

# CULTURA

## 1 Apresentação

O atual governo estabeleceu um complexo conjunto de ações para a consolidação de políticas culturais com ampla base territorial, capaz de que proporcionar a universalização dos direitos culturais, tanto no que diz respeito ao acesso a bens quanto à valorização da diversidade. Esta premissa se traduziu, entre outras iniciativas, na apresentação de emendas constitucionais que instituem mecanismos para a consolidação de políticas públicas abrangentes e coordenadas entre União, estados, municípios e sociedade civil. Na mesma direção, o governo federal ainda lançou mão de outras estratégias, como a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do Plano Nacional de Cultura (PNC), e de uma base de financiamento estável para o desenvolvimento cultural. O Ministério da Cultura (MinC) vem dando continuidade a mudanças substanciais na sua trajetória de atuação, configurando e articulando as ações federais entre si, mas, sobretudo, estabelecendo o uso de editais públicos que visam direcionar recursos para áreas prioritárias e conferir a necessária transparência ao processo. Este conjunto de iniciativas encontra desafios significativos para sua implementação plena, embora marcas distintivas à atuação federal na área já sejam perceptíveis, em especial com relação a outros períodos históricos – e a outros governos.

Este capítulo destaca fatos relevantes decorrentes de um acúmulo de decisões processadas desde o início deste governo e que ganharam contornos institucionais concretos por meio da instalação e das primeiras reuniões do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Também se destacam os debates sobre a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991 e demais atos legais que a regulamentaram), ressurgidos em virtude de denúncias de malversação de recursos e das dificuldades para o funcionamento da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC). Outro ponto em foco adiante é a criação da TV pública, projeto que se institucionalizou com a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Na seqüência, o acompanhamento da política e de programas implementados pelo Ministério da Cultura em 2007 aponta questões como, por exemplo, suficiência e qualidade dos recursos financeiros e humanos da área, recorrentemente referidas pelos gerentes do órgão como condicionantes do desempenho e do funcionamento dos programas.

Por fim, propõe-se uma reflexão preliminar sobre a evolução histórica das políticas culturais e suas relações com as diretrizes constitucionais estabelecidas em 1988. O texto sustenta que as políticas culturais brasileiras têm uma longa tradição e apresentam limites que se relacionam com os diversos conteúdos que as concepções de cultura foram ganhando ao longo da história. A Constituição de 1988 seria um marco fundamental no processo, pois imprimiu uma clivagem aos significados correntes das políticas culturais ao delimitar a cultura como direito e ao relacioná-la com princípios de justiça. No mesmo movimento, a Constituição reconheceu aos domínios de ação tradicionais das políticas culturais uma legitimidade que condiciona suas possibilidades

de desenvolvimento futuro. A proposta interpretativa é repensar as políticas culturais brasileiras à luz dos ideais constitucionais, dos ideais contemporâneos de desenvolvimento cultural e à sombra dos princípios da equidade, destacando desafios, alternativas de aplicação e interpretação das premissas constitucionais.

## 2 Fatos relevantes

### 2.1 A instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)

Um dos três fatos mais relevantes de 2007 foi a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), em dezembro, e a realização seqüenciada de suas primeiras reuniões. Articulado com a Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC) e com a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o conselho passa a compor os dispositivos institucionais de co-gestão de recursos, aprovação de projetos e definição de diretrizes para as políticas culturais federais. O colegiado tem competência para: *i*) acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Nacional de Cultura (PNC); *ii*) estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC; *iii*) apoiar os acordos para a implantação do Sistema Federal de Cultura; e *iv*) aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura.

O CPNC foi instalado após mais de dois anos de espera, demora muito criticada, decorrente das dificuldades do processo de escolha dos representantes do campo cultural. O órgão é composto por 46 titulares com direito a voz e voto e por seis convidados com direito a voz. São 21 representantes do poder público federal, estadual e municipal, e 25 da sociedade civil, assim distribuídos: 17 ligados a segmentos artístico-culturais diversos, cinco a entidades acadêmicas, empresariais, e a fundações e institutos que atuam na área, e três a entidades de notório saber da área cultural, indicados pelo Ministro da Cultura.<sup>1</sup> Ainda integram o CNPC, na condição de conselheiros convidados – sem direito a voto –, um representante da Academia Brasileira de Letras (ABL), um do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), e um da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A representação do CNPC foi construída com a preocupação de ampla representatividade de segmentos e instituições, com o objetivo de estabelecer articulação de um extenso leque de atores culturais. Daí também a participação multissetorial do governo federal, que reuniu a Casa Civil, o Ministério das Cidades, o Ministério da Educação (MEC) e a pasta do Turismo, denotando assim uma visão de que as políticas setoriais podem e devem dialogar entre si, com ganhos para cada uma delas ao recepcionarem a cultura como uma dimensão importante no desenho de suas políticas.

A bancada dos municípios e de seus representantes no CNPC também é bastante significativa, o mesmo valendo para os estados. Aqui se revelam potenciais para a

---

1. Pelo poder público, os representantes estão distribuídos da seguinte maneira: MinC (6), Casa Civil (1), Secretaria Geral da Presidência da República (1), Ministério da Ciência e Tecnologia (1), Ministério das Cidades (1), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (1), Ministério da Educação (1), Ministério do Meio Ambiente (1), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (1), Ministério do Turismo (1), Fórum Nacional de Secretários Estaduais (3), Associação Brasileira de Municípios (1), Confederação Nacional de Municípios (1), e Frente Nacional de Prefeitos (1). Quanto à sociedade civil, o CNPC conta com representantes das seguintes entidades: Sistema S, entidades de pesquisas, Grupo de Institutos Fundação e Empresas (Gife), Associação Nacional de Entidades Culturais (Anec), e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); quanto aos segmentos culturais, estão representados no conselho: arquivos, artes digitais, artes visuais, audiovisual, circo, culturas afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas, culturas populares, dança, inclusão social por intermédio da cultura, literatura, livro e leitura, museus, música erudita, música popular, patrimônio imaterial, patrimônio material, e teatro.

construção de estratégias de articulação das políticas federais com as das outras esferas de governo, aí incluídas possibilidades de que o conselho se constitua na arena para delimitação de pactos de maior ou menor abrangência para a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).<sup>2</sup> O mesmo cuidado pode ser verificado na composição da bancada da sociedade civil, na qual se observa representação de amplo arco de atores relevantes.

Em resumo, a discussão política dos critérios e diretrizes das políticas culturais veio efetivamente a conquistar espaço institucional e desenho participativo mais claros apenas no fim de 2007, e pode-se dizer que a instituição do CNPC é ponto culminante de um processo de mobilização social e de certa insatisfação com a direção conferida às políticas culturais. Tal insatisfação encontrou a sensibilidade do Governo Lula, e desta afinidade foram se desenhando ações de articulação com a sociedade, a exemplo das câmaras setoriais, da própria conferência supracitada, e da construção do SNC a partir da assinatura de protocolos de intenções entre as diversas esferas de governo. O CNPC ainda terá pela frente desafios significativos para encontrar e cristalizar procedimentos, táticas discursivas e focos estratégicos para sua atuação.

## 2.2 A lei de incentivos em questão

A Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) voltou ao campo de debates. Depois de longo período de arrefecimento, voltaram as discussões características de meados da década de 1990. O principal móvel para o aquecimento destas discussões reside nas acusações de mal uso de recursos e nas críticas à baixa capacidade operacional e política da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC).

Os incentivos fiscais fazem parte do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Segundo a Lei Rouanet, os produtores ou realizadores culturais podem propor ao Ministério da Cultura projetos, ações ou programas; caso recebam recursos do incentivador, passam a ser beneficiários. O incentivador é o contribuinte do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (pessoa física ou jurídica) que efetua doação ou patrocínio em favor do proponente com base nos artigos nºs 18 ou 26 da Lei nº 8.313/1991. O primeiro permite dedução de 100% do valor de incentivo até o limite de 6% do imposto devido; o segundo tem alíquotas específicas para pessoas físicas (80% no caso das doações e 60% no dos patrocínios) e jurídicas (40% para as doações e 30% para os patrocínios), até 4% do imposto devido. A renúncia fiscal é montante de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo governo federal: o “dinheiro novo” corresponde a recursos próprios do incentivador não deduzidos do imposto devido. A possibilidade de dedução de 100% significa que é permitida ao incentivador a opção de não dispor de recursos próprios (“dinheiro novo”) para o projeto incentivado.

Destaque-se aqui que as críticas mais habituais ao uso dos incentivos fiscais se referem exatamente ao uso das alíquotas de 100%, uma vez que a possibilidade de dedução integral não estimula a destinação de novos recursos além da soma já devida ao Estado – e que deixa de ser arrecadada pelo governo federal. Além disso, muitos interpretam que a lei implicaria a desresponsabilização política do Estado na destinação

2. Edições anteriores deste periódico acompanharam a consolidação do SNC, especialmente quanto à criação de conselhos e à assinatura de protocolos com municípios. Uma das questões então assinaladas dizia respeito à variedade de formatos de funcionamento destes órgãos participativos. Com a instalação do CNPC, abrem-se possibilidades de redesenho destas instituições, que deverão ser paritárias e atuar como peças de controle social.

dos recursos, dado que sua decisão final ficaria, em última análise, a cargo das empresas ou de pessoas físicas.<sup>3</sup>

A atuação da CNIC constitui outro ponto de descontentamento de parte da classe artística. Na verdade, a questão se resume às dificuldades de se estabelecer ou explicitar de forma clara quais são os critérios utilizados para a aprovação das propostas apresentadas. Não se dispõe, por exemplo, de planilha de custos padronizada para avaliação dos projetos; exigem-se planos de acessibilidade, inclusive com redução de preços de ingresso ou de sua distribuição gratuita, mas inexistem protocolos definidos estabelecendo parâmetros; não há acompanhamento da inflação de custos de modo a se poder determinar valores razoáveis para cada projeto etc. De fato, encontram-se em discussão mecanismos de acompanhamento rigoroso da inflação na área cultural, bem como a elaboração de planilhas de custos que serviriam de parâmetros para a aprovação de projetos apresentados ao mecenato; e existem pré-condições na lei de incentivos que vinculam o financiamento a critérios de democratização do acesso. Contudo, enquanto tais mecanismos e planilhas não são concluídos, a ausência de esclarecimento dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados deixa a CNIC vulnerável à crítica de que aprova projetos com certa dose de discricionariedade ou a partir de critérios políticos.

