos últimos anos. Ainda assim, e apesar do processo contínuo de construção, os resultados apenas começaram a aparecer.

A tabela 3 permite uma visualização dos pontos quantificáveis da construção do SNC. Ali estão indicados os compromissos assumidos pelos municípios por meio de protocolos de intenções. A assinatura desses protocolos implica o compromisso por parte do gestor público de construção de sistema de financiamento municipal, fomento, subsistemas setoriais (museus, bibliotecas, arquivos etc.), mas também da criação de fundo e conselho paritário.<sup>4</sup>

Tabela 3

### O antes e o depois do processo de criação do SNC

Regiões	Nº de municípios	Com conselho 2001	%	Com fundo em 2001	%	Municípios que aderiram ao SNC até 2005	%	Variação de munic. com conselhos	Variação de munic. com fundo especial
Brasil	5.560	734	13,2	140	2,5	1645	29,6	2,2	11,8
Norte	449	35	7,8	10	2,2	33	7,3	0,9	3,3
Nordeste	1.792	101	5,6	26	1,5	424	23,7	4,2	16,3
Sudeste	1.668	332	19,9	55	3,3	550	33,0	1,7	10,0
Sul	1.188	159	13,4	32	2,7	526	44,3	3,3	16,4
Centro-Oeste	463	107	23,1	17	3,7	112	24,2	1,0	6,6

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Básicas Municipais e MinC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

É preciso ter claro que a adesão implica compromisso, mas não se sabe em quais casos os conselhos e fundos já funcionam com eficácia. No entanto os dados permitem uma visualização do processo de construção do SNC. Pode-se ver que o número de conselhos praticamente dobrou no período

4. A tabela 3 foi elaborada com dados de diferentes fontes, construídos com métodos diferentes.



considerado. O maior dinamismo vem dos municípios do Nordeste (aumento de 4,2 vezes) e Sul (3,3 vezes). O Sudeste cresceu 1,7 vezes em relação ao número de conselho que tinha em 2001. Sul e Sudeste apresentam maior número de municípios que se comprometeram a criar conselhos (44,3% e 33%, respectivamente).

Como o número de municípios com fundo setorial era muito pequeno em 2001, os dados de adesão ao SNC mostram o crescimento vertiginoso desse mecanismo institucional (11,8 vezes no período). Portanto, mesmo que se vislumbre um longo caminho na consolidação do SNC, verifica-se o dinamismo e um sistema de articulação política importante que apóia passos seguintes.

De qualquer maneira, a articulação dos níveis de governo levanta a questão do papel dos equipamentos, bibliotecas, livrarias, teatros, centros de cultura, livrarias, cinemas, arquivos etc., como centros organizadores das atividades culturais. As funções culturais não são monopólio do governo federal, pois são largamente partilhadas com as outras esferas de governo. Os equipamentos culturais são, em grande medida, assumidos e mantidos pelas municipalidades, sendo que governo federal e estados capacitam recursos humanos, facilitam, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades.

A tabela 4 ilustra a presença desses equipamentos na vida urbana, isto é, das cidades pequenas, médias e grandes; esses tipos de instituições, os equipamentos culturais, colocam-se como expressão dos grupos sociais que ocupam e transformam os espaços da vida das cidades e aí negociam memórias, significados e práticas:

Tabela 4

### Presença de equipamentos culturais nas cidades pequenas, médias e grandes

Cidades por porte	Nº de munic. sup.	Ens. Biblio.	Museu	Teat.	Cinema	Band. mus.	Orquest.	Video-loc.	Livraria	Loja disc.	Rad. AM	Rad. FM	Ger. TV	Internet	
Cidades pequenas	5327	17	78	15	16	5	42	4	63	41	47	18	36	6	20
Cidades médias	197	85	95	61	74	66	87	31	98	91	93	74	83	55	79
Cidades grandes	31	94	100	84	94	94	74	94	94	94	94	90	77	90	
Total	5555	20	79	17	19	8	44	6	64	43	49	21	38	8	23

Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Um estudo recente sobre *letramento*<sup>5</sup> demonstrou que o domínio de habilidades de leitura é condição importante para o acesso e formação de disposições de uso de certos bens e equipamentos culturais. Entretanto, alfabetização e letramento relacionam-se de maneira complexa entre si e com outras modalidades de alfabetização (como alfabetização digital, numérica, científica, musical e assim por diante).

Segundo os especialistas que analisaram os dados da pesquisa, há diferenças importantes entre alfabetização e letramento. Enquanto a alfabetização refere-se ao domínio de recursos e procedimentos técnicos relacionados à tecnologia da escrita, o letramento “designa o processo de inserção no mundo da escrita, referindo-se tanto à aquisição da tecnologia quanto ao seu uso competente nas práticas sociais de leitura e escrita”.<sup>6</sup>

Assim, o letramento envolve a totalidade das condições e posições sociais tais como renda, escolarização, herança (cultura familiar), acesso a equipamentos e a diferentes modalidades e recursos de leitura. Inclusive a inserção no mundo do trabalho, que coloca as pessoas diante de necessidades mais ou menos intensas de usos das habilidades de leitura, faz parte do processo de letramento. Não se pode reduzir letramento de forma simples ao aumento da escolarização; embora sejam fortes as correlações; tampouco, o maior letramento corresponderia de forma linear ao aumento do acesso a outras formas de fruição cultural (como ir a shows, teatro, cinema etc.).

O estudo mostra que o segmento social mais propenso ao consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) ou ao exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra) é aquele com mais de 11 anos de estudo. Mesmo a audição de rádio e uso de internet relacionam-se com a construção de habilidades de leitura e disposições de consumo.

Dessa forma, a presença de instituição de ensino superior é uma aproximação dessa condição e, de fato, pode-se constatar que nas cidades que têm esse tipo de equipamento encontram-se outras instituições culturais que permitem o exercício das disposições de consumo e práticas culturais. Como se depreende da tabela 4, as grandes cidades brasileiras possuem praticamente todos os equipamentos culturais enquanto as menores cidades apresentam número reduzido, com exceção para os equipamentos que tiveram políticas federais específicas nos últimos anos – caso das bibliotecas e bandas de música.

5. RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa; Global; Instituto Paulo Montenegro, 2003.

6. SOARES, M. Letramento e escolarização. In: RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. Op. cit.

Outros equipamentos, como as videolocadoras, livrarias e lojas de discos, são pontos comerciais para produtos massificados e baratos, portanto, à primeira vista, acessíveis à população de forma geral.

Não se pode dizer que o letramento seja um processo simples, cuja intensificação se dá simplesmente por resultado de maior escolarização, e nem que o aumento em seu índice resultaria em diversificação automática do gosto estético e das práticas culturais. O entorno social é fundamental para o desenvolvimento do letramento e da *alfabetização* nas várias modalidades de atividades culturais. De forma análoga, pode-se afirmar que as políticas culturais, nesse quadro ampliado, não se resumem a intervenções pontuais, mas se referem ao conjunto de ações organizadas para a transformação do entorno global, ou seja, referem-se e remetem ao desenvolvimento social.

A tabela 5 resume alguns dados sobre práticas culturais da pesquisa citada. Basicamente revela que quanto maior o nível de alfabetismo maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos de cultura de elite, e, também, que essa freqüência relaciona-se com o nível de renda (classe social).<sup>7</sup> De qualquer maneira, é um grupo social pequeno que exerce as várias atividades culturais, com exceção da TV e rádio, verdadeiras preferências nacionais enquanto recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer.

Tabela 5

### Freqüência de práticas culturais por nível de alfabetismo e nível socioeconômico (Em %)

	Total	Analfabetismo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Classe A/B	Classe C	Classes D/E
Sempre assiste à TV	81	58	79	84	86	85	88	75
Sempre ouve rádio	78	67	76	82	79	81	83	74
Nunca vai a exposições e feiras	45	65	56	42	28	25	39	54
Nunca vai a shows	50	80	65	42	30	31	42	59
Nunca aluga filmes em locadoras	59	95	78	53	34	22	39	82

(continua)

7. Ao analfabetismo se seguem: o nível 1 de alfabetismo – capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado; o nível 2 – capacidade de localização de informações em textos de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal mencionada na pergunta; e o nível 3 – capacidade de ler textos longos, localizar mais de uma informação, relacionar partes de texto, comparar textos, realizar inferências e sínteses. Ver: RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. Op.cit.

(continuação)

	Total	Analfabetismo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Classe A/B	Classe C	Classes D/E
Nunca vai ao cinema	68	93	82	65	46	31	61	83
Nunca vai a museus	78	93	89	78	62	53	74	88
Nunca vai ao teatro	83	95	94	81	68	56	81	92
Nunca retira livros em biblioteca	69	95	86	65	45	48	65	78

Fonte: RIBEIRO, V.M. (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa; Global; Instituto Paulo Montenegro, 2003.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Observe-se que a prática de assistir à TV é de 81% (considerando aqueles que vêem TV às vezes seria de 97%). Mas as diferenças em relação à média são grandes entre os menos e os mais dotados de capital cultural e econômico. Entre aqueles em nível de analfabetismo, 58% assistem à TV; no nível 3, a proporção é de 86%. Nas classes D/E o número de telespectadores chega a 75%, enquanto nas classes A/B é de 85%. Mas, considerando os que vêem TV e ouvem rádio, às vezes, as diferenças desaparecem, o que significa uma universalização dessas práticas culturais, mas diferentes formas de uso do tempo livre.

No que se refere às outras práticas, constata-se que elas são parte do universo cultural daqueles que têm nível mais alto de alfabetismo e mais renda. 45% e 50% do total nunca vão a feiras e exposições e a shows, respectivamente, mas apenas 28% e 30% do nível 3 de alfabetismo afirmam nunca ir. Das classes A/B, 25% e 31% afirmam não freqüentar exposições e feiras e nem shows, respectivamente.

Os itens que se seguem referem-se a equipamentos relacionados às práticas culturais de elite. Do total, 59% nunca alugam filmes em locadoras, sendo que 95% daqueles situados no nível do *analfabetismo* não o fazem. Quando aumenta o nível do alfabetismo cresce também a porcentagem dos que alugam filmes (apenas 34% do nível 3 e 22% da classe A/B nunca alugam filmes).

Por sua vez, a freqüência a cinemas, museus, teatros e bibliotecas é feita por uma minoria. Nunca vão ao cinema 68% do total; a museus, 78%; ao teatro, 83%; e 69% nunca retiram livros em bibliotecas. A freqüência é um pouco maior à medida que aumenta o nível de letramento e aumenta a classe de renda. Quando se trata do hábito direcionado para certas atividades culturais, é preciso considerar as variáveis convergem para criar as condições de exercício desses hábitos, todas elas relacionadas ao nível socioeconômico, ao entorno social e à presença de instituições e espaços organizados para a fruição e exercício das práticas.

Outra questão que se discute é a da adequação dos equipamentos a novas demandas sociais e também a adaptação de funções a novas configurações de valores e necessidades sociais. A seção que se segue descreve os programas do

Ministério da Cultura e alguns dos seus objetivos, realizações e limitações (vistos pela ótica dos seus gestores). O foco será dado no momento posterior à descrição da relação dos programas com modalidades de equipamentos culturais.

### 3 Acompanhamento de políticas e programas

O quadro 2 apresenta uma síntese dos principais pontos dos programas desenvolvidos pelo MinC.

#### Quadro 2

#### Programas selecionados do MinC: objetivos, problemas-alvo e questões relativas aos equipamentos

Nome do programa	Objetivos	Problemas-alvo	Questões relativas aos equipamentos
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas, e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário	Ausência de hábito de leitura. Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes	O número de bibliotecas é insuficiente e mal distribuído, e há necessidade de treinamento de pessoal no que se refere à organização, conhecimentos técnicos; ainda há necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras, e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica	Ausência de regulação do mercado nacional. Pequena abrangência do parque exibidor. Número reduzido de cópias dos filmes nacionais. Pequeno acesso do público a filmes nacionais	O número de cinemas é insuficiente e a distribuição é realizada por grandes empresas, algumas delas, inclusive, investem no filme e depois o distribuem
Museu Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país	O programa nucleia o estabelecimento da Política Nacional de Museus e do Sistema Brasileiro de Museus. Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus	Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros. Valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro
Cultura Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas	Não há espaços culturais que permitam o acesso da população e a criação de produtos e elaboração de processos relacionados à cultura e que ainda permitam a capacitação e desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas

Elaboração: Disoc/Ipea.

