CAPÍTULO 5

# CULTURA

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que há uma tradição de políticas culturais brasileiras. Embora a fragmentação das ações, o constante redesenho de cada uma delas, as mudanças de intensidade dos investimentos e a desarticulação aparente das iniciativas impressionem e causem a sensação de que tudo esta sendo reinventado o tempo todo, as linhas de continuidade são assombrosamente bem delineadas. As tensões são recorrentes, os problemas emergentes reproduzem antigos dilemas. Enfim, não se quer dizer com isto que a história se repete como farsa, mas que as tradições se reinventam a si mesmas e sobre as mesmas estruturas institucionais. Apresentam-se aqui algumas destas continuidades.

Na seção 2 aponta-se o contexto orçamentário como um condicionante da percepção do primeiro ano da gestão da ministra Ana de Hollanda. Foi um ano difícil do ponto de vista da gestão orçamentária. Associam-se a este fato as primeiras iniciativas da ministra em relação aos *creative commons*, por exemplo, a retirada do selo do *site* do Ministério da Cultura (MinC) e como este ato gerou reações e muitas interpretações a respeito das linhas de força que guiariam as ações da ministra nas políticas culturais. Esta primeira e densa camada de significações marca profundamente as percepções políticas a respeito do atual ministério.

Para contrabalançar essas sensações negativas apresenta-se nessa mesma seção as mudanças no Plano Plurianual de Governo (2012-2015). Neste estão expressas as linhas mestras do governo. Mostram grandes continuidades com as prioridades das gestões anteriores, mas traduzem iniciativas novas, a exemplo do desenho de um programa voltado para a economia criativa, de iniciativas de consolidação e gestão de equipamentos culturais e regiões de vulnerabilidade social, além da tradicional preocupação de se aproximar do Ministério da Educação.

A seção de acompanhamento de políticas e programas contém reflexão a respeito da elaboração do plano de ação para a economia criativa. Aponta a necessidade de estabelecer um conceito de economia criativa para o Brasil que considere as características do MinC, as vocações e os recursos institucionais disponíveis. Aproveitando a discussão a respeito de recursos, segue-se uma discussão a respeito das características do sistema de financiamento cultural. A ideia de base era discutir a hipótese corrente de que os recursos para a cultura teriam aumentado de

forma significativa nos últimos anos e também sobre quais justificativas pode-se argumentar sobre a legitimidade de aportar recursos para as artes e para a cultura. Enfim, a discussão se deteve no comportamento do financiamento e dos gastos na área cultural nos últimos anos.

Em seguida, apresentam-se, em linhas gerais, dois desafios para a área cultural: articular argumentos que justificassem a defesa do Vale-Cultura como política pública de acesso universal aos bens culturais e contextualizar os direitos autorais no quadro geral dos direitos culturais. Se o *vale* se relaciona com argumentos de justiça, igualdade e preferências do consumidor, os argumentos a respeito dos direitos autorais tentam equacionar o difícil equilíbrio entre proteção de direitos de uso econômico dos bens resultantes da criatividade e direitos de acesso.

## 2 FATOS RELEVANTES

Os fatos mais relevantes do período correspondem, em primeiro lugar, aos movimentos da política partidária. Estes processos impactaram fortemente nas políticas públicas culturais. O processo eleitoral envolveu fortes disputas e um comportamento governamental que teve consequências no processo de alocação de recursos setoriais. Como se verá posteriormente, o governo federal manteve em 2010, a forte disposição de aumento de dispêndios orçamentários para a área cultural. Tanto a dotação inicial quanto os recursos autorizados mantiveram um alto nível de crescimento (56%). O processo de empenho e liquidação dos recursos, entretanto, foi fortemente afetado pela lógica das disputas eleitorais e de suas regras. Ao final de 2010, o MinC não dispunha de recursos financeiros para repasses previstos em editais e em convênios já firmados. Portanto, as decisões e as políticas não correspondiam aos recursos materiais e a transferências efetivas. Este processo gerou um passivo importante para 2011 e também certo descontentamento do setor cultural. As dificuldades herdadas pelo MinC do conturbado processo eleitoral, que mudaria ou manteria as linhas mestras do governo anterior, teve impacto decisivo nos processos políticos e administrativos no primeiro ano do governo da presidenta Dilma Roussef e da gestão da ministra Ana de Hollanda.