A questão da falta de transparência dos critérios utilizados para a aprovação dos projetos surgiu há dois anos, em 2006, com a aprovação da captação de R\$ 9,4 milhões para o *Cirque Du Soleil*: de fato, enquanto os preços dos ingressos tornavam o show inacessível a grande parte do público brasileiro, os resultados de bilheteria do evento tornavam-no capaz de financiamento independentemente de incentivos. O ponto voltou à agenda no início de 2008, quando, no projeto de show de Maria Bethânia e Omara Portuondo, solicitava-se autorização para captar R\$ 1,8 milhão, valor equivalente à previsão de arrecadação da bilheteria –, portanto, com desnecessária utilização dos incentivos fiscais. Embora a CNIC tenha rejeitado o projeto, o MinC usou de suas prerrogativas – previstas nas Leis nºs 9.874/1999 e 5.761/2006 – para permitir a captação pleiteada. Em ambos os casos ficaram dúvidas a respeito dos critérios adotados.

Para culminar, a chamada *Operação Mecenas*, desencadeada pela Polícia Federal (PF), levou a cultura mais uma vez às páginas policiais e retomou a discussão sobre o funcionamento dos mecanismos operacionais da lei de incentivos. Segundo a PF, houve fraude em processos da CNIC que começaram em 2004. Integrantes do apoio administrativo do MinC à comissão e produtores culturais supostamente atuavam para facilitar o andamento dos processos, cobrando uma propina para que os projetos fossem

---

3. A reforma promovida pelo Decreto nº 5.761/2006 respondeu a algumas dessas críticas. Conforme descrito em edição anterior deste periódico, o decreto dotou a Lei Rouanet de um conceito ampliado de cultura e criou mecanismos de “democratização” do setor. Antes eram apoiados projetos; agora podem ser apoiados programas e ações culturais, e até mesmo iniciativas de fortalecimento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais de escopo cultural. Ademais, foram adotadas medidas para conferir maior transparência ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac): sua execução deverá obedecer a um plano anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Também houve a preocupação de aproximar o Pronac do Plano Nacional de Cultura (PNC) e dos objetivos ministeriais, tendo sido instituída a Comissão do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para analisar projetos culturais com apoio orçamentário do FNC – como o faz a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) no caso dos projetos de incentivos fiscais –, além de ter sido atribuída à nova comissão a responsabilidade pela elaboração do plano anual do FNC. O decreto também mudou algumas regras relativas às condições de usos dos incentivos fiscais, a exemplo da determinação de que as instituições criadas pelos próprios patrocinadores deverão submeter-se às mesmas regras dos demais proponentes, em especial no que se refere à fixação do limite das despesas administrativas em até 15% do total de valor captado, quando antes era de 100% – ou seja, as despesas administrativas não mais poderão ser custeadas com recursos incentivados.

incluídos rapidamente na pauta das reuniões de avaliação da comissão. A PF aponta também que uma servidora da área de avaliação de projetos do ministério teria ainda o papel de identificar propostas tecnicamente viáveis e repassar as informações aos produtores culturais, que se encarregariam da intermediação. O grupo então cobrava, segundo o delegado da PF que conduziu as operações, entre 2% a 5% do valor dos projetos. Embora o caso não envolva a CNIC propriamente e o acontecimento seja até o momento limitado a um suposto esquema de dimensões limitadas, expôs as dificuldades que a comissão enfrenta com a terceirização administrativa, recursos humanos e operacionais insuficientes, e um número muito grande de projetos submetidos à aprovação todos os anos, fatos que abrem espaços para distorções.

### 2.3 A Empresa Brasileira de Comunicações (EBC)

A criação da televisão pública mereceu especial destaque no período. As discussões sobre o tema tiveram importante protagonismo do MinC, que participou do amadurecimento da idéia ao argumentar pela necessidade de fomento e de criação de condições de difusão da produção audiovisual alternativa e independente.

A operacionalização da idéia, entretanto, teve na ida de Franklin Martins para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) seu impulso decisivo. O jornalista coordenou desde o início de 2007 um grupo de trabalho formado por representantes dos Ministérios da Cultura, do MEC e do Ministério das Comunicações, que discutiram os modelos de financiamento, de gestão e de operação em rede. A Lei nº 11.652, de abril de 2008, instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, assim como a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Formada pela fusão da Empresa Brasileira de Comunicações (Radiobrás) e da Associação Educativa Roquete Pinto (Acerp), ficará na órbita da Secom/PR, tendo como presidente a jornalista Tereza Cruvinel, e como diretor-geral Orlando Senna, ex-secretário do audiovisual no MinC. Mesmo com esta vinculação governamental, a empresa terá autonomia na definição da programação e na distribuição de conteúdos. Terá sua sede em Brasília e um escritório regional no Rio de Janeiro, onde se darão a produção e o gerenciamento audiovisuais. A EBC abrigará uma rede de rádios e a Agência Brasil, com quadro de pessoal composto também por funcionários da Radiobrás e por outros cedidos pela Acerp.

A EBC deve seguir os princípios da complementaridade entre sistemas privado, público e estatal: da promoção do pluralismo de fontes de produção e distribuição de conteúdos, da não-discriminação, da autonomia em relação ao governo, e da participação da sociedade civil. A empresa obedece aos seguintes principais objetivos, entre outros: oferecer mecanismos para o debate público sobre temas relevantes; desenvolver a consciência crítica; garantir o direito à informação, à expressão do pensamento, à criação e à comunicação; cooperar com processos educacionais; expandir a produção audiovisual nacional; e promover a inclusão e a exibição de produções regionais, independentes.

O orçamento anual de R\$ 350 milhões, provenientes do Orçamento Geral da União, poderá ser suplementado por outras fontes, como venda de programas, licenciamento de marcas, doações, publicidade institucional, prestação de serviços e recursos dos mecanismos de incentivos fiscais culturais vigentes. A lei de criação também instituiu, em seu artigo 32, a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, devida por prestadoras de serviços de radiodifusão (serviço móvel celular, serviço móvel especializado, fibras óticas, TV por assinatura, repetição e retransmissão de televisão, radiodifusão sonora em ondas médias, curtas e frequência modulada, entre inúmeros outros).

A empresa contará com duas grandes estruturas: o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva – esta última é formada por um Conselho Fiscal e um Conselho Curador. O Conselho de Administração será formado por cinco membros – indicados respectivamente pela Secom/PR, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Ministério das Comunicações, pelos funcionários da empresa, e pelo diretor-presidente da Diretoria Executiva. O Conselho Curador tem natureza consultiva e deliberativa e é composto por 22 integrantes: quatro ministros de Estado, um representante da Câmara e outro do Senado, um representante dos funcionários da EBC e 15 representantes da sociedade civil.

A nova estrutura passou a ser peça de política cultural de fundamental importância. O desenho do conjunto de ações ainda está em processo de gradativa consolidação e envolve a difícil construção de uma rede de emissoras associadas. No quadro da grande heterogeneidade jurídica e política que caracteriza o setor, a proposta é oferecer um canal para transmissão da produção audiovisual independente e regional, com conteúdos educativos, culturais e formativos. Por ora, a emissora funciona basicamente com produções e programação da Radiobrás, da TVE e da TV Cultura, mas o objetivo é estabelecer programação própria e formar a Rede Nacional de Comunicação Pública, com cooperação e colaboração de entidades públicas e privadas.

Essa configuração assegura o caráter público da televisão. Entretanto, vale registrar que a indicação de “notáveis” para o Conselho Curador tem sido criticada por entidades do setor, que apontam a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de escolha e representação no colegiado. De igual maneira, levantam-se dúvidas sobre o funcionamento de canais de interlocução com a sociedade e com o público.

### **3 Acompanhamento da política e dos programas**

Comparações com experiências de outros países permitem afirmar que as políticas culturais buscam cumprir diferentes finalidades. Em primeiro lugar, orientar o conjunto da sociedade para que seja capaz de apreciar obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento de tais práticas. Em segundo lugar, desenvolver a expressão das culturas populares autônomas como um sistema de legitimidades alternativas, ou estabelecer, nas instituições culturais, dispositivos que promovam a diversidade e estimulem produções, estilos e consumos periféricos – ou mais relacionados ao popular. Em terceiro lugar, estimular o diálogo e a constante interação entre a criação artística e as demais produções culturais. As fronteiras não são estabelecidas *a priori*, mas importa abolir as segmentações das práticas e dos gostos em “elitistas” e “populares”. Finalmente, registre-se aqui ainda uma quarta finalidade, que é tratar a cultura como um recurso que absorve outras dimensões, por participar da promoção da qualidade de vida, da geração de bens e renda, e também da possível – e desejável – reconfiguração de sociabilidades.

A avaliação de cada um desses objetivos é demasiado complexa, em especial por exigir a explicitação clara de seus limites e das relações entre eles. Ademais, esses mesmos objetivos são, em geral, enunciados de forma confusa pelos gestores públicos: a síntese teórica e política, dada sua diversidade, nem sempre é possível no quadro das ações concretas, nas quais os atores envolvidos conferem diferentes pesos aos diferentes problemas. Com base neste cenário, vale primeiramente descrever aqui algumas das características gerais da área cultural no Brasil, para que se possa ter a dimensão do seu dinamismo e de sua importância nos processos econômicos e sociais.

O setor cultural brasileiro é caracterizado por um intenso dinamismo e, ao mesmo tempo, por profundas iniquidades de acesso a bens e a recursos de produção simbólica. Inúmeras estatísticas e indicadores demonstram à exaustão os dois aspectos. O setor respondia em 2002 por 3,6% dos empregos no mercado de trabalho, sendo que 2,1% das ocupações eram estritamente culturais. Em 2006 esta participação subiu para 4% e 2,2%, representando 3,3 milhões e 1,9 milhão de pessoas, respectivamente. O salário médio no setor é cerca de 22% maior do que a média geral, e a massa salarial chega a atingir 7% do total medido em 2006 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). Estes números são próximos aos de outros países de grande tradição cultural, o mesmo valendo para o consumo cultural, que no Brasil representa 3% do consumo das famílias – índice similar ao observado na França e nos Estados Unidos, embora os itens considerados variem ligeiramente nas metodologias locais, assim como os números absolutos sejam muito díspares em função das características destas economias.

O caso brasileiro apresenta peculiaridades. As regiões e municípios convivem com profundas desigualdades no que se refere ao acesso a bens e serviços culturais, tanto entre si quanto internamente. O mesmo cenário de desigualdades de acesso a tais bens entre famílias e indivíduos, que têm probabilidades muito reduzidas de desfrutar ou até de produzir bens culturalmente relevantes. O número de municípios acima de 100 mil habitantes chega a pouco mais de 200 (ou 4% do total), e concentra 74% do consumo cultural. E, embora 67% dos domicílios brasileiros tenham realizado algum tipo de consumo cultural em 2000, apenas 8,4% o fizeram para promoção de espetáculos. O consumo de bens culturais relacionados à produção audiovisual é o carro-chefe do consumo cultural – note-se que o setor envolve recursos e apoio públicos, mas sua dinâmica deriva fundamentalmente, até o momento, das empresas privadas.