### 3.1 Programa Livro Aberto

O Programa Livro Aberto (PLA) refere-se a problemas abrangentes relacionados à questão da formação do hábito da leitura, seus desdobramentos e impactos nos desempenhos sociais e econômicos mais amplos. Entretanto, em que pesem os esforços abrangentes de articulação com outros atores envolvidos com a leitura, a exemplo do MEC, empresas do setor editorial e livreiro, outros entes federados e poderes públicos, o programa tem ações de intensidade e abrangência limitadas ao livro, à criação de bibliotecas municipais e à manutenção da Biblioteca Nacional (BN) e outras a ela ligadas.

Nesse sentido, o PLA instalou 400 bibliotecas em 2005, com kit de livros, mobiliários, equipamentos de informática, elevando para 88% o total (4.918) daqueles municípios brasileiros dotados de bibliotecas. Além disso, manteve o atendimento de usuários na Biblioteca Nacional, na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, na Biblioteca Euclides da Cunha e na Casa da Leitura (segundo informações da gerência do programa foram atendidos 400 mil usuários no sistema). Também prestou assessoria técnica, capacitou profissionais, concedeu prêmios e bolsas, além de ter produzido obras.

Há que se constatar que os problemas da leitura – enunciados pelo próprio MinC – são muito maiores do que as operações desenhadas e contidas no programa, e a própria criação de bibliotecas municipais é uma estratégia limitada para intensificar e multiplicar o número de pessoas que possuam o hábito de leitura.<sup>8</sup> Os recursos do PLA permitem vãos limitados. Mas também há um fato curioso que é a presença de livrarias na quase totalidade das cidades grandes e médias, onde há público de leitores de maior escolarização e renda alta. Enquanto isso, a média de municípios pequenos que têm livrarias é de 41%.

Decorre dessas assertivas que o consumo de livros depende, além do hábito de leitura, do poder de compra individual e institucional (ambos relacionados com o preço dos livros), presentes em maior intensidade nos grandes municípios. A pesquisa sobre alfabetismo/letramento (citada no item anterior) mostrou que a leitura é muito valorizada socialmente – 96% das pessoas afirmaram que gostam da leitura como distração, mesmo que o livro no gênero romance ou poesia não seja a única forma de fruição da leitura.

8. O percentual de pessoas que nunca retiram livros, nunca lêem ou consultam livros e nunca lêem e consultam revistas e jornais em bibliotecas é similar: 69%, 64% e 67%, respectivamente.

Também se deve considerar que o papel das compras governamentais é central para inúmeras editoras em termos de estabilidade financeira,<sup>9</sup> mas, como já foi citado o livro, apesar de importante, não é o único suporte das práticas de leitura. É possível que o aumento das habilidades de leitura se relacione com o reconhecimento das inúmeras modalidades e utilidades sociais da leitura, que dependem dos contextos em que se inscrevem enquanto práticas sociais. Assim também é importante que não se desconheça o papel do livro, mas que se tenha como foco o contexto total em que se dá a leitura e também que o prazer por ela proporcionado pode ser propiciado por folhetos, folhetins, jornais, materiais especiais de leitura para os níveis diferenciados de letramento, acesso a materiais de internet etc. Esse reconhecimento talvez implique acrescentar à biblioteca funções complementares àquelas que lhes são atribuídas tradicionalmente.

### 3.2 Programa Brasil, Som e Imagem

O Programa Brasil, Som e Imagem tem objetivos relacionados ao desenvolvimento mais equilibrado dos elos da cadeia econômica do cinema e do audiovisual, mas também à valorização da diversidade da produção, incluindo aí obras de experimentação estética e narrativa. Para o primeiro caso, fala-se de sustentabilidade; o segundo afirma a legitimidade e a importância da experiência de produção sem fins de mercado.

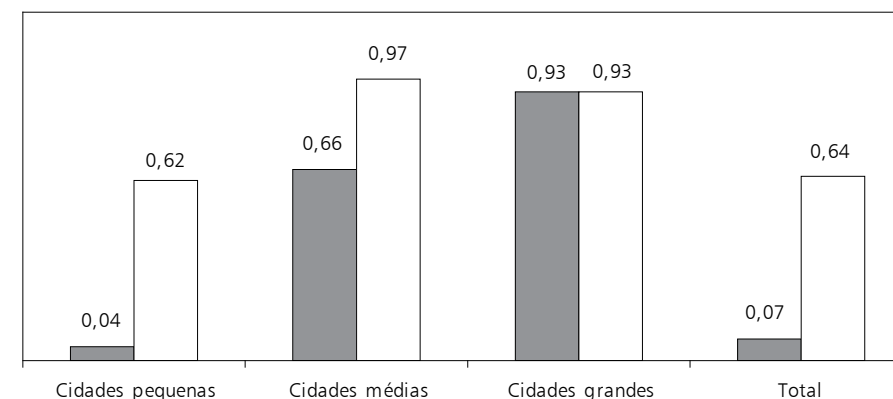
Os anos 1990 foram de reorganização do cinema e alavancaram a produção em termos de quantidade, permitindo inclusive o surgimento de nova geração de diretores e de filmes com grande frequência de público. Entretanto, o número de cinemas e a sua abrangência no território é muito pequena. Como se viu na tabela 4 apenas 8% dos municípios têm cinema no Brasil. Ao mesmo tempo 64% deles têm videolocadora. O gráfico 3 retrata essa realidade e aponta que os municípios apresentam desigualdades no que se refere aos equipamentos de distribuição de produtos de cinema e audiovisual.

Poucas são as cidades pequenas que têm cinemas (5%) e muitas as que têm video locadoras, enquanto entre as cidades médias 66% têm cinema e 98% videolocadora. A percentagem de cidades grandes que têm um e outro é a mesma.

9. Muitos dos materiais de leitura presentes nos domicílios de menor renda foram distribuídos pelo governo, tais como dicionários (65%), livros didáticos (59%) e livros infantis (58%), entre outros.

Gráfico 3

### Porcentagem de municípios com cinema e videolocadora em 2001



Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Acrescente-se a essas informações, outras, vistas na tabela 5: as práticas de alugar vídeo e freqüentar cinema são para poucos, que têm maior letramento e maior poder aquisitivo. Dessa maneira os cinemas, como tipo específico de equipamento de exibição, não dão conta das necessidades sociais e simbólicas de quase todo o universo da população de menor renda. Não se afirma com isso que a concorrência da televisão – aberta ou fechada – ou das videolocadoras é causa do declínio do cinema. Aliás, sequer se afirma o declínio do cinema (no Brasil são vendidos 11 milhões de ingresso/ano, apesar de 90% serem para filmes estrangeiros).

É comum o diagnóstico de que o problema do cinema é a distribuição, quando se aponta que 90% dos ingressos são para filmes norte-americanos, que 50% dos ingressos vendidos fica entre as produções de Hollywood e que 80% do mercado é controlado pelas maiores distribuidoras. Esse diagnóstico, enunciado em diversos documentos pelos responsáveis pelo programa, pressupõe a aposta no cinema e no audiovisual como cadeia produtiva nacional com potencial para a auto-sustentabilidade e na qual o elo mais frágil é exatamente a distribuição que não é autenticamente nacional e não abre espaços para a produção brasileira. Os problemas passam a ser atacados com a proposição de estratégias de distribuição, tais quais o cineclubismo, o aumento do número de salas privadas (ampliação do parque exibidor com financiamento público orçamentário, ou por meio de linhas de crédito de

bancos estatais, ou ainda de renúncia fiscal) e ainda o aumento do número de cópias por filme. Outras alternativas aventadas são: a criação de cotas de exibição, utilização de algum incentivo em troca de espaço de tela e o uso das TVs para a exibição (regulação do mercado nacional).

No entanto, em que pesem aqueles macrodiagnósticos e as proposições que de certa maneira encaminham a resolução dos problemas do cinema e do audiovisual, as ações que obtiveram mais êxito foram aquelas relacionadas a parcerias específicas, a exemplo do programa de apoio à exportação do audiovisual de TV (em parceria) e ainda o Doctv e o projeto Revelando Brasis (em parceria com agentes não governamentais). Também permanece importante a atuação institucional no fomento à produção.

Dessa forma, a execução do programa deixa dúvidas sobre a correspondência entre os recursos institucionais disponíveis e os diagnósticos enunciados, ou, simplesmente, se a enunciação dos problemas supunha uma outra instituição (como a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav), tendo perdido vigência plena quando da sua não-concretização.

Sejam quais forem as respostas a essas indagações, há também que se perguntar pelo tipo de equipamento ou de estratégia adequada a ser desenvolvida nos quadros de uma política pública que financia produtos que são consumidos sobretudo pelas classes de renda mais alta; que não dispõe de recursos institucionais suficientes, isto é, que permitissem a reprodução ampliada e intensificada para o território nacional do modelo vigente de equipamentos tradicionais caros e concentrados; e nem dispõe de recursos políticos suficientes para regulação efetiva das grandes empresas do setor.

### 3.3 Programa Museus, Memória e Cidadania

O Programa Museus, Memória e Cidadania nucleia a reorganização do financiamento aos museus e a criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM). A criação do SBM abriu possibilidades de articulação entre agentes e instituições museológicas no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus. Ao mesmo tempo, o SBM confere ao governo federal um papel central na articulação do financiamento dos museus e no papel de promoção e coordenação entre os níveis de atuação pública, privada e comunitária. Para essa finalidade, os condutores do programa também se definiram pela criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), alegando que uma instituição mais autônoma proporcionaria condições institucionais ideais para os papéis de coordenação do SBM.

A tabela 5 mostrou que 78% das pessoas nunca vão a museus e uma percentagem maior (83%) de pessoas da classe D/E não freqüenta esse tipo de instituição cultural, o que aponta limites inquestionáveis e desafios importantes à política de museus. Afinal, em um quadro desses, a primeira pergunta que vem à mente é: museu para quem? Em seguida, pergunta-se como ampliar o número dos dispostos a freqüentar museus, daqueles que acham a visita a museus algo importante cultural e socialmente?

As ações do programa ainda não trataram de frente o problema da sustentabilidade dos museus, pelo simples fato de que ainda enfrentam problemas referentes à sua estruturação institucional. Procurou-se estabelecer a Política Nacional de Museus, com participação de entidades museológicas, profissionais da área, universidades, secretarias de estados e municípios. Foram realizados eventos, oficinas, fóruns, além de editais de modernização de museus, com a seleção de 73 projetos em 24 estados. Além disso, envidaram-se esforços para restauro e recuperação dos museus nacionais.

Tabela 6

### Recursos descentralizados do programa Museus, Memória e Cidadania

Instituição	2001	2002	2003	2004	2005	Média 01/02	Média 03/05	Var. das médias
Museu Imperial	2.704	2.254	2.229	2.458	2.990	2.479	2.559	0,03
Museu Histórico Nacional	2.837	1.805	4.453	2.368	5.044	2.321	3.955	0,70
Museu Nacional de Belas Artes	2.877	2.038	4.551	2.147	5.327	2.457	4.008	0,63
Museu da República	2.683	2.251	1.948	2.108	2.533	2.467	2.196	-0,11
Museu da Inconfidência	1.424	850	868	988	1.176	1.137	1.011	-0,11
Museu Lasar Segall	1.131	639	435	708	854	885	666	-0,25
Museu Villa Lobos	327	229	316	465	438	278	407	0,46
Museu Castro Maya	753	931	507	711	998	842	739	-0,12
Museu de Biologia Mello Leitão	582	515	387	351	452	549	397	-0,28
Paço Imperial	2.245	1.210	1.631	1.536	1.275	1.728	1.480	-0,14
Sítio Roberto Burle Marx	792	483	457	478	479	638	471	-0,26
CNFCP	-	-	-	1.216	1.116	-	777	0,00
Total	18.356	13.206	17.782	15.533	22.682	15.781	18.666	0,18
2001=100	100	13.206	17.782	15.533	22.682	-	-	-
Variação anual	1	-0,28	0,35	-0,13	0,46	-	0,18	-

Fonte: Siafi.