O programa de governo da então candidata Dilma Roussef indicava acordos fundamentais a respeito dos eixos de atuação que vinham do governo Lula. Indicava necessidades de continuidade e de aprofundamento e, portanto, a ministra assumia compromissos com a reforma da Lei dos Direitos Autorais; com a reforma do sistema de financiamento (com a discussão e aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura e o aumento de recursos orçamentários); com a consolidação do processo de construção do sistema

nacional de cultura (SNC), inclusive com fortalecimentos dos mecanismos de participação social (como o Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC); e com a manutenção e ampliação de programas centrais como o Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, além de prosseguir com os esforços de fortalecimento institucional da Fundação Nacional de Artes (Funarte) e Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), entre outro conjunto de ações.

As mudanças de governo com a presença de novos gestores e visões diferenciadas são momentos com uma expectativa natural em relação à continuidade efetiva das orientações e mesmo de estilo na condução das políticas. Os atores que chegam trazem concepções, explicações e soluções diferenciadas para os problemas enfrentados. As políticas enfrentam não apenas graus diversos de dificuldades objetivas relacionadas às regras institucionais (editais, convênios e quadro normativo), mas também em relação aos acúmulos, isto é, da estrutura de capacidades técnicas, operacionais e políticas. A atuação da ministra Ana de Hollanda, em relação ao *creative commons,* gerou reações negativas e tentativas de distinguir e delimitar sua visão das políticas em relação aos governos anteriores. Associada a estas questões estão outras relacionadas às dificuldades econômicas e as resultantes do processo orçamentário de 2010. Não é possível fazer uma avaliação completamente descontextualizada.

O *creative commons* tenta induzir práticas de cultura livre e colaborativa. Por exemplo, é possível criar um produto onde vários atores colaboram criando, produzindo, desenhando a marca, difundindo e comercializando, por exemplo, sem que este produto seja tratado como propriedade de alguém ou de algum grupo particular. O *creative commons* permite também que a produção de conteúdos, sob licença, seja utilizada de forma livre e não comercial. O direito autoral, por sua vez, oferece limites fortes para a circulação e uso de materiais de forma livre, sem autorização do autor. Estas características impedem a reprodução de materiais, inclusive para fins didáticos e pedagógicos e o associam a usos comerciais. Sob a licença *creative commons* os materiais e as produções que dele se desdobram podem ser compartilhados e, sobretudo, permitem assegurar os devidos créditos à criação original. Assim, é possível repensar as noções de autoria, colaboração e também é possível reinventar as relações entre o direito do autor e o livre acesso a recursos simbólicos que são, afinal, em última análise, coletivos. Na prática as licenças *creative commons* permitem a declaração da vontade de pessoas, grupos ou redes em relação à distribuição de conteúdos culturais próprios, sejam eles em forma de texto, som, imagem, filme etc. facilitando o compartilhamento e a criatividade realizada em cima dos mesmos materiais simbólicos. Favorece ao público, mas também o processo criativo individual e coletivo.

Também permite diversas formas de licenciamento que vão desde a liberação completa de direitos patrimoniais até a restrição de criação de obras derivadas, da manipulação criativa dos materiais, reprodução e uso comercial dos conteúdos. As licenças são redigidas de acordo com as Convenções de Berna e Roma, o que permitiu que o Brasil, signatário destas convenções, se integrasse ao uso dos *creative commons*.