É possível colocar aqui que os esforços das políticas culturais (MinC, secretarias estaduais e municipais de Cultura) são efetivamente desfrutados por poucos. São voltados especialmente para as artes, com iniciativas importantes, mas pontuais relativamente às culturas populares, tradicionais e comunitárias. Tais esforços contam com poucos mecanismos que estabeleçam diálogos entre as diversas formas de expressão e produção simbólica, assim como com poucos resultados em áreas de baixo desenvolvimento social. De qualquer maneira, há que se considerar as iniciativas que se desenvolvem em cada um destes pontos. Por isso ocupa-se esta seção de descrever, de forma sintética, algumas das características e resultados das ações federais em 2007.

As ações do MinC são organizadas em programas, com um responsável institucional, que podem ser implementados mediante parcerias. Todos têm enunciados que apontam os problemas a serem resolvidos ou minimizados ou que indicam oportunidades de ação. O denominador comum entre estes enunciados é dinamizar a cultura como dimensão da cidadania, ou seja, de democratização de capacidades de produção e fruição cultural, e de reconhecimento da diversidade.

O MinC incentiva a produção artística em suas diversas modalidades por intermédio do Programa *Engenho das Artes*. O ministério também conduz programas patrimoniais (*Monumenta*, *Brasil Patrimônio Cultural*, *Museu*, *Memória e Cidadania* e *Livro Aberto*), um programa para valorização da diversidade cultural (Programa *Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural*) e outro para dinamizar a economia da cultura (*Desenvolvimento da Economia da Cultura – Prodec*). Desenvolve ainda o Programa *Cultura, Educação*

e *Cidadania*, que apóia, valoriza e dinamiza as culturas tradicionais e comunitárias, paralelamente à promoção da sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural.

Outros ministérios e órgãos também consagram recursos ao domínio cultural. São exemplos o Ministério da Justiça, ao qual está vinculada a Fundação Nacional do Índio (Funai), responsável pelo Museu do Índio e pelos Pontos de Cultura<sup>4</sup> instalados em comunidades indígenas; o Ministério da Educação, com a Fundação Joaquim Nabuco; e a Presidência da República, com o Arquivo Nacional – e, agora, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Os programas organizam as ações do governo. O quadro 1 sintetiza as características dos programas do MinC, assim como os problemas que enfrentam.

QUADRO 1

**Programas do MinC – problemas e instrumentos de gestão (PPA 2004-2007)**

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 do hábito de leitura Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes Bibliotecas em número insuficiente e mal distribuídas Necessidade de treinamento de pessoal no que se refere a pessoal capacitado na área Necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos Insuficiência das ações de formação e capacitação para a leitura e para a valorização da multiplicidade e complexidade das práticas de leitura
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, e 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 Número reduzido de frequentadores potenciais de cinema Número de cinemas insuficiente e distribuição realizada por grandes empresas <sup>1</sup> Frequência reduzida ao cinema e inexistência de ações específicas que facilitem o acesso
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 Baixa valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro Hábito muito reduzido de frequentar museus
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 Ausência de espaços culturais que permitam o acesso da população à criação de produtos, à elaboração de processos relacionados à cultura, e ao 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 da cultura brasileira, bem como de formação do gosto para apreciação destas manifestações artísticas Reduzida preocupação com a formação profissional para as artes Reduzida frequência da população ao espetáculo ao vivo
Cultura Afro-Brasileira	Preservar e promover a cultura e o patrimônio afro-brasileiros.	Ausência de ações amplas de valorização da cultura afro-brasileira e invisibilidade desta cultura nas instâncias formadoras da educação nacional e da opinião pública Forte preconceito e pronunciadas desigualdades étnicas
Identidade e Diversidade Cultural	Garantir que grupos e redes de produtores culturais, responsáveis por manifestações características da diversidade, tenham acesso a mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio cultural entre regiões e grupos, considerando identidades de gênero, orientação sexual, grupos étnicos, étnicos e da cultura popular.	Ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades Forte preconceito no que se refere à orientação sexual, ao gênero e à origem étnica Grandes desigualdades étnicas, de gênero e culturais <sup>2</sup>
Monumenta	Revitalizar o patrimônio cultural em centros urbanos, criando condições para sua sustentabilidade.	Insuficiência das ações setoriais para promover a sustentabilidade dos centros urbanos Limitação das ações e instrumentos do poder público na intervenção no cenário urbano Limitação da atuação do programa a 26 centros históricos <sup>3</sup>

(continua)

4. Os Pontos de Cultura, conforme será visto mais adiante nesta seção, são unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais.

(continuação)

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Brasil Patrimônio Cultural	Preservar e revitalizar o patrimônio brasileiro, tanto o edificado quanto o imaterial, abrangendo os sítios arqueológicos.	Exigência de ampliação de recursos e redesenho das estratégias institucionais para enfrentamento dos problemas de abrangência nacional do programa Insuficiência dos recursos institucionais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)
Desenvolvimento da Economia da Cultura	Fortalecer as cadeias produtivas da cultura (audiovisual, música, artes cênicas, festas populares etc.).	Baixo aproveitamento do potencial das cadeias produtivas como geradoras de bem-estar, oportunidades, renda e desenvolvimento

Fontes: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Cultura (MinC).

Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais do Ipea (Disoc/Ipea).

Notas: <sup>1</sup> Algumas dessas empresas investem no filme e depois o distribuem com recursos da renúncia fiscal.

<sup>2</sup> Esse é um programa de viés intersetorial, e as ações orçamentárias são nitidamente insuficientes para fazer frente aos problemas apontados.

<sup>3</sup> Além disso, segundo a gerência do programa, apenas 20,6% das metas de obras estavam concluídas ou em fase de execução.

### *Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva*

Entre os programas desenvolvidos pelo MinC, destaca-se o *Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva*. O programa objetiva contribuir tanto para o enfrentamento de problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para produção e circulação da expressão da cultura local, como do isolamento das comunidades em relação às novas tecnologias e aos instrumentos de produção e educação artístico-culturais. Implantado em 2004, envolve um conjunto de ações distribuídas em cinco eixos: *Pontos de Cultura*, *Cultura Digital*, *Agentes Cultura Viva*, *Griôs – Mestres dos Saberes*, e *Escola Viva*. Os *Pontos de Cultura*, eixo central do programa, são, conforme adiantado aqui, unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A proposta visa estimular iniciativas preexistentes, por meio de transferência de recursos e da doação de *kits* de cultura digital (equipamentos de informática, câmeras, *kit* multimídia e uma pequena ilha de edição) que permitem que cada Ponto de Cultura esteja apto a realizar sua própria produção audiovisual. Além disso, estes *kits* farão interligação em rede, via internet banda larga, contribuindo para abrir um canal de comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, e destas entre si.

Os Pontos de Cultura, Pontões e Redes estão localizados em 270 municípios distribuídos em todas as Unidades da Federação. Em 2007 foram apoiados 742 espaços culturais, entre os quais 195 Pontos de Cultura implantados nas 28 redes conveniadas entre o MinC, estados e municípios. Encontram-se em vigência 504 convênios com entidades sem fins lucrativos. Também foram instalados 43 Pontões de Cultura, alcançando 17 estados. A implementação da ação *Griô - Mestres dos Saberes* ofereceu apoio a 250 pessoas de 50 Pontos de Cultura, enquanto a ação *Cultura Digital* abrangeu 1.390 pessoas por meio da realização de 37 oficinas ocorridas em 117 Pontos de Cultura.

Apesar do êxito do programa, sua gerência assinala diversos problemas referentes à inexistência de estruturas formais adequadas. Em primeiro lugar, destaca o fato de que apenas 38% do quadro de pessoal envolvido diretamente com a gestão do programa é composto por servidores. Enfatiza que a alta rotatividade dos quadros terceirizados dificulta a criação de uma rotina que domine os procedimentos de forma qualificada. Também aponta dificuldades na celebração de convênios, em especial pelas interpretações divergentes de normas, inadimplência dos proponentes ou não atendimento de documentação obrigatória. Por fim, uma das questões levantadas pela gerência é a inexistência de norma legal que fundamente especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/institucionalização.

### *Brasil Som e Imagem*

A política do audiovisual, mediante o Programa *Brasil Som e Imagem*, tem por meta aumentar a participação do cinema nacional no mercado interno – ampliando a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras – e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica. A abertura de novas frentes resultou no fomento a projetos de curtas-metragens, roteiros e documentários orientados para públicos estratégicos – como o infanto-juvenil – e para regiões do país sem tradição de expressão audiovisual. Em 2007 o programa deu continuidade ao DOC TV, à Programadora Brasil e ao lançamento de editais, cujos recursos começam a ser disponibilizados em 2008. Além de problemas resultantes do fluxo de recursos que prejudicam a programação e a articulação de parcerias, os gestores apontaram que a falta de pessoal técnico compromete a instauração de processos de acompanhamento qualificado do programa e sobrecarrega o exíguo quadro disponível.<sup>5</sup> Outro problema recorrente em alguns programas do MinC e no do audiovisual em particular são as dificuldades dos processos licitatórios e da celebração de contratos. Contudo, segundo a gerência do programa, estes foram superados por meio do desenvolvimento do Projeto Setorial Integrado de Promoção de Exportação da Indústria Brasileira de Audiovisual, realizado em parceria com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), que teve um desempenho positivo e foi capaz de realizar articulações e parcerias efetivas.

### *O Livro Aberto*

Um dos objetivos centrais do Programa *Livro Aberto* é estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso das pessoas às bibliotecas públicas e propiciando a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário. Suas principais iniciativas são na direção de zerar os municípios sem biblioteca e modernizar as existentes. Embora a criação de bibliotecas seja necessária para configurar condições de acesso, não é em si suficiente para estimular o hábito da leitura, e nesse sentido o programa carece de outras estratégias para alcançar seus objetivos. Pesquisas recentes mostram que mesmo com a presença de bibliotecas em um universo significativo de municípios, apenas 66% dos brasileiros sabem da sua existência, e somente 10% as freqüentam assiduamente.<sup>6</sup>

As ações de instalação de bibliotecas, pelo MinC e por demais instituições públicas estaduais e municipais ou privadas, implicaram melhoria do índice de cobertura de bibliotecas, que em 2000 era de uma biblioteca de acesso público para 34 mil habitantes, e em 2007 é de uma biblioteca para cada 26 mil habitantes. Com relação à ação de instalação de bibliotecas públicas nos municípios, em 2007 foram adquiridos *kits* compostos de acervo bibliográfico contendo 1.828 títulos, mobiliários, equipamentos de informática e equipamentos de imagem e som para o estabelecimento de 300 bibliotecas. No final de 2007, 94,1% dos municípios brasileiros já tinham pelo menos uma biblioteca. Para 2008, estão previstos recursos para a instalação de 328 bibliotecas públicas, zerando, assim, o déficit de municípios brasileiros sem biblioteca pública.