A análise da execução orçamentária dos museus deve considerar diferentes ciclos de investimentos para restauração, modernização, e também dispêndios que atendam às necessidades emergenciais de cada museu. A suposição de estabilidade dos recursos ao longo do tempo pode levar a erros de interpretação.

Em todo caso, em uma análise mais panorâmica, constata-se uma mudança de prioridades nos últimos anos, com o esforço gradual de aumento de recursos e, talvez mais importante, com a priorização da alocação de recursos para a construção institucional. A média dos recursos dos anos 2001/2002 foi de R\$ 15,7 milhões e atingiu R\$18,6 milhões no triênio (2003/2005) um crescimento de 18%. Se se excluir o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), que foi incorporado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o crescimento é um pouco menor, de 13%. De qualquer maneira os valores de 2005 são 23% maiores do que em 2001.

Mesmo com essas mudanças na gestão (aumento e qualificação no uso dos recursos, criação do SBM e do Ibram) há ainda o problema dos usos contemporâneos dos museus. Não existe o hábito de freqüentar museus. Os nomes dos museus nacionais explicam parte das resistências em ir aos museus, pois remetem, talvez, a narrativas políticas (Império, Museu Histórico Nacional, Belas Artes, República, Inconfidência etc.) com as quais a população não mais se identifica. Contudo, essa forma de ver os museus não faz mais justiça à maior parte dos museus atuais, que são muito mais centros culturais, onde confluem e se encontram múltiplas narrativas culturais e possibilidades de diálogo vivo entre diferentes linguagens artísticas e políticas. Provavelmente, dar visibilidade às novas realidades dos museus seja um desafio que, superado, recontextualize os museus nas experiências culturais contemporâneas.

### 3.4 Programa Cultura, Educação e Cidadania

O Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva contribui para o enfrentamento de problemas relativos aos seguintes pontos:

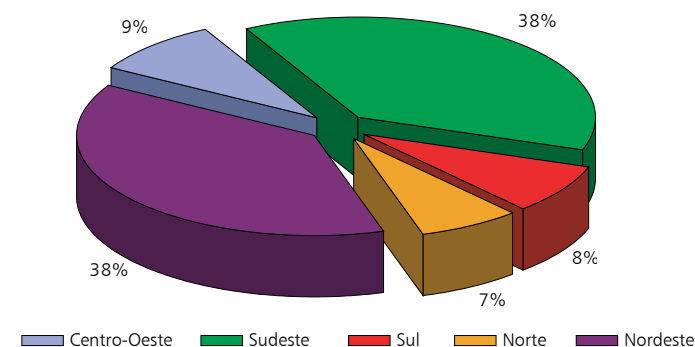
- Desestímulo à exploração das potencialidades artísticas e culturais locais.
- Carências de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais.
- Dificuldades de acesso à produção artística como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer.
- Dificuldades de acesso à cultura digital.
- Limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em síntese, o programa aponta as carências de instrumentos e estímulos para a produção e circulação da expressão da cultura local e também o isolamento das comunidades em reação às novas tecnologias e instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios. Os principais resultados da ação federal nessa área até o momento são os 442 Pontos de Cultura conveniados, distribuídos pelas várias regiões.

O gráfico 4 abaixo apresenta a distribuição percentual dos Pontos de Cultura por região:

Gráfico 4

Pontos de Cultura conveniados 2004-2005 por região (Em%)



Fonte: MinC.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Também se trata de um programa com alta prioridade ministerial, o que pode ser constatado pelo aumento de recursos (de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 49,4 milhões em 2005, o que significa que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do MinC nesse último ano).

Os Pontos de Cultura além de cobrirem as regiões brasileiras também abrangem os mais variados grupos sociais: jovens, mulheres, indígenas, comunidades camponesas e sem terra, comunidades afro-brasileiras, populações ribeirinhas e das florestas. Abarcam diferentes formas de expressão, como o candomblé, teatro, dança, audiovisual, música, circo, cultura popular (mamulengo, folguedos, artesanatos, hip-hop, capoeira, artes, maracatu, congado, folia de reis, bumba-meu-boi etc.). E organizam práticas e equipamentos culturais (cineclubismo, multimídia, mercados

alternativos, centros de empreendedorismo, museus, bibliotecas, rádios, centros culturais, espaços culturais, preservação do patrimônio histórico, núcleos de memória, centros de cultura digital, etc.).

Como se vê, os Pontos de Cultura proporcionam possibilidades de enfrentamento não apenas das carências referentes aos equipamentos culturais, mas também oferecem elementos para repensar o papel dos equipamentos culturais e suas diversas funções: os papéis da biblioteca se resumem a proporcionar o acesso a livros? A circulação de filmes é simplesmente um elo da cadeia industrial do cinema e audiovisual ou é também uma experiência estética e simbólica única? E o papel dos museus, restringe-se a consolidar narrativas dos êxitos de certos grupos sociais?

Talvez a experiência dos Pontos de Cultura permita estabelecer novos termos para o debate sobre as funções dos equipamentos culturais. É possível que os equipamentos culturais sejam pontos de confluência do dinamismo social e reflitam possibilidades de transformação desse dinamismo na direção de cuidados de longo prazo com a qualidade de vida e com o desenvolvimento social, além do respeito pela diversidade de formas de vida e expressão, bem como às crenças e processos culturais locais e singulares.

#### 4 Financiamento e gastos

Analisando-se a execução orçamentária do Ministério da Cultura, alguns pontos chamam a atenção. Primeiramente, deve-se destacar o aumento de 36% em valores liquidados correntes. As aplicações diretas tiveram um aumento de 20,6% e, as transferências, de 88,5%. Do acréscimo de R\$ 144 milhões ocorrido na execução de 2005 em relação a 2004, 56% referem-se a transferências, sendo que 23% (R\$ 32,6 milhões) referem-se a transferências a instituições privadas e 13% a transferências ao exterior. Em segundo lugar, houve também aumento na participação das transferências na execução do MinC (as transferências passaram de 23% em 2004 para 32% em 2005, enquanto as aplicações diretas, em especial pagamentos de pessoal e encargos, tiveram peso menor no liquidado do ministério).

A execução média do MinC em 2005 foi de 80,9%, maior do que no ano 2004 (76,1%). Destaque-se que a execução das transferências foi de 71,9% e que a média dessa modalidade foi menor em razão das dificuldades nas transferências para o setor público (para estados e DF com execução de 44,8% e, para municípios, 55,2%).

Tabela 7

#### Execução orçamentária, segundo modalidade – 2004-2005

Ministério da Cultura	Dotação inicial		Autorizado		Liquidado		% Exec. (Liq./Aut.)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
1 Aplicações diretas	327.165	401.645	340.441	413.961	307.852	371.355	90,4	89,7
1.1 Pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas)	133.254	150.986	142.285	154.728	140.370	137.445	98,7	88,8
1.2 Outras despesas	193.911	250.658	198.156	259.232	167.483	233.909	84,5	90,2
1.2.1 Juros e encargos da dívida	1.860	2.145	1.860	1.475	933	1.056	50,1	71,5
1.2.2 Outras despesas correntes	176.084	226.473	181.294	240.388	154.823	219.557	85,4	91,3
1.2.3 Investimentos	15.907	21.975	14.942	15.722	11.697	11.967	78,3	76,1
1.2.4 Inversões financeiras	60	65	60	65	30	49	50,3	74,8
1.1.5 Amortização da dívida	-	-	-	1.583	-	1.281	-	81,0
2 Transferências	125.292	127.202	152.327	238.222	90.855	171.281	59,6	71,9
Transferências à União	6	30	-	-	-	-	-	-
Transferências a estados e ao Distrito Federal	32.324	27.801	27.871	37.234	4.901	16.663	17,6	44,8
Transferências a municípios	43.308	55.268	46.708	58.678	25.746	32.406	55,1	55,2
Transferências a instituições privadas	45.373	23.942	67.782	97.316	51.102	83.766	75,4	86,1
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	-	5.008	-	11.264	-	11.118	-	98,7
Transferências ao exterior	4.281	15.153	9.965	33.730	9.107	27.328	91,4	81,0
A definir	55.384	104.322	30.891	18.641	-	-	-	-
Total	507.840	633.169	523.659	670.824	398.708	542.635	76,1	80,9

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/lpea.

Entretanto, o desempenho aparentemente uniforme do Ministério da Cultura esconde importantes heterogeneidades na execução quando focado pelos programas. Nesse caso, observa-se que alguns programas não alcançaram os mesmos níveis de execução no MinC. É o caso, por exemplo, dos programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Cultura Afro-Brasileira e Engenho das Artes.

No entanto, se comparados os programas nos anos 2004 e 2005, constata-se melhora nos níveis de execução em praticamente todos eles (tabela 5). Nos programas Livro Aberto e Monumenta caíram os níveis de execução, mas o aporte de recursos foi maior. Ainda deve-se considerar as dificuldades enfrentadas por ambos os programas em decorrência da implementação que é feita em

parcerias com municípios.

Tabela 8

### Execução orçamentária do MinC por programas em 2004 e 2005

Programas do MinC	Liquidado	Nível de execução (%)	2004		2005		Nível de execução (%)
			Dot. inicial	Autorizado	Liquidado	Nível de execução (%)	
Brasil Patrimônio Cultural	30.354	57,8	49.624	45.004	28.371	63,0	
Livro Aberto	15.857	82,2	43.188	43.035	32.843	76,3	
Brasil, Som e Imagem	47.690	77,8	57.002	56.628	51.940	91,7	
Museu Memória e Cidadania	16.865	95,3	19.662	21.162	20.339	96,1	
Cultura Afro-Brasileira	8.132	47,2	16.040	16.048	9.386	58,5	
Gestão da Política de Cultura	15.000	94,2	35.846	58.001	53.540	92,3	
Monumenta	22.650	93,4	37.240	47.240	37.880	80,2	
Cultura, Educação e Cidadania	4.074	27,3	67.845	67.845	53.822	79,3	
Engenho das Artes	62.314	53,7	118.579	117.811	74.604	63,3	
Identidade e Diversidade Cultural	2.601	75,5	4.942	4.942	4.411	89,3	
Outros	173.170	85,1	183.200	193.108	175.499	85,3	
Total	398.708	76,1	633.169	670.824	542.635	80,9	

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Alguns programas, entretanto, apresentaram melhor execução, inclusive considerando os montantes muito superiores aos do ano de 2004. O exemplo aqui é o Programa Cultura, Educação e Cidadania, considerado prioritário, que aumentou em mais de treze vezes os recursos de um ano para o outro; depois de um nível de execução baixo em 2004 (27,3%), o programa, que inclui a criação dos Pontos de Cultura, teve um desempenho superior em termos de execução orçamentária em 2005 (79,3% de execução, ou R\$ 53,8 milhões dos R\$ 67,8 milhões disponíveis).

Também é importante considerar que o Programa Cultura, Educação e Cidadania participou em 34,6% do acréscimo de recursos, enquanto o programa de Gestão Política (onde se encontram as ações de construção do SNC) em 26,8%, seguido do Livro Aberto (11,8%), Monumenta (10,6%) e Engenho das Artes (8,5%).

## 5 Conclusão

O ano de 2005 foi marcado pela continuidade dos esforços políticos de

construção de políticas públicas culturais amplas e sistêmicas, em especial pela transformação dos seus marcos legais fundantes. A principal característica desse período é a *constitucionalização* das questões culturais por meio da proposição de emendas constitucionais.