Desde 2003 o MinC incorpora a licença em suas políticas e projetos para realizar políticas culturais que permitam maior acesso aos bens criativos financiados ou estimulados pelo governo federal. Entretanto, logo na sua estreia no MinC, Ana de Holanda, em janeiro de 2011, retirou o selo da licença do *creative commons* do *site* do ministério, com base em dois argumentos. O primeiro que a legislação de direito autoral do país já contempla a liberação de conteúdos por parte dos autores, não seria necessária a forma de licenciamento via *creative commons*; o segundo é o de que existiriam outros modelos de licenciamento e que eles deveriam ser discutidos. Esta atitude da ministra gerou uma série de desconfianças por parte dos aliados históricos do MinC, pelo menos dos aliados dos últimos anos. Ainda não se sabe exatamente as razões da ministra para este caso, o fato é que o gesto gerou desconforto e impactou simbolicamente outras ações do ministério. É natural que os atores busquem e até mesmo inventem identidades políticas, é natural que sejam discutidas prioridades e quais serão as marcas do ministério na gestão Ana de Hollanda. Nesse sentido, se discute na seção 3, sobre acompanhamento e políticas programas, o Programa Brasil Criativo, um programa de economia criativa. Este programa, aparentemente, está destinado a marcar a gestão de Ana de Hollanda, tal qual o Programa Cultura Viva marcou as gestões anteriores. Antes de passar ao acompanhamento de políticas e programas, no qual se focará o Brasil Criativo e as características do sistema de financiamento cultural, vale atentar para o desenho do Plano Plurianual (PPA) na área cultural de maneira a se ter um quadro do conjunto de como estão organizadas as ações de políticas culturais do governo federal.

O PPA sofreu mudanças metodológicas, na sua forma de apresentação e organização. Não nos importa aqui descrevê-las, mas assinalar as linhas de força do PPA na área cultural. O quadro 1, a seguir, descreve algumas das alterações realizadas no PPA (2012-2015). Estas mudanças são pistas, já que seus traços ainda não são fortes o suficiente para delinear prioridades, um estilo claro e formas de gestão apropriadas a objetivos que são a princípio intersetoriais, mas permitem compor uma visão de conjunto da atuação do MinC para o próximo quatriênio. Portanto, não se discute propriamente as modificações da organização do PPA, a exemplo da transformação dos programas em iniciativas e das complexas relações entre objetivo, programa e gestão.

Apenas se organiza uma visão de conjunto que demarcará o funcionamento do próximo PPA, o que permite, por sua vez, uma aproximação organizada na direção de algumas ações do ministério.

Como novidade registra-se a presença no PPA da cultura de programas de proteção dos direitos indígenas, crianças e adolescentes, juventude, igualdade de gênero e ambiental que se associaram as já tradicionais políticas de democratização e acesso, democracia cultural e diversidade cultural, bem como as políticas relacionadas às artes. Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência.

Seja como for, os programas sob foco do MinC permanecem essencialmente os mesmos. A mudança mais clara e relevante até o momento é o Programa Brasil Criativo, que ainda não tem tradução no PPA, inclusive porque não chegou o momento para construí-lo como tal, mas que já tem um plano de ação, como se verá mais adiante. As praças do PAC também são novidade, voltadas para as áreas de maior vulnerabilidade social das cidades brasileiras. Estas dialogam com as ações e iniciativas do Programa Mais Cultura cujo objetivo é estimular a construção e a gestão de espaços e equipamentos culturais nos municípios e regiões com maiores necessidades e menor acesso a equipamentos culturais, de lazer e esportivos. Ambas estão traduzidas nos objetivos do PPA. Os demais objetivos traduzem programas antigos já consolidados em outros PPAs.

Há outras mudanças institucionais no que se refere à gestão dos programas herdados das gestões anteriores e há reformulações de foco e de visão a respeito de como eles devem funcionar. Entretanto, o elemento que interessa aqui é a ênfase dada à cultura sob a ótica da preservação, promoção e acesso. Daí se desdobra a participação social, a articulação intersetorial e federativa; promoção da cidadania cultural, da diversidade e do acesso; articulação entre economia criativa e desenvolvimento; ações para o livro e leitura, política para o patrimônio e para a memória cultural, para o audiovisual, para as artes, para a cultura afro-brasileira etc., além de iniciativas que visam aproximar o MinC e Ministério da Educação.