### *O patrimônio histórico material e imaterial*

As iniciativas referentes ao patrimônio histórico material e imaterial distribuem-se por três Programas: *Brasil Patrimônio Cultural*, *Monumenta*, e *Museu, Memória e Cidadania*.

5. Como a disponibilidade de cargos (DAS) não atende às demandas, o MinC solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2007, uma reestruturação dos quadros para suprir carências tanto nas equipes executoras quanto nas de gerência.

6. Ver: Retratos da Leitura no Brasil, Instituto Pró-livro, 2008.

Este conjunto de programas e suas ações está focado na preservação e recuperação do patrimônio histórico e artístico brasileiro e na manutenção das estruturas físicas e operacionais dos museus do país. O Programa *Museu, Memória e Cidadania* objetiva revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a estes produtos culturais nas diversas regiões do Brasil. No âmbito das ações do programa realizou-se em 2007 a 5ª Semana Nacional de Museus, com o tema *Museus e patrimônio universal*, quando se promoveram mais de 1.400 eventos culturais em todo o país com envolvimento de mais 460 instituições. Outro destaque na área foi a realização do 1º Encontro Ibero-Americano de Museus, que contou com a presença de responsáveis pelas políticas museológicas de 22 países e resultou na instituição de 2008 como o Ano Ibero-Americano de Museus e na proposta de criação da Rede Ibero-Americana de Museus e do Programa *Ibermuseum* (articulação das instituições museológicas dos países ibero-americanos).

Entre as iniciativas do Estado brasileiro para a valorização do seu patrimônio histórico urbano, sobressai o Programa *Monumenta*. Tem como objetivos preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico, arquitetônico e artístico urbano sob proteção federal, promover a conscientização da população brasileira acerca deste patrimônio, bem como aperfeiçoar a sua gestão, estabelecer critérios para implementação de prioridades de conservação e aumentar a utilização econômica, cultural e social das áreas de projeto. Constituem seu objeto 26 municípios brasileiros, com a classificação de 892 imóveis considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico. O programa tem investido desde seu início em processos de municipalização da gestão dos bens patrimoniais, mediante ações em parceria, de modo que os patrimônios urbanos, artísticos e históricos de diversas cidades brasileiras sejam revitalizados e em seguida passem à supervisão das municipalidades, com a participação e responsabilidade do poder federal, por intermédio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em 2007, foi concedido apoio financeiro a municípios com sítios históricos para desenvolverem coordenadamente instrumentos de política urbana e diretrizes de preservação do patrimônio cultural, tendo sido contemplados 15 municípios que elaboraram seus Planos Diretores Municipais. Segundo a gerência do programa, foram bons os resultados alcançados, apesar do enfrentamento de problemas referentes à situação de inadimplência de estados e municípios, um dos maiores empecilhos para o desenvolvimento das ações.

Para aumentar a eficácia desse conjunto de ações, foi implementada nova estrutura administrativa do Iphan, tendo sido criados departamentos especializados em temáticas como planejamento em museus, patrimônio material e imaterial, e instalados seis novas superintendências regionais e sete escritórios técnicos. Isto permitiu ampliar o alcance das ações do instituto e fortalecer sua atuação no território nacional, sedimentando os pilares de uma política pública de longo prazo para o setor. Também prosseguiram as movimentações para a consolidação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), tendo sido obtida a aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 7.568/2006, que institui o Estatuto dos Museus e prevê normas de preservação, conservação, restauração e segurança dos bens artísticos. O projeto ainda passará por discussões no Senado Federal.

#### *Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura (Prodec)*

Em 2007 também teve início a implementação do *Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura* (Prodec), uma importante iniciativa do MinC no sentido de incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. O programa tem como estratégia o estabelecimento de convênios com iniciativas sociais que estimulem

cadeias produtivas carentes de organização e orientação empresarial. As ações empreendidas buscam capacitar e qualificar os projetos para que valorizem o desenvolvimento sustentável e protejam os sistemas simbólicos implicados nas cadeias econômicas e arranjos produtivos na área cultural. Foram selecionadas para ser objeto de fomento e participação nas ações do programa instituições com histórico reconhecido na realização de feiras de negócios e de festivais e na promoção do artesanato tradicional. Em 2007, o Prodec capacitou 70 comunidades representativas de pólos de produção de artesanato, envolvendo 1.400 artesãos, 80 agentes locais e 27 servidores estaduais. Realizou a Feira de Música do Brasil, apoiando 72 empreendimentos, 450 reuniões e movimentando negócios da ordem de R\$ 8 milhões.

#### *O Engenho das Artes*

O Programa *Engenho das Artes* representa o principal instrumento das políticas de ampliação do acesso da população aos benefícios da arte e cultura. Por acolher diversos segmentos culturais simultaneamente, suas ações apóiam as expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais, e visam atender ao amplo universo da diversidade brasileira. As iniciativas do programa contam com parcerias de governos estaduais, prefeituras, organizações do setor cultural, empresas estatais e empresas privadas. O programa consolida o apoio a projetos ou realiza estratégias de circulação de espetáculos pelas cidades brasileiras. São políticas de oferta que procuram organizar as inúmeras iniciativas artísticas dos vários segmentos em linhas de ação que ofereçam oportunidades de fruição a um grande número de pessoas e de reconhecimento público aos produtores. O principal problema aqui é que muitos artistas que não têm apoio da mídia e dos meios de comunicação de massa encontram dificuldade de inserção nos circuitos de fruição e difusão cultural. Esta também é dificultada pelos custos de deslocamento, infra-estrutura inadequada e falta de mão-de-obra local especializada. Dessa forma, as artes encontram um contexto pouco receptivo e informado sobre sua natureza e características, o que dificulta a sua compreensão e causa estranhamento, sobretudo quanto às artes visuais, à música erudita e à ópera, quando não até reduz a diversidade e riqueza culturais.

#### *Execução financeira e orçamentária dos programas*

Como já se anunciou na apresentação, os gestores culturais do governo federal apontam duas dificuldades críticas para o desenvolvimento dos programas e, por extensão, das políticas culturais. A primeira delas é a questão do financiamento, e a outra, a dos recursos humanos. Por isso será descrito nesta seção o aspecto orçamentário do financiamento federal desde 2005, e depois qualificada, em linhas gerais, a questão dos recursos humanos no MinC.

A tabela 1 apresenta o desempenho e a evolução financeira dos programas do MinC. O orçamento do órgão correspondeu a aproximadamente R\$ 824 milhões em 2007. Este valor é 40% maior em termos reais com relação a 2005. O aumento se deu em todos os programas, à exceção do *Livro Aberto*, cujo orçamento foi reduzido em 22%. Entretanto, o nível de execução financeira global apresenta oscilações: era de 80,9% em 2005, de 83,9% em 2006, e caiu para 76,4% em 2007.

O comportamento da execução dos programas finalísticos é variável. Destaquem-se negativamente aqueles que tiveram execução inferior à média do ministério. Nos três anos analisados, isto ocorreu com os Programas *Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural* e *Livro Aberto*, e em dois destes três anos, com os Programas *Brasil Patrimônio*

*Cultural, Cultura Afro-Brasileira e Monumenta*. O Programa *Desenvolvimento da Economia da Cultura*, criado em 2007, despendeu R\$ 9,5 milhões, com nível de execução de 89,7%. Note-se também a importância que ganhou o Programa *Cultura, Educação e Cidadania*, que representou 28,7% dos dispêndios finalísticos do MinC em 2007.

TABELA 1

**Execução financeira dos programas do MinC e outros itens selecionados (2005, 2006 e 2007)**

(Em R\$ milhões)

Ministério da Cultura	2005			2006			2007		
	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)	Liquidado	% do total	Nível de execução (%)
<b>Total</b>	<b>585,5</b>	<b>100,0</b>	<b>80,9</b>	<b>684,7</b>	<b>100,0</b>	<b>83,9</b>	<b>823,9</b>	<b>100,0</b>	<b>76,4</b>
Brasil Patrimônio Cultural	30,6	5,2	63,0	36,7	5,4	71,2	42,0	5,1	81,1
Livro Aberto	35,4	6,1	76,3	11,7	1,7	62,6	27,6	3,4	68,6
Brasil, Som e Imagem	56,0	9,6	91,7	60,8	8,9	85,8	95,6	11,6	69,3
Museu Memória e Cidadania	21,9	3,7	96,1	27,9	4,1	90,1	28,8	3,5	96,0
Cultura Afro-Brasileira	10,1	1,7	58,5	11,1	1,6	80,2	20,4	2,5	93,4
Monumenta	40,9	7,0	80,2	58,3	8,5	79,3	69,4	8,4	91,3
Cultura, Educação e Cidadania	58,1	9,9	79,3	47,2	6,9	89,5	126,6	15,4	79,8
Engenho das Artes	80,5	13,7	63,3	111,2	16,2	71,9	81,7	9,9	42,5
Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural	4,8	0,8	89,3	4,5	0,7	78,5	6,0	0,7	85,8
Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec)	-	-	-	-	-	-	9,5	1,2	89,7
<i>Subtotal despesas finalísticas</i>	<i>338,4</i>	<i>57,8</i>	<i>74,7</i>	<i>369,5</i>	<i>54,0</i>	<i>78,2</i>	<i>507,7</i>	<i>61,6</i>	<i>69,9</i>
Apoio administrativo	135,7	23,2	88,9	192,9	28,2	97,9	209,2	25,4	92,2
Op. esp.: cumprimento de sentenças judiciais	1,6	0,3	100,0	9,8	1,4	93,3	1,8	0,2	100,0
Op. esp.: serv. da dívida externa (juros e amort.)	2,5	0,4	76,4	3,3	0,5	99,9	4,5	0,5	94,9
Gestão da política de cultura	57,8	9,9	92,3	37,8	5,5	84,0	28,9	3,5	83,5
Gestão da participação em organismos internacionais	0,5	0,1	63,2	0,6	0,1	71,1	0,5	0,1	63,9
Previdência de inativos e pensionistas da União	49,1	8,4	98,1	70,9	10,3	98,7	71,3	8,7	94,8
<i>Subtotal despesas não-finalísticas</i>	<i>247,1</i>	<i>42,2</i>	<i>91,2</i>	<i>315,2</i>	<i>46,0</i>	<i>91,9</i>	<i>316,2</i>	<i>38,4</i>	<i>90,0</i>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

A organização atual dos programas do PPA permite que algumas despesas não finalísticas sejam alocadas nos vários programas do MinC, mas a disposição da tabela 1 possibilita a visualização da estrutura geral de despesas do ministério classificadas como despesas finalísticas e despesas não-finalísticas. Como se constata, os programas tomam mais da metade das despesas e chegam em 2007 a 61,6% do total, um aumento real de 50% em relação a 2005, enquanto as despesas não-finalísticas aumentaram menos (28%).