Avanços ocorreram no desenho e institucionalização das políticas, com a consolidação da proposta do Sistema Brasileiro de Museus, da Política Nacional de Museus e agora com a proposição do Instituto Brasileiro dos Museus (Ibram). Também é importante citar a melhoria da gestão dos recursos financeiros que, além de aumentos importantes nos montantes, mostrou visível melhoria na sua execução. Os avanços na articulação do SNC também foram evidentes. Por fim, destaca-se o Ponto de Cultura, que reviu algumas das noções a respeito do objeto de intervenção das políticas públicas. O objeto das políticas culturais não é necessariamente e unicamente o monumento histórico ou as belas-artes, mas abrange as culturas, os saberes, os fazeres e os modos de vida populares.

No entanto, esse mesmo Ponto de Cultura ainda coloca desafios conceituais importantes à gestão das políticas. Ao tratar de expressões que prescindem de equipamentos culturais, em sentido mais tradicional, para seu desenvolvimento, recoloca a questão dos papéis atribuíveis aos equipamentos e à valorização das práticas culturais cotidianas na consolidação do SNC. Ao mesmo tempo em que valoriza práticas comunitárias e a cultura em sentido antropológico, o Ponto de Cultura reinventa e multiplica usos para os equipamentos. Embora essa reinvenção já não seja tão nova, as casas de cultura, as bibliotecas e museus que atuam como centros culturais são experiências disseminadas em outros países e mesmo em cidades brasileiras, não foi ainda sistematicamente explorada como possibilidade de organização e estratégia de consolidação das políticas culturais.

Os avanços das políticas públicas, ainda bastante desiguais regionalmente e entre as cidades, talvez sejam reforçados ao se reconhecer efetivamente a diversidade das práticas culturais não institucionalizadas e que essas demandam ações e mantêm com os equipamentos culturais relações especiais de confiança e desconfiança. Não ter equipamento cultural pode ser, no extremo, uma vantagem no sentido de se ter um espaço aberto à sua invenção constante, tanto da parte das comunidades quanto da parte do poder público. Por outro lado, se o desejo é ter um equipamento onde se desenrolam peças de teatro, dança, onde se exibem filmes, onde se encontrem livros etc., o diálogo mais intenso com as políticas educacionais é mais do que imprescindível.



# Capítulo 9

---

O Ministério  
da Cultura no Governo  
Luiz Inácio Lula da Silva:  
Um Primeiro Balanço

# 1 Introdução

O último ano de mandato é um momento para os primeiros movimentos de balanço das ações do governo com o objetivo de dar alguma visibilidade aos êxitos e dificuldades enfrentados e contribuir para delimitar ações políticas para um futuro que já dobra a esquina.<sup>1</sup> Trata-se de pensar sobre o que fazer tanto das boas idéias quanto sobre das discordâncias e hiatos entre as intenções e a implementação. Enfim, é uma ocasião para deixar claro os aspectos das experiências recentes que podem ser mantidos ou intensificados, reformados, transformados. É também o momento para a discussão de novas perspectivas e prioridades que poderão ganhar, nos próximos anos, em novo mandato ou governo, aprofundamentos e desdobramentos.

Em primeiro lugar, é interessante apontar para o fato de que, nos primeiros anos de qualquer governo e não apenas na área cultural, são muitas as continuidades das ações que vêm de governos anteriores. Com pequenos ajustes de ênfase e de justificativas, o quadro geral dos programas e ações inscritos no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi, em linhas amplas, semelhante ao do governo passado. E, assim, talvez deva ser, para o bem das continuidades necessárias à boa gestão da administração pública. Mas, inovações e ajustes de rota não foram pequenos, sobretudo da metade do mandato em diante, embora, é certo, todos eles ainda aguardem consolidação.

Muitos dos espaços para reorientar e repor ênfases na condução das políticas culturais foram bem aproveitados na gestão de Gilberto Gil, embora também muitas das dificuldades encontradas em governos anteriores permaneçam e se reproduzem.

Para efetivar esta avaliação, destacam-se duas dimensões importantes para o balanço: a dimensão conceitual e os princípios, que demarcam, não apenas as estratégias e usos de recursos políticos, mas, também, os estilos e a orientações da atuação governamental.

Depois, são analisados os mecanismos de gestão política, que se referem à capacidade de aproveitamento de oportunidades e à habilidade de intercambiar problemas em diferentes níveis da administração. Constata-se uma dificuldade de processamento técnico-político de problemas, no âmbito das instituições federais de cultura. Finalmente, é abordada a gestão de recursos econômicos condicionada por restrições e prioridades macroeconômicas.

---

1. Texto originalmente preparado para ser publicado na edição nº 13, de agosto de 2006, do boletim *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Desde o início do governo, os incentivos fiscais foram criticados, mas, em que pese as críticas, as reformas da legislação dos incentivos foram mínimas e não atacaram seus problemas centrais. No entanto, a manutenção dos mecanismos de financiamento foi oportuna e possibilitou significativa alavancagem de recursos. Vale assinalar que está em experiência, no MinC, a prática de editais que, ainda limitada, permitiria submeter o financiamento a diretrizes políticas, discutidas entre Executivo e órgãos de participação. O aperfeiçoamento desse instrumento talvez permita aprofundar mudanças no financiamento, orientando, ao mesmo tempo, a demanda por recursos e criando um sistema institucional de apoios regionais e municipais às diretrizes nacionais pactuadas. De qualquer maneira alguns elementos já despontam: *i*) os recursos do período (orçamentários + isenções e incentivos fiscais) foram em média inferiores ao de outros ciclos de governo (sem consideração do ano 2006, para o qual ainda não dispomos de informações suficientes); e *ii*) os montantes de recursos atingiram o ápice em 2005, quando alcançaram índices superiores a qualquer ano desde 1995.

## 2 Acompanhamento de políticas e programas

### 2.1 Construção de políticas culturais de Estado *versus* instituições governamentais frágeis

A institucionalidade com as quais as políticas culturais operam é tão frágil que as tentativas de orientação dos recursos disponíveis para estruturação de políticas públicas dão margem a tensões e conflitos que limitam a consistência e continuidade das políticas propostas.

A adoção de critérios de alocação e distribuição de recursos nesse contexto dá margem a desconfianças de suposto dirigismo. As tentativas de estruturação e articulação do poder público, em nível nacional, são compreendidas como restrição de liberdades de criação artística e cultural. Diversas iniciativas do MinC, sob gestão de Gilberto Gil, foram criticadas em decorrência dessas desconfianças. A reflexão que se segue procura apontar para alguns dos muitos limites e avanços desta administração.

O principal avanço foi a proposta de estruturação de políticas culturais de Estado que se referissem a diferentes dimensões do conceito de cultura (ver quadro 1). Os principais obstáculos referem-se à dificuldade de estruturação de unidades de ação que permitam o aproveitamento dos recursos políticos

para minimizar fragilidades institucionais. Dito de outra forma, os principais obstáculos referem-se à gestão (ou capacidade de processamento tecnopolítico) e aos processos organizacionais que dão suporte para materializar a gestão proposta.

O quadro 1 apresenta três dos elementos a serem ponderados e que são referências para esse balanço. O primeiro relaciona-se aos princípios perseguidos (as intenções do governo), o segundo diz respeito à agenda política (ou orientações sobre os valores, regras e conteúdos que delimitam as políticas públicas culturais) e, finalmente, o terceiro, que constitui o arranjo institucional, a gestão das ações e a articulação das instituições da área, configura a agenda operacional e alguns de seus resultados.

Como se trata de um balanço, talvez caiba citar algumas das iniciativas e de seu entorno condicionante. Algumas iniciativas do atual governo marcam estilo e diferença programática. A criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC) constituem-se, desde já, em marcas distintivas e em enquadramento institucional diferenciado para as políticas nacionais de cultura.

O Plano Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 48, de agosto de 2005), por sua vez, criou instrumentos legais para consolidação e articulação de ações entre os governos federal, estaduais e municipais. Essas iniciativas enquadram-se na situação-objetivo de criação de políticas culturais de Estado, que permitam a articulação de prioridades e coordenação de ações, entre os entes governamentais e ainda possibilitem a pactuação de objetivos e metas.

Portanto, todos os itens foram objeto de alguma ação que viabilizasse a criação de políticas culturais de Estado, isto é, de abrangência territorial nacional tendo o acesso democrático como um ideal regulador, com critérios públicos de alocação de recursos articuladas entre si e com outras instituições públicas e privadas. O processo ainda está em gestação e seus maiores problemas se referem à capacidade de processamento tecnopolítico. Outro ponto a se destacar é que o projeto de transformação da Ancine em Ancinav (item 3.1) não teve os desdobramentos esperados pelo MinC e foi provisoriamente abandonado. Também é bom assinalar que o programa de desenvolvimento da economia cultura (item 3.2) ainda não tem desenho definitivo.

## Quadro 1

### Princípios, orientações e arranjos institucionais

Intencionalidade do governo	Definição da agenda do governo: conteúdos, regras e valores	Arranjos institucionais: alguns resultados e agenda operacional
<p>1. A cultura não se resume às belas-artes, mas tem outras dimensões: a antropológica, a econômica e a política. O reconhecimento dessas dimensões compreende o respeito pela diversidade cultural</p> <p>1.1 Atuação institucional integrada sobre as diversas dimensões do conceito de cultura</p> <p>1.2 Respeito à definição de prioridades dos governos de estados e municípios quanto ao objeto de ação pública</p>	<p>1. Organização de programas federais que abranjam as dimensões da cultura</p> <p>1.1 Os programas organizam as ações do MinC, instituições vinculadas e outros setoriais e ainda fomentam projetos da sociedade em todas as áreas culturais e regiões</p> <p>1.2 Criação do Sistema Nacional de Cultura e do instrumento do Plano Nacional de Cultura</p>	<p>1.A Criação do Sistema Federal de Cultura – Decreto nº 5.220, de 24/08/2005</p> <p>1.1 Estruturação de Programas com ações dentro do MinC e articulados com outros setoriais</p> <p>1.2 Gestão de Programas Multissetoriais</p> <p>1.3 Plano de Gestão e o Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto nº 5.233/2004</p> <p>1.B Criação do Sistema Nacional de Cultura e assinatura dos protocolos de intenção com Estados e municípios</p>
<p>2. As políticas culturais devem se constituir como políticas de Estado</p> <p>2.1 As idéias de democracia, transparência e equidade são reguladoras da organização das políticas públicas de cultura</p> <p>2.2 As políticas culturais convergem com as demais políticas na promoção da diversidade, da tolerância e do desenvolvimento social integrado</p>	<p>2. Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais</p> <p>2.1 PEC 416/2005 (Sistema Nacional de Cultura)</p> <p>2.2 PEC 150/2000 (vinculação de recursos da união, estados e municípios)</p>	<p>2. Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais</p> <p>2.1 Estabelecimento de Plano Nacional de Cultura, seguido de planos estaduais e municipais</p> <p>2.2 Estabelecimento do Sistema Nacional de Cultura</p>

(continua)

(continuação)

Intencionalidade do governo	Definição da agenda do governo: conteúdos, regras e valores	Arranjos institucionais: alguns resultados e agenda operacional
<p>2.3 As políticas culturais têm abrangência nacional e continuidade na alternância entre os governos</p>	<p>2.3 Emenda Constitucional nº 48: estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional</p> <p>2.4 Transparência nos critérios de alocação de recursos</p> <p>2.5 Emenda ao artigo nº 216 que autoriza vinculação de recursos dos estados para a cultura</p>	<p>2.2.1 Assinatura de Protocolos de adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)</p> <p>2.2.2 Criação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) – ainda não instalado</p> <p>2.2.3 Criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), seguido da proposição de criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)</p> <p>2.2.4 Criação das Câmaras Setoriais (música, artes plásticas, teatro, circo etc.) no âmbito do CNPC</p>
<p>3. As políticas públicas de cultura objetivam a democratização e promoção do acesso aos mecanismos de produção, distribuição e fruição de bens culturais</p>	<p>3. Criação de regras e instrumentos para a distribuição de recursos e instrumentos de participação</p> <p>3.1 Criação de instrumentos de difusão de bens culturais e ações de ampliação e universalização do acesso aos bens culturais, a exemplo dos Pontos de Cultura e da promoção da diversidade cultural</p> <p>3.2 Criação de órgãos participativos, de controle social e co-gestão nos Estados e municípios</p>	<p>3. Regulação e fomento de cadeias produtivas da cultura</p> <p>3.1 Ampliação do escopo de atuação da Ancine</p> <p>3.2 Criação de Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (em implementação)</p> <p>3.3 Política de Editais (em consolidação)</p> <p>3.4 Consolidação das Conferências Nacionais de do Cultura, Conselho Nacional de Política Cultural, de Conselho Superior de Cinema etc.</p> <p>3.5 Início de estruturação de órgãos participativos e de co-gestão pelos entes federados</p>

Elaboração: Disoc/lpea.