QUADRO 1
**Síntese da estrutura proposta para o PPA da área cultural (2012-2015)**

| Objetivos | Nome do programa | Iniciativas |
|---|---|---|
| Formular e desenvolver política pública de cultura com participação social e articulação intersetorial e federativa. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Sistema nacional de cultura: implantação de seus componentes, incluindo programa de formação de gestores culturais.<br>• Promover o relacionamento federativo e institucional da cultura e a assinatura dos acordos de cooperação federativa com estados e municípios.<br>• Plano Nacional de Cultura: formulação; implementação; acompanhamento; monitoramento; avaliação; revisão e difusão do Plano Nacional, dos planos setoriais e da política cultural, além de apoiar os planos estaduais e municipais de cultura.<br>• Implementação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).<br>• Monitoramento da execução das resoluções da I e da II Conferência Nacional de Cultura e organização da III Conferência Nacional de Cultura.<br>• Inserção e difusão da cultura brasileira no mundo e aprofundamento dos processos de integração e cooperação, em especial no âmbito sul-sul. |
| Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição. | Cultura: preservação, promoção e acesso.<br>Promoção e Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas.<br>Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes Juventude.<br>Igualdade de Gênero.<br>Licenciamento e Qualidade Ambiental. | • Brasil Plural: promover, reconhecer e valorizar os conhecimentos e expressões da diversidade cultural brasileira.<br>• Cultura Viva: fortalecer espaços, redes e circuitos culturais para o exercício da cidadania.<br>• Sujeito Cidadão: promoção do acesso ao conhecimento, à diversidade cultural e às condições de desenvolvimento simbólico. |
| Promover a economia criativa contribuindo para o desenvolvimento econômico e sociocultural sustentável. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira e formulação do Plano Nacional da Economia Criativa (PNEC).<br>• Formação para as competências criativas por meio de cursos para a qualificação de profissionais, empreendedores e gestores de empreendimentos criativos.<br>• Mapeamento da economia criativa do Brasil com o objetivo de identificar vocações e oportunidades de desenvolvimento local e regional, gerando conhecimento e informação sobre a economia criativa nacional.<br>• Identificação e fomento de polos criativos para geração de novos empreendimentos, trabalho e renda, com fortalecimento dos micro e pequenos empreendimentos criativos, inclusive com alavancagem da exportação de bens e serviços.<br>• Criação de linhas de crédito específicas e adequação de linhas já existentes para micro e pequenos empreendimentos criativos, em parceria com instituições financeiras, de modo a promover a desconcentração regional de distribuição de recursos financeiros.<br>• Formulação, modernização e gestão da política de direitos intelectuais.<br>• Registro de obras intelectuais.<br>• Proteção e promoção dos conhecimentos e das expressões das matrizes das culturais tradicionais da sociedade brasileira.<br>• Formulação e implementação das políticas de cultura digital e de digitalização de bens culturais. |
| Promover o acesso ao livro e à leitura e a formação de mediadores, no âmbito da implementação do Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) e do fomento à criação de planos correlatos nos estados e municípios. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Instalação e modernização de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura e fortalecimento de sistemas e redes de bibliotecas públicas, comunitárias e pontos de leitura.<br>• Incentivo à criação, formação, produção, difusão e ao intercâmbio literário.<br>• Promoção, formação e incentivo ao hábito e às práticas da leitura e da literatura.<br>• Fomento à realização de eventos na área do livro, da leitura e da literatura.<br>• Levantamento, organização e disponibilização de pesquisas socioeconômicas e informações sobre livro, leitura, literatura e bibliotecas. |

(Continua)