A tabela 2 apresenta a execução do MinC por natureza de despesa e modalidade de aplicação. Destaque-se o aumento significativo de gastos com pessoal e encargos (61%) e das transferências (66%). Entre estas, chama atenção o comportamento das transferências para outras esferas de governo: as destinadas a estados e Distrito Federal sobem de R\$ 17,9 milhões em 2005 para R\$ 84 milhões em 2007 (quase 4 vezes maior) e as transferências para os municípios começam com quase R\$ 35 milhões em 2005 para atingir em 2007 o montante de R\$ 73,7 milhões. As transferências para instituições privadas, por sua vez, são as mais significativas, tendo chegado em 2007 a R\$ 117,6 milhões.

TABELA 2

**Execução orçamentária do MINC, segundo os grupos de natureza da despesa e modalidades de aplicação (2005, 2006 e 2007)**

Órgãos selecionados	2005			2006			2007			Variação 2007/2005
	Liquidado (c)	% do total	Nível de execução (%) (d=c/b)	Liquidado (g)	% do total	Nível de execução (%) (h=g/f)	Liquidado (k)	% do total	Nível de execução (%) (l=k/j)	
<b>Ministério da Cultura</b>	<b>585.498</b>	<b>100,0</b>	<b>80,9</b>	<b>684.743</b>	<b>100,0</b>	<b>83,9</b>	<b>823.885</b>	<b>100,0</b>	<b>76,4</b>	<b>40,7</b>
Aplicações diretas	400.688	68,4	89,7	472.452	69,0	87,3	516.700	62,7	85,2	29,0
Pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas)	148.302	25,3	88,8	228.805	33,4	97,7	238.724	29,0	92,0	61,0
Outras despesas	252.386	43,1	90,2	243.647	35,6	79,4	277.976	33,7	80,2	10,1
Juros e encargos da dívida	1.139	0,2	71,5	1.302	0,2	100,0	1.568	0,2	95,9	37,7
Outras despesas correntes	236.900	40,5	91,3	217.156	31,7	79,5	235.629	28,6	81,7	-0,5
Investimentos	12.912	2,2	76,1	22.204	3,2	76,0	22.318	2,7	58,7	72,9
Inversões financeiras	52	0,0	74,8	983	0,1	74,6	15.521	1,9	99,9	29498,7
Amortização da dívida	1.382	0,2	81,0	2.001	0,3	99,9	2.940	0,4	94,4	112,7
Transferências	184.810	31,6	71,9	212.291	31,0	83,1	307.185	37,3	71,0	66,2
Transferências à União	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
Transferências a estados e ao Distrito Federal	17.980	3,1	44,8	31.883	4,7	84,4	84.014	10,2	50,4	367,3
Transferências a municípios	34.966	6,0	55,2	65.522	9,6	76,5	73.717	8,9	70,3	110,8
Transferências a instituições privadas	90.382	15,4	86,1	88.361	12,9	88,4	117.637	14,3	92,1	30,2
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	11.996	2,0	98,7	9.764	1,4	71,5	13.098	1,6	95,3	9,2
Transferências ao exterior	29.487	5,0	81,0	16.761	2,4	91,2	18.719	2,3	96,1	-36,5
A definir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Mesmo com esse amplo rol de programas e ações e com o aumento significativo de recursos financeiros, há muitas dificuldades, por exemplo, para que as intervenções públicas incluam atores institucionais de diferentes áreas e especialidades, a exemplo daqueles encarregados da reorganização dos espaços urbanos e que podem prever os lugares adequados para os equipamentos culturais de convívio; ou dos agentes da educação, que podem formar demandantes e produtores simbólicos competentes a partir do ensino/aprendizagem das diversas tradições das artes; e também de outros, como os produtores de imagem e som, capazes de realizações que enriqueçam o repertório simbólico e informativo da população.

Para a efetividade desses processos de construção política são necessários, além de mecanismos de planejamento intersetorial e de marcos regulatórios claros, instrumentos de participação consolidados para decidir a respeito de diretrizes, prioridades e alocação estratégica de recursos. Pode-se dizer que o ministério repousa suas ações nos três primeiros objetivos citados no início desta seção, quais sejam: *i*) orientar o conjunto da sociedade para que seja capaz de apreciar obras consagradas e legítimas, *ii*) desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas; e *iii*) estimular a criação artística para o enriquecimento das demais produções culturais em diálogo e interação constante. Embora se toque discursivamente em um quarto objetivo, relacionando a cultura com questões do desenvolvimento e como recurso para aumento da qualidade de vida, não se dispõe de mecanismos claros para uma atuação efetiva em relação a este objetivo. No entanto, a referência no discurso oferece um horizonte interessante para diálogos com parceiros e atores que desenvolvam crenças na mesma direção. Por sua vez, os programas existentes já contribuem de alguma forma para o enriquecimento do repertório cultural no Brasil.

Em termos da construção de políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que um dos esforços centrais do atual governo foi a realização de concursos e o fortalecimento

institucional pela reposição de pessoal. Este objetivo foi claramente reconhecido pelo MinC. No entanto, a realização de concurso pelo órgão gerou certas surpresas. Antes de comentá-las, assinalem-se algumas das tendências gerais do MinC no que se refere aos seus recursos humanos.

Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho entre 1997 e 2003, experimentou-se um esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento do quadro de recursos humanos denotava e denota a preocupação com o fortalecimento institucional do MinC. A comparação entre 2003, quando o número de servidores foi o menor do período (2.391), e 2007, quando chega a 2.976, mostra o aumento de 585 novos servidores, significativo para a pasta.

Ainda assim deve-se considerar que esse número é apenas 4% superior ao de 1997 (132 pessoas a mais), em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do MinC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades de recursos humanos. Os gestores públicos da área referem-se a estas deficiências como uma das questões centrais. Para corroborar esta idéia é necessário registrar que todas as avaliações internas do Plano Plurianual do MinC, realizadas pelos próprios gestores, apontam invariavelmente para a insuficiência de recursos humanos, tanto em quantidade como em qualidade.

As soluções que vêm sendo dadas para a carência de pessoal são, de certa forma, paliativas. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias, ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Nos últimos anos foi possível a realização de concursos para a expansão do quadro de servidores do MinC. Todavia, parte dos empossados não permaneceu no órgão, sobretudo, devido ao desestímulo conseqüente dos baixos salários. Das 51 vagas oferecidas e distribuídas por cargos (técnicos em assuntos culturais, educacionais, comunicação social, arquivologia, biblioteconomia etc.), 43 foram preenchidas, ou seja, restaram 8 vagas não preenchidas. Ressalte-se também que 45 pessoas desistiram das suas vagas para ocuparem cargos em outras instituições, demonstrando que a questão dos recursos humanos envolve outras variáveis, como a existência de carreiras e salários que ofereçam atrativos, o que não ocorre na área cultural.

A expansão de pessoal se deu por outros mecanismos. A força de trabalho do Ministério da Cultura é composta, segundo dados da sua Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), por apenas 57% de pessoal permanente. Os demais se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%) e estagiários (14,3%), sendo o restante composto por diversos vínculos. Outra parte é formada por Cargos em Comissão (DAS). Estas vias de expansão de quadros têm sido criticadas pelo Ministério Público por ilegalidade, e este órgão estabeleceu termos de ajuste para realização de concursos. Abre-se aí então uma oportunidade de modernização da gestão e valorização dos servidores da cultura. Convém salientar, entretanto, que tais questões exigem o estabelecimento de diretrizes adequadas e de decisões que dependem não somente do Ministério da Cultura, mas também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

#### **4 Tema em destaque**

##### **Cultura como integridade**

A existência de políticas culturais não depende necessariamente da presença de um centro unificado e especializado de decisão e coordenação políticas, mas principalmente da capacidade de agenciamento da produção simbólica para preencher espaços e necessidades

políticas ou sociais. Mesmo em contextos de grande fragmentação, as políticas culturais respondem e reagem de forma coerente com o conjunto de valores das comunidades em que se inserem – às vezes com divergências com relação a premissas, conceitos e objetivos, outras vezes com forte convergência. Assim, as políticas se articulam prática e interpretativamente com crenças, princípios, direitos etc., desenvolvendo resultados que implicam a reação (positiva ou negativa) às idéias e valores culturais vigentes.

Essa articulação acontece em diferentes âmbitos: na distribuição de recursos de produção e fruição cultural; na delimitação de objetivos e prioridades governamentais; nas formas de organização política – mais Estado ou instituições privadas; ou ainda nos estilos de integração simbólica, via desenvolvimento de burocracias nacionais ou regionais, no consumo cultural ou no desenvolvimento da autonomia das comunidades de cultura.

Não há nenhuma regra analítica ou formal que fixe ou delimite prática e definitivamente os âmbitos onde se desenrolam e articulam as crenças comunitárias e os diversos interesses a elas relacionados. Ao contrário, historicamente o que se vê é a mobilidade dos atores entre estes espaços significativos. Na verdade, a idéia de cultura ou de política cultural é mais geral e abstrata, e permite unificar o que no conjunto das práticas e objetivos políticos parece impossível. Por exemplo, a tradição de autonomia do campo artístico é defendida contra o Estado e o mercado, mas a estas instituições são atribuídas inúmeras exigências, entre deveres e responsabilidades no desenvolvimento das artes. Há aparentemente algo de ilógico nesta relação, mas, de fato, há acordo sobre conceitos gerais e contradição em questões específicas. Portanto, o jogo de movimentos é múltiplo – muitas vezes, contraditório – e os envolvidos reconhecem os espaços e a comunidade de regras que lhe dão certa coesão.

Dessa maneira, deve-se lembrar que há muita controvérsia na interpretação do sentido do conjunto das ações relacionadas às políticas culturais, assim como de cada governo no que se refere aos objetivos de suas políticas. As políticas culturais são um campo de controvérsias e de problemas móveis. A delimitação e fixação de sentidos decorrem sobretudo do jogo político e ideológico, que por sua vez exige a fixação dos atores e de posições para efeitos de composição e identificação políticas.