O quadro 2 apresenta uma matriz que permite a interpretação sintética do quadro 1. O item 1, que se refere aos programas, terá desdobramentos analíticos mais à frente, no quadro 3.

## Quadro 2

### Síntese do quadro 1

Grande estratégia	Seleção de problemas	Processamento tecnopolítico	Ação diária	Resultados
Intencionalidade do governo	Definição da agenda do governo: conteúdos, regras e valores	Arranjos institucionais: alguns resultados e agenda operacional	Questões relativas ao desenho e instrumentos de gestão	Comparação com a situação-objetivo
Para onde vamos?	Em que problemas concentrar tempo e recursos?	Qual é a qualidade das decisões?	Qual a qualidade da minha gestão?	Balanco político, econômico e de intercâmbio de problemas
1. Organização das ações públicas a partir de conceito amplo de cultura	1. Articulação de programas próprios à intervenção nas diversas dimensões do conceito de cultura	1. Dificuldades de articulação entre programas e na implementação de instrumentos de "gestão por problemas"	1. Os mecanismos institucionais de articulação e processamento de problemas não estão consolidados	1. Manutenção e criação de programas isolados e criação de outros com pequena abrangência
2. Construção de Política Culturais de Estado, com desenho democrático, descentralizado, participativo e com abrangência nacional	2. Mudança das regras do jogo institucional	2. Criação de viabilidade para aprovação da EC nº 48, discussão da PEC 416/2005 e da PEC 150/2000	2. Capacidade de articulação de aliados em nível nacional e no Congresso	2. Avanços claros na construção política do SNC, com envolvimento ativo dos entes federados  2.1 Criação de Sistema Federal de Cultura, mas com baixa integração
3. Definição de critérios públicos para a alocação de recursos e definição de prioridades	3. Reforma da lei de incentivos e submissão do financiamento a critérios públicos	3. Uso de editais e reformismo cauteloso nas leis de incentivos	3. A configuração de política de editais é embrionária	3. Aumento de recursos da fonte leis de incentivos e restrição financeira das instituições federais  3.1 Os órgãos de co-gestão, participação e controle social não foram instalados

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se vê, há muito a ser resolvido para a efetiva implementação de cada parte do conjunto das políticas. Há questões relativas à direção das políticas culturais, sobre como são definidas e processadas essas prioridades e estratégias e como são conduzidas efetivamente nos arranjos institucionais reais. A questão do financiamento não é o início e nem o fim dos problemas, mas é parte importante do processo. Por essa razão, foi freqüentemente lembrada e ganhou, em meados de dezembro de 2005, na I Conferência Nacional de Cultura, *status* de prioridade, quando se firmou o compromisso da aprovação da PEC 150/2000. Essa vincula recursos da arrecadação de impostos da União (2%), estados (1,5%) e municípios (1%) para a área cultural e ainda prevê o repasse de 25% dos recursos da União para os estados e 25% para os municípios. Sem recursos financeiros e capacitação tecnopolítica, o fortalecimento, a abrangência nacional e a consolidação do SNC são improváveis.

Mesmo na hipótese de que esses recursos não se ampliem em curto espaço de tempo, é importante lembrar que as instituições federais, desde início dos anos 1990, passaram por inúmeras dificuldades, que permanecem, tanto no que se refere aos recursos financeiros, quanto de pessoal. Esse quadro permite afirmar que ações de consolidação e expansão das capacidades dessas instituições ainda são fator relevante da configuração das políticas de Estado na área da cultura. As tabelas 1 e 2 exploram a descrição das dificuldades a partir do comportamento dos recursos orçamentários.

## Tabela 1

### Execução orçamentária das instituições federais de cultura – 1996-2005

Ano	Administração Direta				Administração Indireta				Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	Funarte	Ancine	
1996	170.544	32.996	16.297	51.532	5.416	144.617	54.656	-	476.057
1997	142.185	56.790	14.745	52.164	7.928	143.560	61.990	-	479.362
1998	132.035	47.309	18.233	45.943	8.662	130.727	54.060	-	436.968
1999	166.774	38.598	16.882	49.959	8.678	135.145	47.433	-	463.468
2000	159.005	82.393	17.452	46.151	21.163	114.526	42.682	-	483.372
2001	174.136	104.127	17.183	43.540	11.338	117.419	46.648	-	514.390
2002	110.840	61.696	17.628	42.395	11.396	109.173	41.537	-	394.665
2003	72.228	53.496	14.594	34.669	9.237	100.292	34.007	24.152	342.675
2004	94.834	90.721	17.132	40.071	9.603	107.543	33.341	29.250	422.495
2005	160.489	132.456	15.017	54.886	10.676	103.367	32.065	33.674	542.630

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores de dez./ 2005, IGP-DI.

A tabela 1 apresenta valores absolutos e mostra que os recursos de 2005 são os maiores desde 1996, chegaram a R\$ 542 milhões. No entanto, as maiores instituições do MinC, o Iphan e a Funarte, perderam recursos sistematicamente. A unidade central, o MinC, absorveu cortes durante o período e seus recursos são oscilantes, com aumentos e diminuições. O comportamento do FNC é também interessante, pois apesar de sofrer com a política fiscal, finaliza 2005 com recursos maiores do qualquer das vinculadas. A tabela 2 demonstra-o.

Tabela 2

### Comportamento da execução orçamentária das instituições federais de cultura – 1996-2005

Ano	Administração Direta		Administração Indireta(*)				Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fund. Cultural Palmares	Iphan	
1996	100	100	100	100	100	100	100
1997	83	172	90	101	146	99	113
1998	77	143	112	89	160	90	99
1999	98	117	104	97	160	93	87
2000	93	250	107	90	391	79	78
2001	102	316	105	84	209	81	85
2002	65	187	108	82	210	75	76
2003	42	162	90	67	171	69	62
2004	56	275	105	78	177	74	61
2005	94	401	92	107	197	71	59

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores de dez./ 2005, IGP-DI.

(\*) O total inclui a Ancine em 2003, 2004 e 2005.

Os recursos do FNC foram quatro vezes maiores em 2005 relativamente a 1996. No entanto, deve-se enfatizar que o FNC financia projetos de interesse das vinculadas.

A Biblioteca Nacional recuperou, em 2005, os níveis de recursos de 1996, depois de passar a década com diminuições sistemáticas, seus recursos, em 2003, eram 33% menores, em relação aos de 1996. Os recursos do Iphan foram 30%, e os da Funarte, 40% menores, em 2005, em relação aos de 1996.

Não se trata apenas de perda de recursos financeiros mas de capacidades de administração das questões da cultura, por uma atrofia das capacidades de condução política e burocrática da administração cultural. Essa perda verifica-se nas dificuldades operacionais mais triviais da administração e chega ao processamento tecnopolítico de problemas estratégicos das instituições.

Portanto, o sistema federal de cultura padece de falta de recursos financeiros, sim, mas também carece de outros de igual importância. A citada ausência de capacidade de processamento tecnopolítico, superada em muitos casos circunstanciais com esforço e criatividade, reflete-se em questões de fundo, agravadas, por exemplo, pela ausência de informações para a gestão, bem como pela insuficiência de mecanismos operacionais para intercambiar problemas entre instituições e atores, selecioná-los e atacá-los de forma efetiva e convergente.

Por outro lado, já foram dados passos importantes com a aprovação da EC nº 48, que estabelece o Plano Nacional de Cultura, e a assinatura de adesões ao SNC. Com esse processo, o trâmite da PEC 150/2000, que institui as vinculações de recursos, tem na grande mobilização de estados e municípios, argumentos de peso, favoráveis à sua aprovação. Esse conjunto converge na consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Essas iniciativas constituem ações na contramão da história das instituições culturais brasileiras, que se caracterizaram, com raríssimas exceções, por ações limitadas do ponto de vista da abrangência territorial e da sua continuidade. Vale registrar que os recursos reduzidos ainda impedem a ampliação da abrangência territorial e continuidade da atuação do MinC (princípio e critério para caracterizá-la como política de Estado). Esses recursos são insuficientes tanto para que o MinC atue como coordenador quanto como executor direto de ações. A precariedade dos instrumentos de gestão acrescenta dificuldades à coordenação e articulação, tanto entre as instituições federais, quanto entre as esferas de governo e também com a sociedade.

O quadro 3 sintetiza as características dos Programas do MinC e os problemas enunciados que enfrentam.

### Quadro 3

#### Programas do MinC – objetivos e problemas de gestão

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário	Ausência de hábito de leitura; escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes; o número de bibliotecas é insuficiente e mal distribuído e há necessidade de treinamento de pessoal no que se refere à organização, conhecimentos técnicos; ainda há necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos; não há ações de formação e capacitação para a leitura e nem valorização da multiplicidade e complexidade das práticas de leitura.

(continua)

(continuação)

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, e exibição, a preservação e ao cesso às obras audiovisuais brasileiras e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica	Ausência de regulação do mercado nacional; pequena abrangência do parque exibidor; número reduzido de cópias dos filmes nacionais; pequeno acesso do público a filmes nacionais; número reduzido de freqüentadores potenciais de cinema; o número de cinemas é insuficiente e a distribuição é realizada por grandes empresas, algumas delas, inclusive, investem no filme e depois o distribuem com recursos da renúncia fiscal; a freqüência ao cinema é reduzida e não existem ações específicas que facilitem o acesso ao cinema.
Museu, Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país	Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus; espaços museológicos em situação precária de conservação; necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros; valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro; o hábito de freqüentar museus é mínimo.
Cultura Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas; Não há espaços culturais que permitam o acesso da população e a criação de produtos e elaboração de processos relacionados à cultura e, que ainda permitam a capacitação e desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas.
Engenho das Artes	Aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às artes	Ausência de ações sistemáticas de valorização das artes e cultura brasileira, bem como de formação do gosto para apreciação dessas manifestações artísticas reduzida preocupação com a formação profissional para as artes; a freqüência da população ao espetáculo-vivo é reduzida.
Cultura Afro-Brasileira	Preservar e promover a cultura e o patrimônio afro-brasileiro	Ausência de ações amplas de valorização da cultura afro-brasileira e invisibilidade dessa cultura nas instâncias formadoras da educação nacional e da opinião pública; o preconceito é forte e as desigualdades étnicas são imensas.
Identidade e Diversidade Cultural	Ampliar o acesso aos mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio entre grupos culturais segundo características identitárias como gênero, orientação sexual, grupos etários e cultura popular	Ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades; o preconceito no que se refere à orientação sexual, gênero e origem étnica é forte; acrescentam-se ao problema as desigualdades étnicas, de gênero e culturais que são imensas; esse é um programa de viés intersetorial e as ações orçamentárias são nitidamente insuficientes para atacar os problemas apontados.

Fonte: Ministério do Planejamento (MP) e Ministério da Cultura (MinC).  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Grande parte dos objetivos e problemas apontados não pode ser resolvida pelos programas isolados dentro do MinC, pois suas causas extrapolam a atuação setorial. No entanto os programas tampouco foram desenhados para atuarem de forma suficiente e com intensidade necessária para resolvê-los. Além disso, o acompanhamento do desempenho e do desenho dos programas permite afirmar que eles não possuem mecanismos de articulação eficiente entre si e com outros órgãos e sequer possuem dispositivos significativos de monitoramento e avaliação das próprias ações. É evidente a inexistência de sistema de monitoramento (e avaliação) de ações próprio à gestão e ao processo de tomada de decisões. Dessa maneira, se, por exemplo, já está definido e aprovado o importante instrumento legal que desenha e dá feição ao Sistema Federal de Cultura (SFC), o mesmo não se pode dizer dos mecanismos operacionais relativos à existência funcional de tal sistema. Na ausência de informações e instrumentos de articulação e efetiva decisão sobre problemas de gestão, pouco se pode fazer no que se refere à fragmentação de iniciativas, dificuldades de coordenação de ações e condução direcionada das instituições culturais. Portanto, os programas e ações do MinC têm limites relacionados ao desenho e aos instrumentos de gestão (se as ações são suficientes para resolver e atingir os objetivos do programa). Contudo, por razão de espaço, os pontos aqui enfatizados se resumem a dois: *i*) inexistência de avaliação como mecanismo de compreensão das ações, aferição de resultados e de correção de erros e desajustes e *ii*) ausência de instrumentos de articulação que potencializem as ações de cada programa.

Algo semelhante se pode dizer do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), isto é, ele foi criado para ser um instrumento de deliberação e pactuação democrática de prioridades e objetivos, mas tem tido dificuldades para se desdobrar em realidade institucional. A instituição é de extrema importância, e sua criação no âmbito do SNC reforça o pendor participativo e democrático da atuação do MinC. O CNPC é um conselho paritário e deliberativo, vale dizer, co-gestor das políticas culturais. No entanto, seu funcionamento efetivo (o CNPC em meados de 2006 ainda não estava instalado) é um desafio similar àquele enfrentado pelas instituições culturais, isto é, requer criatividade e capacidade tecnopolítica no processamento e intercâmbio de problemas e, depois, na proposição de seqüências de ações factíveis. Entretanto, o mais importante na fase de consolidação é criar um processo sistemático de aprendizado, com acertos e erros, que permita a negociação de tensões e alianças, divergências e convergências com o poder executivo e com a sociedade. Além disso, o CNPC tem o difícil compromisso de estabelecer rotinas, agendas, mecanismos de deliberação e informação para o processo de decisão, bem como estabelecer um papel mais definido para as Câmaras Setoriais que dele fazem parte. A consolidação dessas iniciativas é um dos desafios a serem enfrentados no futuro próximo.

A criação do SNC se tornou um dos processos mais marcantes e promissores, no âmbito da administração cultural. Muitos foram os estados e municípios que aderiram ao sistema de forma voluntária, através da assinatura de protocolos com o MinC. Sem dúvida os desafios são muitos. O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui, os mecanismos institucionais ainda são fluidos.

A condução de processos políticos, nessa situação, exige criatividade, capital simbólico e confiança, que apenas funcionam na presença de pessoas-chave, com reconhecimento, prestígio e trânsito entre os atores do contexto político. O modelo pode não ter sustentabilidade sem essas importantes figuras, ameaçando a consistência e continuidade, em especial na passagem entre governos. Para tanto, é imprescindível o estabelecimento de operadores institucionais. Parte da questão parece resolvida com a participação de representantes dos estados e municípios no CNPC e também de instituições culturais de prestígio, mas mecanismos mais rápidos e rotinizados de interlocução e decisão devem ser experimentados. Um dos interessantes dispositivos utilizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) foram as comissões intergestores. Essas permitiram ao longo da década de 1990 um rico diálogo e pactuação de interesses e objetivos entre gestores municipais e estaduais (Comissão Intergestores Bipartite – CIB) e entre esses e os gestores federais (Comissão Intergestores Tripartite – CIT). Ambas discutiam a operacionalização do SUS e tinham participação no Conselho Nacional de Saúde (CNS).

O modelo da saúde não tem aplicação universal, mas pode oferecer exemplos da configuração de espaços de interlocução entre os gestores públicos das diversas regiões, imprescindível para a consolidação do SNC. A rigor, a experiência tem seu fundamento na construção de espaços públicos de interlocução e interpenetração entre os grupos de interesses e as estruturas do Estado. Se o Conselho Nacional de Políticas Culturais e as Câmaras Setoriais permitem essa dinâmica entre governos e sociedade, é possível – e, talvez, desejável – que a experiência se expanda para as relações intergovernamentais, tal qual a experiência das comissões intergestores do SUS. Embora os fóruns de Secretários de Cultura se constituam em um primeiro passo nessa direção, têm a vantagem e a desvantagem da pouca objetivação ou da baixa institucionalização.

Outro ponto de igual importância para o SNC é a informação. Essa vertente de desafios é central, tanto na comunicação e democratização da ação governamental, quanto nas possibilidades que abre para a programação conjunta, interconexão de componentes e participantes e, sobretudo, para a coordenação de ações. Associada a ela está a vertente da interconexão da rede

de equipamentos e instituições culturais. Por si mesma, a questão dos equipamentos, ou seja, da definição de seu papel na política e de suas funções no empreendimento cultural, é uma lacuna na atuação ministerial. Esse aspecto central na configuração do SNC e analisado a seguir, apontando-se as insuficiências institucionais e a pequena abrangência dos equipamentos das artes de elite (belas-arts) e também de outros equipamentos que descortinam elementos das práticas e preferências culturais da população brasileira.

## 2.2 Os equipamentos culturais e as possibilidades de institucionalização das relações entre os governos

As redes de orquestras, museus, bibliotecas, livrarias, emissoras de rádio e televisão, arquivos, equipamentos culturais de estados e municípios integram, segundo documentos da Secretaria de Articulação Institucional do MinC, a perspectiva de composição do SNC. Por isso, a reflexão sobre as condições de existência da cultura como objeto da política de Estado (o Estado supõe o território nacional) não prescinde do dimensionamento constante da presença e importância da oferta dessas modalidades de equipamentos, por mais controverso que seja o seu papel em políticas culturais.

Dos 5.556 municípios brasileiros, 152 não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles.<sup>2</sup> Para efetuar a análise da densidade da oferta de equipamentos nos municípios, criaram-se alguns agrupamentos, a partir de 15 tipos de equipamentos culturais. Consideramos *alta densidade de oferta* encontrar pelo menos 12 equipamentos (80%) com presença superior a 50% nos municípios, *média densidade de oferta*, pelo menos 6 (40%) dos equipamentos com presença superior a 50% nos municípios, *baixa densidade de oferta*, menos de 6 equipamentos com presença superior a 50%. Dessa maneira, a tabela 3 detalha o percentual de municípios com alta, média ou baixa densidade da oferta de equipamentos culturais por estado e região.

Como se pode ver nos dados detalhados na tabela 3, 82% dos municípios apresentam baixa densidade de oferta de equipamentos culturais. Na Região Norte quase 85% dos municípios encontram-se nessa categoria e 16,6% se situam como municípios com média densidade de oferta de equipamentos.

Alguns estados estão um pouco melhor relativamente à média. Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, no Sudeste, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, na região Sul; os estados do Centro-Oeste, Ceará, na Região

2. Bibliotecas, museus, teatro ou casa de espetáculos, cinemas, bandas de música, orquestras; clubes e associações recreativas, estádio e ginásios poliesportivos; videolocadoras, loja de discos, CDs e fitas, livraria, shopping center; estação de rádio AM e FM, geradora de TV, provedor de internet.



Nordeste, e Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, na Região Norte, têm percentual de municípios com equipamentos acima do dado nacional.

Entre os municípios com alta densidade da oferta de equipamentos, destaquem-se alguns do Acre (4,55%), Roraima (6,67%), São Paulo (2,64%) e Rio de Janeiro (3,26%).

Tabela 3

Percentual de municípios com equipamentos culturais por agrupamento

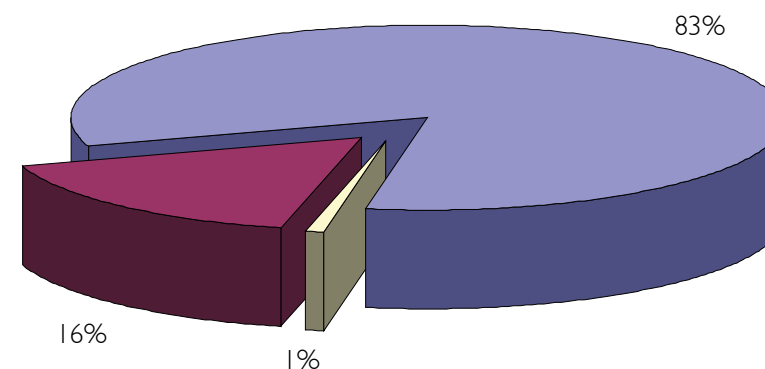
Região	UF	Densidade da oferta		
		Alta	Média	Baixa
Centro-Oeste	GO	0,8	15,0	84,1
	MS	-	31,2	68,8
	MT	0,7	23,0	76,3
Total		0,6	20,1	79,2
Norte	AC	4,5	18,2	77,3
	AM	1,6	19,4	79,0
	AP	-	18,8	81,3
	PA	0,7	14,7	84,6
	RO	-	19,2	80,8
	RR	6,7	-	93,3
	TO	-	8,1	91,9
Total		0,9	13,7	85,4
Nordeste	AL	-	7,8	92,2
	BA	0,5	9,6	89,9
	CE	0,5	20,7	78,8
	MA	-	7,8	92,2
	PB	0,4	6,3	93,3
	PE	0,5	14,1	85,4
	PI	0,5	6,8	92,8
	RN	0,6	7,2	92,2
SE	1,3	8,0	90,7	
Total		0,9	21,3	77,8
Sul	PR	1,0	20,6	78,4
	RS	0,8	20,0	79,2
	SC	1,0	24,7	74,3
Total		1,6	19,6	78,8
Sudeste	ES	1,3	19,2	79,5
	SP	2,6	24,3	73,0
	MG	0,6	13,5	85,9
	RJ	3,3	43,5	53,3
Total		0,9	16,6	82,5
Total geral		0,9	16,4	82,7

Fonte: IBGE, 2001.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

O gráfico 1 permite visualizar a participação relativa dos municípios em cada agrupamento dos equipamentos. Na categoria de baixa densidade de equipamentos culturais estão 82% dos municípios e de alta densidade apenas um por cento das municipalidades brasileiras.

Gráfico 1

Densidade da oferta de equipamentos no total dos municípios



Fonte: IBGE, 2001.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

Alta Média Baixa

É importante destacar que cada grupo de municípios por densidade de oferta de equipamentos apresenta heterogeneidades, mas pode-se caracterizá-los como conjuntos relativa e comparativamente homogêneos. Os municípios de alta densidade de oferta detêm 38% do Produto Interno Bruto (PIB) e 26% da população. Seu PIB *per capita* é 43% superior ao do Brasil. O PIB médio dos 53 municípios da categoria de alta densidade é muito superior ao do Brasil. Aqui estão 1% dos municípios brasileiros – ou seja, apenas 53 municípios têm alta densidade de oferta de equipamentos.

Os municípios de média densidade de oferta representam 42% do PIB e 41% da população. Seu PIB *per capita* é pouco superior ao nacional (3%). A mesma distribuição do PIB pela categoria indicaria que os municípios de média densidade têm um PIB médio quase 260 vezes superior ao do Brasil. Nessa categoria compreende 83% dos municípios brasileiros.

Os municípios de baixa densidade de equipamentos detêm 20% do PIB e 30% da população. Seu PIB *per capita* é 61% do Brasil. O PIB médio dos municípios de baixa densidade de oferta é apenas 24% do nacional. Esta categoria tem 83% dos municípios brasileiros.

Esses dados sugerem a existência de arquipélagos culturais constituídos pelo agrupamento de municípios com características

semelhantes, que formam *clusters* de alta, média e baixa densidade de oferta. É preciso considerar também os *clusters* dos municípios sem qualquer equipamento cultural.

Portanto, há padrões de agrupamentos de municípios, que fazem que entre eles não se forme uma área homogênea de cultura, e, sim, um conjunto de ilhas com características semelhantes. Certamente, pode-se afirmar que as capitais de estado constituem o núcleo de uma área 1. Uma área 2 é formada por Piauí, Tocantins, norte de Goiás, oeste da Bahia, norte e centro de Minas Gerais, região de muita carência em termos de equipamentos culturais. Os estados do Norte formam uma área 3 pelas características dos seus municípios, que são territorialmente gigantes. Outra área, 4, é formada por São Paulo e cidades próximas, rumo ao interior, e, em outro sentido, na direção do Rio de Janeiro, onde se encontram muitos municípios com alta e média densidade de oferta. Sul de Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul formam uma grande área 5.