A Constituição de 1988, aqui tomada enquanto ponto de referência para a análise dos contornos das políticas culturais,<sup>7</sup> propõe que os direitos culturais se constituam em parte dos direitos sociais e, por isso, devam se referir de forma coerente aos princípios de igualdade, equidade e participação social. Ao mesmo tempo, os direitos culturais estão ali inscritos como direitos fundamentais, que incluem os direitos à liberdade de pensamento, expressão, crença, atividade intelectual e criativa etc.

Portanto, a cultura está presente com pelo menos dois importantes registros no texto constitucional: *i*) entre os direitos sociais, para os quais devem ser desenvolvidas instituições com formato adequado, situadas entre o Estado, a sociedade, os mercados e as comunidades, integradas pela idéia de igualdade e equidade no acesso a recursos sociais, assim como de desenvolvimento destes mesmos recursos; e *ii*) nos princípios da liberdade individual de criação e expressão, para os quais se pressupõem políticas para

7. Além dos artigos 215 e 216 do texto constitucional, referências à cultura podem ser encontradas em: Título I - Dos princípios fundamentais; no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais; e no Título VIII – Da Ordem Social; nos Capítulos III, Seção I - Da Educação; V – Da Comunicação Social; VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e Idoso; e VIII – Dos Índios.

democratizar os processos de produção e circulação de informações, assim como de discussão pública de temas relevantes.

Deve-se enfatizar ainda que a cultura fica assim definida em termos de um campo bastante amplo, pois abrange as comunicações, ao tempo em que é também uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e juventude. Além disso, envolve diferentes dimensões, como a patrimonialista (material e imaterial), a artística e a antropológica, e pode ser sintetizada como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Essa múltipla inserção da cultura no texto constitucional consubstancia a sua compreensão a partir da noção de *integridade*. Dado que o sistema de direito vigente em uma comunidade guarda coerência com os seus valores básicos e, nesse sentido, pode ser compreendido com base na referida noção de integridade,<sup>8</sup> é igualmente possível tratar a cultura sob este prisma, assumindo-se que ela também é, simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade. Daí as controvérsias e disputas no campo da política cultural são visivelmente coerentes com a dinâmica própria das interpretações a respeito do direito à cultura. Ademais, a cultura faz parte do desenvolvimento e do bem-estar social, tanto pela sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, quanto pelo seu caráter instrumental, ao gerar riqueza e assalariamento. A este conjunto de relações que a cultura estabelece com a comunidade, em termos tanto das noções valorativas quanto das práticas sociais, é que aqui se denomina *cultura como integridade*.

#### 4.1 Integridade e história

A validade desse núcleo de idéias pressupõe linhas de coesão entre cultura, direito e políticas. O núcleo semântico que configura a idéia de cultura como integridade permite reinterpretar a história das políticas culturais em seus princípios e valores fundamentais. É o que se fará brevemente no início desta subseção por meio da delimitação dos períodos do desenvolvimento das políticas culturais.

Aqui a história é importante não no sentido de que há uma continuidade de princípios e concepções do passado no presente, mas no sentido de uma coerência entre concepções atuais em vigor que resultaram, em parte, de decisões passadas. Estas, por sua vez, contêm um número limitado de conteúdos explícitos e necessários para justificar as decisões atuais. Dessa maneira, a idéia de integridade começa no presente e só se volta ao passado à medida que o enfoque contemporâneo o exige. Pode-se voltar ao passado, e é um pouco do que se apresenta a seguir, inclusive para narrar uma história geral do que foi dito e feito, para afirmar algo complexo sobre a prática atual e, sobretudo, para oferecer e justificar novos princípios de ação no futuro.

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética, o que pode impor um trabalho posterior de textualização e interpretação. Para a síntese dos períodos segundo as crenças e objetivos mais importantes que articulam as políticas culturais, vale consulta ao quadro 2.

8. A respeito do direito como integridade, ver: DWORKIN, R. *O Império do Direito*. Ed. M. Fontes, São Paulo, 2003 e *Uma questão de princípio*. Ed. M. Fontes, SP, 2005.

QUADRO 2

Período	Características	Princípio de totalização
1) Período iberista	Construção da idéia de nação a partir da influência das três "raças"; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heróico enquanto elite construtora do Estado Nacional	Civilização portuguesa
2) Período racista	Discussão da viabilidade de nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos	Racismo e "culturalismo"
3) Período de expansão fragmentada	i) Criação de um imaginário nacional a partir da idéia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação voluntarista do Estado; ii) Construção de nova engenharia institucional na área federal	i) Criação do homem novo brasileiro; modernismo; ii) Idéia de integração e modernização da cultura brasileira
4) Período de integração sistêmica	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: i) financiamento via mecenato – incentivos fiscais; ii) constitucionalização da cultura	Igualdade e equidade: entre dois liberaisismos

Elaboração Disoc/Ipea.

Os três períodos primeiros se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa, "raça" ou modernidade são princípios interpretativos que se articulam, mas o mais importante é que hierarquizam e oferecem critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação. O último período distingue-se pela idéia de igualdade das culturas e pelo reconhecimento da diversidade, o que permite dizer que organiza e pressupõe a presença do poder público, mas não propõe o estabelecimento de um princípio de hierarquização. É um período em que se integram os ideais liberais e os democráticos.

Alguns fatos históricos estilizados denotam que a idéia de construção de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social. Como esta idéia se constrói a partir de um princípio de oposição, ou seja, uma comunidade acredita que é algo em contraste com o que acredita serem ou dizerem ser as outras comunidades, é possível afirmar que a construção de uma alteridade objetivada é uma condição para a construção da identidade. Por isso, enfatiza-se na escolha dos fatos a presença de um *outro* (portugueses, franceses, europeus etc., mais modernos e civilizados, ou africanos, indígenas etc.). Apenas no último período, mesmo que com reminiscências presentes, as políticas se deslocam para um outro agrupamento e arranjo de crenças e valores. Este último período será retomado brevemente na próxima subseção. Deve-se ler a descrição a seguir com as ressalvas de que são demasiado sintéticas e de que os períodos se interpenetram, mantendo continuidades e se reinterpretando uns aos outros em torno de algo a que se poderia denominar "tradição brasileira".

O Império se caracterizou por uma ampla política de construção de referenciais legitimadores da participação portuguesa no Brasil. Naquele momento começavam a ser articulados os ideais do iberismo e do tropicalismo português. Com a vinda da família real, em 1808, veio a biblioteca que se transformaria na Biblioteca Nacional e que separava os cultos e os incultos, a cultura legítima da popular. Em seguida, em 1816, chegava a missão artística francesa, que delineou uma relação de celebração da família real e do Império, registrando tanto o cotidiano quanto os atos mais importantes a constituírem a memória nacional, em especial os feitos cristãos e das lideranças políticas portuguesas. Estes artistas criaram símbolos da Independência, deixaram registros da vinda da família real para o Brasil e, mais além, elogios ao processo civilizador português.

Outro marco do mesmo período é o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), criado em 1838 sob uma perspectiva de estudos da história natural e de construção da imagem de continuidade da civilização portuguesa nos trópicos. Sua reflexão foi sistemática e se deteve em problemas da nação, do Estado e de sua unidade, inclusive

cultural. Contribuiu para a configuração do imaginário das três “raças” constitutivas, fortalecendo a tese da importância maior da cultura européia e ibérica no perfil da cultura brasileira. As outras “raças” contribuía com suas festas, culinária, arte, nomes etc.; nenhum conteúdo científico ou filosófico, entretanto. O Museu Histórico, por sua vez, foi criado em 1818 e se debruçou sobre discussões “racialistas”, apostando no embranquecimento da população brasileira e nos potenciais da miscigenação para a conformação de uma civilização local. Entrou em pauta, a partir de modelos analíticos e doutrinários europeus, a discussão sobre a monogenia, a poligenia, e a respeito da viabilidade de uma civilização miscigenada. A discussão e as imagens propostas gravitavam em torno das idéias evolucionistas próprias do período e da legitimação do ativismo político e administrativo europeu nas colônias. No primeiro período republicano, o tropicalismo se rearticula em torno do “racialismo”, isto é, discutiam-se os destinos da nação em função da composição racial, ora vista como nação improvável, ora como uma possibilidade, dada a adaptação das “raças” miscigenadas à situação tropical.

Durante o Estado Novo articulou-se um projeto de integração simbólica e social, de composição do imaginário da democracia racial e de desenvolvimento de uma ampla estratégia de consolidação da radiodifusão e do audiovisual para a integração nacional. À época as políticas se desenvolviam com conflitos a respeito do lugar institucional de cada uma delas. Não havia uma linha de coesão institucional, mas uma idéia de nação moderna e conciliadora na sua moralidade básica que conferia unidade às contradições. As políticas culturais passavam a ser agenciadas em diferentes instituições, a exemplo do audiovisual, que poderia ter ações nas áreas educativa, industrial ou de propaganda governamental. Neste período a política patrimonialista veio preservar o barroco brasileiro, com exemplares de igrejas e fortes militares em uma linha de continuidade, ao mesmo tempo crítica com relação ao tropicalismo. Este primeiro momento conservou os registros arquitetônicos europeus e reconstruiu o barroco como elemento central da cultura artística nacional, enquanto as manifestações e outras expressões apresentaram-se de forma quase estilizada.

O período seguinte, de 1945 até 1964, caracteriza-se por intenso dinamismo no âmbito privado e por poucas iniciativas do poder público, embora a tradição implique sempre a aposta no desenvolvimento privado com apoios públicos. Em 1953, o Ministério da Educação, Saúde e Cultura foi dividido em dois, criando-se assim o MEC. Nesta época iam se consolidar os meios de comunicação de massa. As movimentações estudantis também viriam marcar a década de 1960, cunhada por uma intensa dinâmica cultural em grande parte independente do Estado, e em parte até mesmo reprimida por ele. Em meados de 1960 e na década seguinte, os militares propuseram uma construção institucional densa, marcada pelas primeiras iniciativas de criação de um Conselho Nacional de Cultura, em 1961, para discutir a política nacional e elaborar planos nacionais de cultura (em 1968, 1969 e 1973). Em 1966, criou-se o Conselho Federal de Cultura (CFC); em 1973, no Governo Médici, foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC). O período ainda caracterizou-se também por forte reengenharia da política patrimonial: criação da Fundação Nacional de Artes (Funarte), que absorveu parte do dinamismo cultural, financiando o estabelecimento de espaços de fruição ou circulação de eventos; da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme); do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDIA); do Conselho Nacional de Cinema; e da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro.