Essas breves considerações possibilitam interpretações que, embora parciais, já permitem pôr ordem nas informações sobre os municípios e seus equipamentos culturais. A distribuição dos municípios por densidade de oferta de equipamentos mostra certa correlação entre desenvolvimento sócio-econômico e presença de equipamentos. Pode-se afirmar que a oferta de equipamentos culturais obedece às motivações locais, sem esforços dos governos federal, estaduais e municipais, no estabelecimento de políticas para a criação e aproveitamento racional de equipamentos culturais. Esses foram distribuídos de forma aleatória (sem coordenação ou planejamento mínimo, seriam expressão pura do mercado), seguindo razões históricas e não políticas nacionais, estaduais e municipais de cultura.

A densidade da oferta de equipamentos culturais nos municípios brasileiros é baixa. Entre os equipamentos tradicionais as bibliotecas constituem o único tipo de equipamento com presença relativamente alta, tanto nos municípios com baixa quanto nos de média densidade de oferta (74,7% e 97,4% respectivamente). Os museus (à exceção da categoria de alta densidade) estão presentes em 50,9% dos municípios com média densidade de oferta, número similar ao de teatros (53,7%). Bandas e orquestras têm presença nessa categoria (de 82,9% e 15%, respectivamente). E 32,9% dos municípios com média densidade têm cinema.

Chama a atenção o fato de que os equipamentos de esporte e lazer estão presentes em grande parte dos municípios (clubes em 70,4% e

estádios e ginásios em 76,1%). Entre os equipamentos de distribuição as videolocadoras estão em 64%, as livrarias em 42,8% e as lojas de CD e discos em 49,2%. A participação de ambos os equipamentos nos municípios de média densidade de oferta também é significativa (sempre maior do que 90%). A única exceção fica para os shoppings, presentes em apenas 33,4% dos municípios desta categoria.

Os clubes estão em 95,8% dos municípios de média densidade de oferta; os estádios, e ginásios em 97,6%; videolocadoras em 99,7%; livrarias em 91,4%; e lojas de discos em 96,6%. Os estabelecimentos de ensino superior estão em 83% dos municípios dessa categoria.

Os equipamentos de esporte/lazer e distribuição também possuem participação relativamente alta entre os municípios da categoria de baixa densidade de equipamentos (os clubes estão em 65% e ginásios em 71,6%).

A leitura desses dados permite que situemos alguns possíveis desafios para a consolidação de políticas de Estado de cultura. O primeiro é ter claro que o lazer em clubes e os esportes estão presentes com grande intensidade, inclusive em municípios de baixa arrecadação de impostos e de PIB relativo menor. O segundo é reconhecer a presença de importantes mercados de CDs, livros, aluguel de vídeos, nos municípios de média e alta densidade e um potencial para os de baixa densidade de oferta. O terceiro é tematizar de forma adequada a baixa densidade de oferta de equipamentos tradicionais, de produção de audiovisual e de comunicação. A democratização da cultura tradicional e dos meios de comunicação encontra nesses dados importantes indícios da magnitude das dificuldades a serem enfrentadas.

Como se vê, este é um dos problemas do SNC, que se refere à suficiência da oferta de equipamentos e, por decorrência, da democratização do acesso à produção de certos bens culturais. Outro ponto, inteiramente diverso analiticamente, relaciona-se ao tratamento a ser dado politicamente à questão dos equipamentos e sua interconexão nos desenvolvimentos da idéia de sistema.

Algumas indagações precisam ser feitas. Nas concepções de cultura vigentes, é estritamente necessária e desejável a presença de todos os tipos de equipamentos culturais no espaço local? Na presença de equipamentos, quais as funções que cada um deles pode adquirir? Como conectá-los e qual o melhor caminho para isto? Qual o custo financeiro das opções? A mesma questão aparece no que se refere à interconexão entre instituições

culturais. Portanto, está-se diante, por um lado, de questões relativas às concepções e ao lugar que deve ser assumido pelos equipamentos culturais e, por outro lado, da questão das prioridades alocativas, tanto referentes ao objeto (tipo de equipamento ou ação), ao lugar de investimento (regiões de exclusão ou territórios culturais diferenciados), como, ainda, às competências relativas dos entes federados.

Em resumo, a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais. Ou seja: que tratamento dar a uma possível rede de informações e à sua rede física de maneira a interconectá-los na forma sinérgica de um sistema? Como fazer para que as decisões sejam subsidiadas por informações oportunas? Quais os critérios de alocação de recursos? Quais os mecanismos institucionais que podem permitir ações coordenadas e a negociação de conflitos?

Pode-se apontar que as insuficiências de recursos locais, sejam financeiros ou de gestão, estão expressas tanto na dinâmica econômica quanto na ausência de equipamentos culturais. Essas qualidades dos municípios apontam também para a inexistência de mecanismos amplos e articulados de financiamento que abranjam União e estados e que promovam o desenvolvimento amplo das instituições municipais. Também apontam a ausência de instituições federais, regionais e locais que sejam capazes de organizar a oferta de espaços, satisfazer a demanda por bens e serviços culturais e também priorizar ações de consolidação das instituições. O mecanismo dos editais poderá oferecer possibilidades de resolução pelo menos de parte dessa questão, como será visto ao final do item a seguir.

## 2.3 Financiamento: reformismo cauteloso

As maiores críticas dirigidas pelo Ministério da Cultura formado no governo Lula aos governos anteriores referem-se aos mecanismos de financiamento via lei de incentivos e às suas distorções. Os incentivos fiscais não direcionariam recursos segundo prioridades políticas, deixando às empresas a decisão sobre a alocação final dos recursos públicos, fragilizando, então, o esforço do Estado na área. Outro ponto muito criticado é o das alíquotas<sup>3</sup> de dedução fiscal de 100%, que tornam a parte do empresário também gradualmente menor, devendo o poder público arcar com a maior parte dos recursos destinados ao financiamento.

3. Consultar *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 6, Ipea, Brasília, fevereiro 2003.

O governo praticamente renunciou às reformas da lei, embora elas continuem em processo de discussão e alguns ajustamentos tenham sido realizados. Os dados, no entanto, sinalizam que a estratégia de manutenção dos mecanismos criticados rendeu bons resultados e que foi, portanto, razoável, dado o contexto das metas macroeconômicas e das políticas fiscais.

Como se depreende da tabela 4, os recursos orçamentários do último ano da série em análise foram maiores do que os de 1996. Entretanto, eles vêm de uma recuperação decorrente de uma queda acentuada em 2002, último ano do período FHC, quando os recursos declinaram de R\$ 514,3 milhões para R\$ 394,6 milhões (ou seja, 23%). No primeiro ano do Governo Lula, os recursos declinaram mais 13% e, a partir de então, foram se recuperando, para que, em 2005, ficassem em 14% superiores a 1996.

Os incentivos fiscais não declinaram tanto quanto os orçamentários, mas também caíram em 2002 (17%) e depois foram se recuperando. Em nenhum ponto na década, foram menores que em 1996, o que mostra certa consolidação. No último ano em análise, eram mais do que duas vezes maiores do que em 1996. Também, há que se constatar que corresponderam a mais do que a metade dos recursos financeiros para a cultura em quase todos os anos do período. Portanto, em que pesem as críticas às distorções nos mecanismos de incentivos fiscais, a decisão de manutenção das regras do jogo rendeu bons resultados para a área cultural, em especial para produtores, promotores e empresários que dispuseram de informações e meios para acessar os incentivos.

### 2.3.1 Principais fontes de recursos: as leis de incentivo fiscal e sua reduzida abrangência territorial

Deve-se assinalar, além do êxito no aumento de recursos, que os incentivos fiscais apenas tiveram peso menor em média, no primeiro governo FHC. No segundo, a participação foi de 21,8%.

No governo Lula, a participação no total de recursos (orçamento + leis de incentivos) foi de 33,2% dos recursos. Também se deve assinalar que a execução total média de recursos do governo Lula é menor nos dispêndios orçamentários do que nos anos FHC e maior nos recursos incentivados.

Tabela 4

Dispêndios médios nos governos FHC e Lula

Governo	Média anual		Relação incentivo/orçamento
	Orçamento	Incentivos	
FHC 1	464.129	457.833	-1,4
FHC 2	464.142	565.261	21,8
LULA 1	435.935	580.508	33,2
Total	455.609	526.489	15,6

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores de dezembro/2005, IGP-DI.

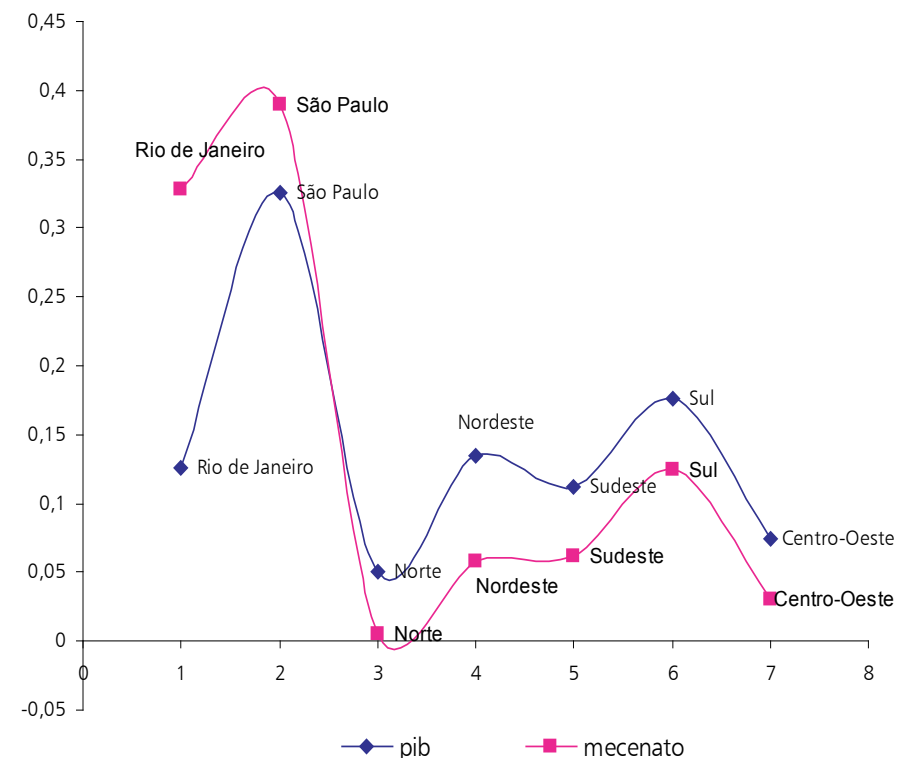
Ao se considerar os recursos aportados pelos empresários, constata-se que sua participação segue as tendências da década, ou seja, diminuiu. No último ano de FHC, os recursos novos representaram 23,7%, e chegaram a 12% em 2005. O mais importante é observar que, em inúmeras localidades, o percentual de recursos novos (dos empresários) é relativamente menor do que a média nacional, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, onde os empresários aportam recursos próprios da ordem de 10,5% e 11,7%, respectivamente.

Entretanto, ao se relacionar os incentivos com o PIB, vê-se que apenas em dois estados (São Paulo e Rio de Janeiro) a proporção de recursos incentivados é maior que a proporção da participação do PIB estadual no PIB total, ou seja, os empresários naqueles estados são mais sensíveis ao uso dos incentivos fiscais. Possivelmente, nos demais estados, há uma dificuldade de acesso dos agentes culturais às empresas ou dessas às informações necessárias ao uso dos mecanismos disponíveis.

Portanto, uma das formas de reduzir as desigualdades regionais na distribuição de recursos é aumentar as ações de visibilidade com respeito ao uso dos incentivos, em especial, com publicização e campanhas informativas. Claro que a estrutura produtiva e a lógica econômica dos incentivos colocam limites ao ímpeto distributivo, mas os esforços podem ser positivos. O gráfico 2 permite a visualização da sensibilidade do empresário ao uso dos incentivos.

Gráfico 2

Participação proporcional de estados selecionados e regiões no incentivos culturais e no PIB



Fonte: MinC e IBGE.

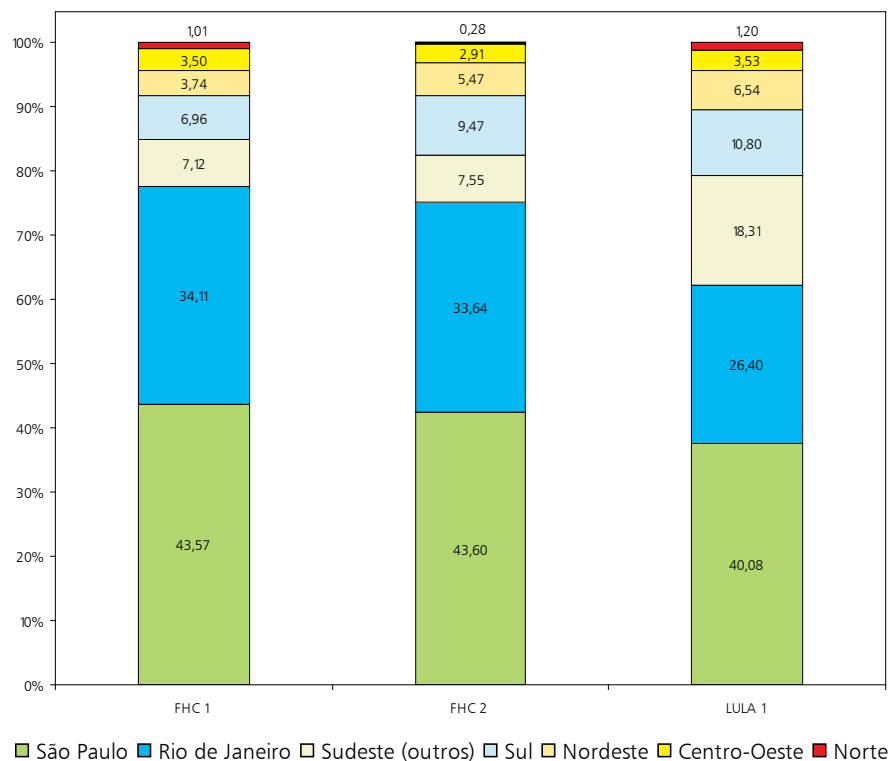
Elaboração: Disoc/Ipea.

2.3.2 A concentração de recursos na Região Sudeste

O gráfico 3 mostra que, no governo Lula, ocorreu uma desconcentração relativa dos recursos incentivados em comparação com os governos FHC. O Rio de Janeiro perdeu recursos de forma acentuada. No primeiro governo FHC, sua participação era de 34,11%; caiu para 33,6%, no segundo governo FHC, e para 26,4%, no governo Lula. São Paulo também caiu em participação. Era de 43,7% (FHC 1) e foi para 40% (Lula). Sul e Sudeste ganharam 1% em participação no governo Lula. E os outros estados do Sudeste (Minas em especial) ganharam 7 pontos percentuais.

Gráfico 3

Distribuição de recursos entre as regiões e estados selecionados durante os governos FHC e Lula



Fonte: MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores de dez./2005, IGP-DI.

Para concluir, pode-se dizer que as críticas contundentes ao financiamento via incentivo não foram suficientemente fortes para reformar as leis. Seus vícios e algumas das suas vantagens seguem as mesmas.

Assinale-se que outras iniciativas foram tomadas para que a permanência dos incentivos não significasse a fragilização do Estado. Já foram citadas no início deste trabalho a EC nº 48/2005, que estabelece o PNC, a PEC 150/2000 (vinculação de recursos) e a PEC 416/2005. Também foram citadas as ações de construção do SNC, mas também pode-se apontar o mecanismo dos editais, como passo importante tanto para a democratização do acesso e aumento da transparência em relação ao uso

de recursos, como também para relacionar a alocação de recursos com diretrizes e prioridades públicas.

Os diferenciais de descontos oferecidos explicam o comportamento dos recursos incentivados, da renúncia e do adicional das empresas a partir de 1998. As sucessivas crises internacionais também impactaram a disposição de investimento das empresas. De qualquer maneira, assinalem-se três características da captação de incentivos: *i*) em média, a contribuição dos empresários caiu ao longo dos três governos pós-real; *ii*) as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural, um padrão que foi recorrente durante toda a década; e *iii*) os recursos incentivados concentram-se na Região Sudeste.

Portanto, os elementos para construção do mecenato, como parte do sistema de prioridades políticas do governo, estão presentes, em especial, pelas possibilidades de alinhamento das empresas estatais aos objetivos de políticas culturais do governo. Também é possível construir políticas culturais das empresas patrocinadoras. De uma ou outra maneira, é necessário reconstruir o campo das instituições públicas de cultura e alternar essa prioridade com o esforço de construção de espaços de interlocução, onde obtenham-se consensos sobre regras, objetivos estratégicos e instrumentos, de políticas culturais, de forma a colocar o financiamento a serviço da política e não o contrário.

A seguir, analisa-se a distribuição dos recursos incentivados em 2003, único ano para o qual se dispõe de informações em nível municipal. O objetivo é delimitar o universo dos agentes culturais demandantes do Governo Federal e sua distribuição no território, assinalando a importância política do mecenato e dimensionando-o, mesmo que de forma ainda limitada.

Em 2003, foram apresentados 4.855 projetos com o valor total de R\$ 3,3 bilhões. Desses, foram aprovados 3.875 (79%), no valor de R\$ 1,7 bilhão (53%).

Foram poucos os municípios com projetos aprovados (aproximadamente 330 entre os 5.560 municípios brasileiros). Os que mais apresentaram projetos foram os das capitais e da Região Sudeste. Dos projetos apresentados, 3.053 (64%) são dessa região, sendo que, desses, 1.104 (23,5%) são do Estado do Rio de Janeiro, e 1.478 (30,9%), de São Paulo. Na distribuição de recursos demandados, observa-se que dos 20 municípios que concentraram a demanda ao MinC, 16 deles eram capitais de Estado. Esses 20 apresentaram 3.860

projetos (79,7%) e 87,1% dos valores aprovados. São Paulo apresentou 1.140 projetos (23,5%) e aprovou 941 (24,3%), um percentual de 82,5% dos projetos aprovados. Propôs mais de R\$ 1 bilhão (29,6%) e aprovou 54,2% dos valores (R\$ 544 milhões) e, ainda assim, os valores aprovados correspondem a 30,5% do total. O Rio de Janeiro vem logo a seguir na demanda. Aprovou 1.007 projetos e 456 milhões em recursos (25,6% do valor total aprovado). São Paulo e Rio de Janeiro demandaram sozinhos 56% dos recursos totais. Também chama a atenção que apenas 8 capitais apresentaram mais de 100 projetos.

Portanto, são muitos os projetos que chegam ao Ministério da Cultura, o que revela uma grande demanda, mas que não se traduz necessariamente em financiamento, pois apenas de 20 a 30% deles conseguem captar recursos. Também se constata concentração regional e em poucos municípios e ainda baixa produtividade, pois se faz uso das estruturas do ministério para a aprovação de projetos, dispendendo-se muito esforço burocrático, para a realização de poucos projetos.

A política de incentivos fiscais constitui parte do financiamento cultural e pretendeu consolidar práticas de mecenato privado e empresarial, com o objetivo de criar práticas de financiamento privado à cultura independentemente do governo. Por essa razão, o poder público não procurou integrar as leis de incentivo aos objetivos e instrumentos de política. Entretanto, os montantes de recursos que deixam de ser arrecadados já são significativos (como já se viu, mais da metade dos recursos da área cultural vem dos mecanismos de incentivos), e a parte que representa recursos adicionais dos empresários declina a cada ano. Esses fatos justificam a reflexão a respeito dos usos dos recursos fiscais incentivados e a conveniência em tratá-los no quadro das prioridades e estratégias governamentais no âmbito da cultura.

Os incentivos fiscais constituem, em parte, uma tentativa de estabelecer práticas amplas de mecenato cultural, ainda não consolidadas, que envolvem questões relativas aos critérios de utilização dos recursos públicos e sua distribuição. O papel do poder público é criar condições institucionais para que a heterogeneidade de interesses possa convergir inclusive na direção das suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública. Ou seja, a criação do mecenato privado significa fazer política institucional, o que impõe que o próprio Estado convença os agentes privados de suas estratégias, bem como possa direcionar recursos para as suas prioridades. Assim, se é verdade que as desigualdades estruturais da economia e da sociedade reproduzem-se nas políticas culturais, é papel do gestor público manter uma atitude intencionada e ativa com relação à redução das desigualdades.

Por outro lado, os projetos de democratização da cultura ou de conformação de uma cultura democrática não apenas justificam, mas são compatíveis e complementares com ações na direção da equidade na distribuição e da racionalidade no uso dos recursos públicos. Esses requisitos implicam em definição de objetivos e diretrizes passíveis de avaliação, conforme resultados atingidos e não apenas o número de eventos realizados.

Talvez um bom critério para a utilização dos recursos incentivados seja o de que eles se direcionem para o financiamento de cadeias de produção de eventos ou de arranjos produtivos relacionados à produção cultural, dotando-as de estabilidade e institucionalidade, potencializando, assim, o seu papel de gerador de renda e emprego, comum às cadeias e aos arranjos produtivos. Os maiores exemplos disto são as festas juninas e carnavalescas, os festivais de dança e cultura popular. Esses megaeventos são financiados em grande parte pelo setor privado e há uma série de preparativos que mobilizam, anualmente, diversos segmentos econômicos para essa finalidade.

Entretanto, são muitos os eventos que não dispõem de mecanismos para acessar recursos públicos ou privados. O MinC criou um programa, chamado Programas de Desenvolvimento da Cultura – Prodec – para enfrentar o desafio de estimular a organização de arranjos produtivos e o desenvolvimento dos elos das diferentes cadeias produtivas. Ainda em fase de processamento e desenho, seria interessante que contemplasse a possibilidade de uso de incentivos. Para que não sejam incentivados eventos isolados, é possível exigir que a programação seja feita por instituições ou *pool* de instituições, que organizem a cadeia de operações, de forma a tornar recursos e resultados monitoráveis pelo poder público.

### 3 Conclusão

A constituição da cultura como objeto de política pública ampla deve incorporar a questão da sua consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre os agentes. Dessa forma, criam-se mecanismos que ajudam a contornar os problemas referentes às motivações, valores divergentes ou políticas institucionais, que não se articulam de forma sistêmica e convergente com os objetivos e prioridades definidas por parte do Estado, empresas e produtores culturais. Para essa finalidade, o poder público dispõe do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), no qual se poderiam discutir critérios, prioridades e estratégias de vigência periódica para os incentivos fiscais. Também é importante dotar os processos de certa

racionalidade, tornando-os passíveis de avaliação, segundo sua eficiência e eficácia, ou seja, custos/produto e sua relação com os objetivos políticos definidos previamente.

Em conclusão, o governo federal não restringiu sua atuação no campo cultural aos incentivos fiscais. Iniciou os anos 1990 criando incentivos como estratégia de consolidação de um mecenato empresarial, mas, depois, limitou sua aplicação, tornando-os um simples instrumento de aumento do dispêndio indireto, portanto, recurso público com iniciativa de alocação centrada nas empresas. Também, não houve substituição das fontes dos incentivos por recursos orçamentários, como se chegou a propor no início do mandato.

O que se pode afirmar, entretanto, é que as instituições federais mantiveram-se em situação precária, pois seus orçamentos permaneceram insuficientes e suas capacidades de atuação não foram ampliadas. Se não se pode falar de substituição dos recursos públicos, pode-se dizer que as políticas culturais foram condicionadas pelo financiamento. E a insuficiência de financiamento manteve a ação pública limitada em abrangência e em capacidade de coordenação de suas políticas, mesmo nos quadros de uma promissora atuação sistêmica.