A década de 1980 experimentou um processo de democratização política, o que motivou a discussão de políticas de cultura nos estados e a articulação dos secretários em

fóruns que passaram a demandar a criação de um ministério, o qual veio a ser instituído em 1985. A Constituição Federal de 1988 abrigou princípios amplos de democratização cultural, embora o setor tenha herdado toda a fragmentação e contradições das políticas federais e ficado sem mecanismos de financiamento e pactuação de políticas de amplo escopo territorial. O período de 1990, por sua vez, sofreu um início tormentoso, mas depois aliviado por anos de ajuste fiscal, assim como pela reconstrução do Ministério da Cultura e de suas instituições vinculadas. O mais importante é que as leis de incentivo ganharam fôlego e se consolidaram. Os anos 2000 se distinguem pela inventiva da constitucionalização da cultura e da criação de um sistema nacional, pactuado, integrado e participativo. Estes dois últimos períodos, que são exatamente o foco da análise, são tratados a seguir.

#### 4.2 Os signos liberais e democráticos da integridade: liberalismo e equidade

Desde os seus primeiros momentos, as políticas culturais se fundaram no discurso de enriquecimento e desenvolvimento das sociedades. Nada mais atual, ainda que se considere a necessidade de reinvenção e atualização dos termos dos discursos, os quais tomaram as formas mais variadas ao longo da história, estabelecendo pesos diferenciados para os problemas, objetivos e conceitos utilizados para formatar as políticas. De alguma forma, os diversos formatos das políticas culturais brasileiras refletiram relações com a política mais ampla e com seus estilos, assim como com a cultura e a moralidade comuns.

Nesse sentido, a trajetória das políticas culturais delimita um dos aspectos mais relevantes e inovadores da Constituição de 1988, que é a valorização da diversidade cultural, princípio em grande parte opacificado pelas idéias ainda correntes sobre o nosso hibridismo miscigenado. O texto de 1988 é um marco também por reservar à cultura um papel sistêmico, ao tratá-la como direito e, mais ainda, ao relacioná-la no rol dos direitos sociais, além de estabelecer o princípio de valorização da diversidade como um dos seus núcleos.

Na década de 1980 havia divergências a respeito da propriedade da criação de um Ministério da Cultura separado do MEC, com avaliações diferentes a respeito das possibilidades que esta criação traria no tocante ao aumento dos recursos financeiros para a área. No entanto, a idéia tomou forma e o MinC foi criado em 1985, fato seguido pela cristalização de enunciados que ganharam forma na Constituição.

Os primeiros anos do MinC e do texto constitucional não implicaram estabilidade e aumento de recursos institucionais e financeiros. A Lei Sarney, criada em 1987,<sup>9</sup> teve pouca duração e recebeu muitas críticas. O início dos anos 1990, por sua vez, resultou em ruptura institucional, dadas as diretrizes políticas do Governo Collor, que eliminou o ministério para em seguida recriá-lo e propor a Lei Rouanet.<sup>10</sup> Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual, a primeira baseada na renúncia fiscal.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o MinC ganhou estabilidade institucional, embora o período não tenha se caracterizado por um incremento significativo de recursos financeiros ou humanos. Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do órgão foram caracterizados pela consolidação das leis de incentivo, e as reformas administrativas se alinharam às proposições do PPA, no

9. Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

10. Lei nº 8.313/1991, cujos termos encontram-se descritos na subseção 2.2 deste capítulo.

que se refere à construção de programas finalísticos com unidades de gestão com correspondência na organização administrativa. Esta racionalização, no entanto, não gerou a construção de maiores capacidades institucionais ou de possibilidades de desenvolver as políticas a partir do princípio da equidade. As leis de incentivos e as instituições a elas relacionadas (como a CNIC) não se desenvolveram para funcionar a partir de critérios de equidade, e muito menos foi possível que os recursos orçamentários o fizessem, dados os limites da abrangência das instituições federais e os montantes ainda muito reduzidos. Ainda hoje no Governo Lula apenas o Iphan tem capilaridade nacional, enquanto as demais estruturas do ministério se concentram em Brasília e no Rio de Janeiro, com algumas representações em São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Belém e Porto Alegre.

Há que se ressaltar que ação do MinC no período FHC/Weffort se desenvolveu em um dos sentidos do liberalismo, isto é, estimulando o enriquecimento cultural sem impor critérios substantivos em uma ou outra direção.<sup>11</sup> Os períodos seguintes, se também são marcados pelo viés liberal, agregam forte preocupação com a equidade e com a participação. Nos dois Governos Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas, mas também de execução de programas. Tendo em conta esta situação, é preciso dizer que os graus de sucesso na consolidação de cada função são variáveis.

Ressalte-se que as iniciativas dos dois mandatos do Governo Lula, mesmo com as limitações estruturais aqui apontadas, levaram a uma releitura do texto constitucional. Foram propostas emendas para vincular os governos descentralizados ao Plano Nacional de Cultura, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, a saber, a Conferência Nacional e o Conselho Nacional de Política Cultural.

A plenária da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília em dezembro do ano 2005, contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos estados e municípios. Na conferência, discutiu-se amplamente o Sistema Nacional de Cultura (SNC), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2000 – que propõe a vinculação de recursos da União, de estados e dos municípios para o setor – e o Plano Nacional de Cultura, já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48/2005. Além disso, indicou-se a necessidade de democratização dos meios de comunicação.

De fato, muitos são os problemas para a efetiva implementação desses dispositivos, que poderão configurar uma Política Nacional de Cultura. Entre eles está o funcionamento cada vez mais efetivo do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e ressignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, enquanto valor e recurso para o desenvolvimento social.

Mesmo com essas iniciativas – inéditas pelos padrões históricos de atuação das instituições culturais brasileiras –, vale registrar que os recursos limitados ainda impedem

---

11. O liberalismo não se constitui em uma teoria política única e muito menos se resume ao liberalismo econômico, em geral apresentado em formulações menos complexas que seus congêneres da filosofia política. Aqui se distinguirá, sob inspiração de Ronald Dworkin, dois gêneros de liberalismo: um baseado na idéia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo ser neutro, e o outro baseado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, sendo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige. A respeito, ver Dworkin, R., Uma questão de princípios, Ed. Martins Fontes, SP, 2005.

a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC, assim como a precariedade dos instrumentos de gestão pública também dificulta a coordenação e a articulação tanto entre as instituições federais quanto entre as esferas de governo e com a sociedade, assim como entre as políticas setoriais.

O quadro 3 apresenta as proposições de emenda à Constituição que ilustram o contexto abordado. São três, tendo sido uma delas já aprovada (EC nº 48/2005), outra conta com terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC nº 416/2005) e, finalmente, uma terceira vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC nº 150/2000).

QUADRO 3

**Objetivos e desafios das emendas à Constituição na área cultural**

Artigo da CF/88	Objetivos gerais	Descrição dos conteúdos	Desafios
EC nº 48/2005 (emenda ao artigo 215)	Integração das ações do poder público e definição de compromissos para a gestão cultural pública	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 estratégica e prioritariamente, no âmbito dos diversos entes federados.
PEC nº 150/2000 (emenda ao artigo 216)	Construção de Sistema Público de Financiamento	Vinculação de recursos da União (2%), estados e DF (1,5%) e municípios (1%) referente à receita resultante de impostos, compreendidas as transferências. A União destinará 25% aos estados e ao Distrito Federal, e 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 uma grande parte dos municípios menores e dos estados, e que deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos conforme exigido pela PEC.
PEC nº 416/2005 (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, instituições públicas e privadas culturais, subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), 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.

Como se conclui a partir do quadro 3, as estratégias para aprovação das normas de nível constitucional, além de gerarem fatos políticos importantes no que se refere à criação de marcos e regras para a atuação do setor público cultural, recolocam e redimensionam os desafios a serem enfrentados. Todas as propostas convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e destes com a sociedade, mas a instauração de mecanismos e ações que viabilizariam a criação de tal institucionalidade é complexa e envolve um grandioso esforço de concertação no estabelecimento de prioridades e estratégias claras e factíveis. Os recursos para a consolidação destes mecanismos também não são triviais.

No que se refere ao Plano Nacional de Cultura (PNC), para o qual já se tem diretrizes definidas, é importante considerar que este será objeto de discussão pelo CNPC, que definirá prioridades e aprovará o texto-base. Seu financiamento, por sua vez, compõe o principal problema e, por esta razão, ganhou especial atenção na 1ª Conferência Nacional, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC nº-150/2000. Discutiram-se outros temas também ao longo da conferência, 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 – aliás, em conformidade com o artigo 221 da Constituição Federal. Como

se observou anteriormente neste capítulo, contudo, a primeira proposta não foi viabilizada, e se criou uma possibilidade para encaminhar a segunda questão, com a criação da televisão pública.

#### 4.3 Dois liberalismos e a cultura como integridade

Conforme vem sendo exposto ao longo do capítulo, a Constituição de 1988 estabeleceu um amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os artigos 215 e 216, ora objeto de propostas de emenda. Neles está explicitado que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto ainda indica que a proteção das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional é objetivo a ser perseguido. Também se deve considerar que os diversos pactos internacionais, todos recepcionados e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, aludem aos direitos econômicos, sociais e culturais, que são abreviadamente tratados aqui como direitos sociais.

O que há em comum a esse conjunto de direitos declarados é o desenvolvimento da cultura e a proteção de classes e grupos desfavorecidos contra a dominação socioeconômica e as suas conseqüências no âmbito da democratização da cultura. As ações públicas, então, segundo estes valores, devem oferecer as garantias institucionais e os instrumentos para democratizar o acesso às facilidades de fomento, direcionando recursos para produtores independentes ou excluídos dos dinamismos dominantes, bem como abrir espaços participativos aos grupos envolvidos com a produção e difusão simbólica, valorizando os produtos culturais por eles gerados.

Esses valores podem oferecer elementos para articular a interpretação dos governos pré e pós-Constituição. A ênfase anterior nos distintos períodos das políticas culturais brasileiras procurou marcar três pontos. O primeiro, que as políticas culturais têm uma longa história e que algumas das suas características atuais são heranças da *expansão fragmentada*. Em segundo lugar, que os períodos anteriores à Constituição de 1988 foram marcados pela idéia de convívio tenso entre ideais liberais e práticas hierárquicas e autoritárias, ao tempo em que no período pós-Constituição também estiveram presentes os princípios do *liberalismo*. Por último, que as capacidades institucionais da área cultural estão em processo de construção e demandam continuidade nos próximos governos para sua consolidação.

A tese que se defende afirma que o período de Weffort foi caracterizado pela idéia de que os recursos de fomento deveriam ser ampliados para o enriquecimento da cultura, e que o poder público teria pouco a dizer a respeito dos critérios de equidade. O período Gilberto Gil preconizou que o Estado deveria construir capacidades para funcionar a partir de critérios relacionados ao desenvolvimento cultural, seguindo, sempre que possível, os ideais de equidade. Nenhum dos dois períodos conseguiu desenvolver ações amplas relacionadas à reestruturação dos mercados simbólicos a partir de critérios de equidade, tampouco voltadas para internalizar nas diversas políticas a idéia de cultura como recurso ou dimensão do desenvolvimento. Estiveram presentes, sem dúvida, ações pontuais para imprimir às políticas algum critério de equidade, e o tema da cultura como dimensão de desenvolvimento freqüenta cada vez mais o imaginário e os discursos institucionais. Contudo, os consensos não se avolumaram ou densificaram em torno destes temas a ponto de causar mudanças decisivas no cotidiano político.

De fato, no período Weffort as capacidades do ministério e de suas instituições vinculadas não foram ampliadas significativamente – o Estado não se fortaleceu, apesar da estabilidade política do ministro –, e as leis de incentivo se constituíram em um dos seus elementos mais importantes. A criação das leis de incentivos fiscais na área foi inicialmente apontada por críticos e aliados como simplesmente uma diversificação de fontes. Depois, no decorrer do processo de consolidação das leis de incentivos, foram sendo articuladas críticas a respeito de problemas pontuais que se relacionavam à administração da lei<sup>12</sup> e aos critérios de alocação de recursos, isto é, se deveria continuar a ser deixado às empresas o poder de decidir onde, quando e quanto alocar, ou se seria razoável estabelecer critérios e diretrizes para uso dos recursos incentivados. Outro ponto discutido foi o de saber como estas diretrizes seriam pactuadas e decididas, i.e., se seriam decididas pelo MinC, se seria aberto um espaço público como um conselho, se a discussão se daria entre governo e empresas estatais etc.; e, finalmente, se valeria transformar recursos incentivados em recursos orçamentários. Circulou até mesmo uma tese no início do Governo Lula segundo a qual haveria extinção das leis de incentivo. Elas foram mantidas, com um rendimento simbólico e político importante, pois os recursos foram se avolumando ano a ano, atendendo a um número cada vez maior de artistas e produtores culturais.

Na análise da composição geral dos recursos, também não há indicativos de uma desresponsabilização do Estado ou da intenção de deixar aos “mercados” todas as iniciativas de política cultural, nem nos governos de meados da década de 1990, tampouco nos dois Governos Lula. Também não há nada que indique que o uso dos incentivos fiscais e as decisões das empresas no período contenham tal distorção na aplicação de recursos que façam que as leis devam ser totalmente reformadas. As distorções e mau uso eventual dos recursos, ao contrário, são tratados com temporização.

No que se refere às estruturas institucionais, muitos dos problemas estruturais do Ministério da Cultura e da fragmentação de suas ações permanecem. Apesar disso, deve-se dizer que o contexto econômico de fins da década de 2000 e o comportamento dos seus agregados favoreceram um aumento relativo dos dispêndios orçamentários do ministério, entre os finalísticos e com pessoal, o que pode facilitar o processo de constitucionalização da cultura.

Assim, significados novos estão sendo construídos sobre os ombros da década de 1990. Portanto, se se deve aceitar decidir por algum diacrítico que marque diferenças entre as duas últimas décadas, parece não ser este o princípio dicotômico da presença do Estado ou do mercado, mas sim de dois tipos de liberalismo: um que procura ampliar e estimular a produção cultural em sentido amplo, e outro focado no enriquecimento cultural a partir de preocupações com a equidade, o que exige uma ação orientada do Estado em certas direções.

Pode-se acrescentar que, nessa década, as políticas foram pouco permeáveis à sociedade, o Estado estava pouco poroso às diferentes e contraditórias demandas sociais. Pode-se dizer que se viveu um razoável e justificado insulamento burocrático, tendo em vista as necessidades de re-construção institucional, a consolidação de mecanismo de financiamento alternativo aos recursos fiscais, e as características organizacionais

---

12. Por exemplo, políticas de alíquotas – seletivas ou não –, adoção de critérios políticos ou do princípio de equidade, direcionamento de recursos das empresas estatais, baixo estímulo à entrada de dinheiro próprio dos empresários etc.

e políticas do Ministério da Cultura. Atualmente, em que pese a construção de um cinturão protetor e de filtros com relação às demandas culturais e artísticas, natural no processo de gestão de demandas, quando se conseguiu que estas fossem vocalizadas no aparato público, desencadearam-se políticas antagônicas, em termos de seus princípios organizadores, mas também profundamente dinamizadoras dos processos políticos e institucionais. Ao mesmo tempo, se construíram marcos para o princípio da participação social, com a 1ª Conferência Nacional de Cultura, com o SNC e o CNPC, instituições que já foram capazes de vitalizar a atuação federal na área cultural, legitimando-a aos olhos dos produtores culturais de todo o território nacional.

Dessa maneira, o princípio da equidade se tornou central, relacionando-se à democratização, à ampliação do acesso a bens e serviços culturais e à valorização da diversidade. Estes objetivos perpassam praticamente todos os programas do MinC, mesmo quando não enunciados de forma explícita. À guisa de exemplo, o PPA 2004-2007 traduz esta concepção no seu Desafio 24, que abriga os programas do MinC e tem o seguinte enunciado: “valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais”. Talvez este enunciado não expresse da maneira mais clara, por ser demasiado sintético, o conjunto de valores de referência. Entretanto, a interpretação dos diversos documentos e debates produzidos no campo das políticas públicas culturais permite divisar a centralidade do papel do poder público na dinamização da cultura, na promoção da equidade no acesso a recursos disponíveis, e na valorização da diversidade e da democratização. Mesmo que as políticas não dêem conta dos desafios constitucionais, é de se registrar que estes estão colocados e são de certa maneira demarcados pelo texto legal.

#### 4. 4 Últimas questões

Tal como se afirmou anteriormente, depreende-se da leitura da Constituição de 1988 que a cultura é reconhecidamente relevante, ao ser qualificada enquanto parte dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado, como conceito que deve permear as ações públicas nas mais diversas áreas. Portanto, ao ser inscrita na Constituição como direito, a cultura deve ser tratada de maneira coerente com os princípios estruturadores do texto constitucional, decorrendo daí que a gestão das políticas culturais também se refere aos valores políticos protegidos e consubstanciados nas instituições e no conjunto de ações do poder público, sendo-lhe devidos recursos e instrumentos para sua realização na qualidade de direito, inclusive para que lhe sejam conferidos dimensão e recurso de outras políticas relevantes.

Como desdobramento interpretativo dos princípios envolvidos na organização da ação do poder público, pode-se apontar ainda conteúdos democráticos pertinentes à política cultural, como o respeito pela opinião diferente e as possibilidades de participação nos fóruns de decisão, além de conteúdos republicanos, como a transparência na gestão de recursos.

É possível associar esse conjunto de valores ao funcionamento dos mercados simbólicos (indústria do livro, televisão, rádio, audiovisual etc.), desde que dotados de estruturas institucionais que democratizem e promovam o acesso efetivo a bens e recursos de produção, e que, além disso, sejam capazes de estimular a diversidade cultural. Nesse sentido específico, são rarefeitas as iniciativas do poder público.

No entanto, também é necessário perguntar se os recursos utilizados na cultura são objeto de minuciosa discussão política, se a aplicação destes recursos se faz de forma transparente, se responde efetivamente a critérios que impactam na equidade, e ainda se

as discussões a respeito desta dimensão se estendem a outros âmbitos de ação do poder público, tal qual preconizado pela Constituição. O tratamento coerente da cultura a partir dos princípios constitucionais é exigente do ponto de vista interpretativo e no desdobramento concreto no mundo da vida institucional.

## 5 Considerações finais

A seção *Fatos relevantes* acentuou a criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais. Desde o início do governo se discute o desenho de um órgão participativo e paritário e a necessidade de oferecer à área cultural instrumentos de discussão de políticas, diretrizes e critérios para a alocação de recursos. Finalmente, no final de 2007, este órgão passou a realizar reuniões e rapidamente passou a se constituir em referência para o debate de questões importantes das políticas culturais.

Outro ponto destacado foi o da necessidade de discutir e conferir transparência aos critérios utilizados pela Comissão Nacional de Incentivos Fiscais (CNIC). A operação mecenas e a crítica a decisões de financiamento a projetos sem explicitação de quais critérios efetivamente estavam sendo utilizados suscitaram algum debate a respeito do alcance e dos limites da atuação da comissão. É razoável tanto que a CNIC receba certa atenção e cuidados especiais quanto às suas capacidades de funcionamento no quadro de busca de transparência e equidade na definição da alocação de recursos, quanto é importante que seus critérios de decisão sejam esclarecidos e submetidos ao conhecimento e debate públicos.

A criação da EBC foi apresentada como um avanço para o processo de democratização da informação e como uma possibilidade de “promover o pluralismo de fontes de produção e distribuição de conteúdos, da não discriminação, da autonomia em relação ao governo e da participação da sociedade civil, oferecendo mecanismos para o debate público de temas relevantes”. Ainda assim, deve-se assinalar que os objetivos da EBC são abrangentes e que a empresa enfrentará importantes desafios para consolidar seus valores em práticas institucionais, em especial pela presença de diferentes concepções a respeito de quais objetivos deverão ser prioritários.

A seção *Acompanhamento da políticas e dos programas* descreveu as ações do MinC em suas linhas gerais, demonstrando a grande heterogeneidade das políticas culturais e os diferentes objetivos aos quais fazem referência.

Finalmente, a seção *Tema em destaque* tratou da cultura como integridade, explorando algumas possibilidades interpretativas a respeito da história das políticas culturais brasileiras *vi-à-vis* a Constituição de 1988. Em termos analíticos, pode-se afirmar que há uma relação histórica coerente entre concepções de cultura, princípios (de justiça, morais, políticos etc.) e políticas culturais, e que o entendimento de como estas relações se deram em outros momentos permite interpretar os significados da Constituição de 1988 no campo cultural e os desafios que se abriram logo após sua promulgação – e que se recolocam agora em relação ao seu futuro. Em outras palavras, mesmo em contextos de grandes e profundas heterogeneidades no que se refere a campos de ação e objetivos, as políticas culturais podem ser interpretadas à luz de princípios e características históricas gerais. A carta de 1988 indica o “desenvolvimento cultural”, a “equidade” e a valorização da “diversidade” como eixos estruturadores, embora se mantenham como pano de fundo elementos de uma longa tradição cujos temas mais candentes (civilização, raça e nação) não desapareceram, e convivem com aqueles inscritos no novo texto constitucional.