(Continuação)

| Objetivos | Nome do programa | Iniciativas |
|---|---|---|
| Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Promoção e realização do reconhecimento e da identificação de bens culturais de natureza material e imaterial, inclusive em meios digitais, visando a valorização da diversidade brasileira.<br>• Implantação de ações de preservação, salvaguarda e valorização do patrimônio cultural.<br>• Normatização de procedimentos e implantação de planos de fiscalização e monitoramento do patrimônio cultural brasileiro e normatização dos sítios protegidos.<br>• Apoio a projetos no âmbito do patrimônio cultural voltados a ações educativas, de promoção, difusão, gestão da informação, edição e publicação, articulação e fomento.<br>• Consolidação e institucionalização do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.<br>• Aquisição, preservação, digitalização e difusão de acervos audiovisuais. |
| Promover o direito à memória dos cidadãos brasileiros, difundindo e preservando os patrimônios museológicos, bibliográficos, documentais e arquivísticos e apoiando a modernização e expansão das redes, unidades, acervos e serviços museológicos. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Apoio e execução de projetos de ampliação, qualificação, revitalização e modernização de museus e a instalação de unidades museológicas, especialmente em municípios sem estas instituições e de museus dedicados à memória comunitária.<br>• Capacitação de profissionais e apoio à geração e difusão de conhecimento do setor museológico.<br>• Promoção e difusão do patrimônio museológico brasileiro e de seus museus.<br>• Fiscalização do cumprimento da legislação do patrimônio museológico.<br>• Captação, identificação e preservação dos acervos, documentos e arquivos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro.<br>• Instalação e funcionamento da Hemeroteca Nacional.<br>• Promoção do acesso e difusão dos acervos bibliográficos e arquivísticos constitutivos do patrimônio cultural brasileiro.<br>• Ampliação do acervo da Biblioteca Nacional Digital. |
| Promover e fomentar a produção, difusão, circulação e inovação de obras e atividades audiovisuais, ampliando o acesso. Regular, fiscalizar e fortalecer a indústria audiovisual brasileira. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Regulação e normatização do setor audiovisual e da atividade cinematográfica.<br>• Fiscalização do cumprimento da legislação do setor audiovisual e da atividade cinematográfica e combate à pirataria.<br>• Gestão e fortalecimento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), do Programa de Audiovisual Brasileiro (PRODAV), Programa da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA) e do Fundo Setorial do Audiovisual.<br>• Implantação do Programa Cinema Perto de Você.<br>• Gestão regulatória dos mecanismos de incentivo fiscal à atividade audiovisual previstos na Lei nº 8.685/1993 e na Medida Provisória nº 2.228-1/2001.<br>• Fomento à produção, distribuição e comercialização de obras audiovisuais no país e no exterior.<br>• Execução do Prêmio Adicional de Renda.<br>• Implantação de sistemas de registro, controle de bilheteria, relatórios e dados de acompanhamento e monitoramento do mercado audiovisual.<br>• Difusão e desenvolvimento de atividades audiovisuais no Brasil e no exterior.<br>• Ampliação das atividades de formação, capacitação e qualificação dos setores do audiovisual.<br>• Mapeamento e estímulo à inovação e ao desenvolvimento sustentável dos setores da atividade audiovisual, por meio da implementação de novos processos, formatos, conteúdos e modelos de negócio relativos à produção, distribuição e exibição.<br>• Ampliação, modernização, atualização tecnológica e desenvolvimento de atividades do Centro Técnico Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira.<br>• Implantação do Canal de Cultura, cuja transmissão será destinada a produções culturais e programas regionais independentes. |

(Continua)

(Continuação)

| Objetivos | Nome do programa | Iniciativas |
|---|---|---|
| Fomentar a criação, difusão, intercâmbio e fruição de bens, serviços e expressões artísticas e aperfeiçoar e monitorar os instrumentos de incentivo fiscal à produção e ao consumo cultural. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Fomento à produção, à difusão, à circulação de projetos, às atividades e aos eventos artísticos.<br>• Fomento à qualificação de ambientes, aos equipamentos e aos espaços utilizados pela música, circo, dança, teatro, artes digitais e artes visuais.<br>• Fomento à fruição cultural e à formação de público.<br>• Programação e funcionamento dos espaços e ambientes culturais da União para ampliação do acesso às artes.<br>• Incentivo à capacitação de artistas, técnicos, produtores, educadores e agentes multiplicadores da arte e da cultura.<br>• Aperfeiçoamento, regulamentação e monitoramento dos instrumentos de fomento à produção de bens e serviços culturais, propiciando a melhoria da gestão e acompanhamento do fomento à cultura por meio de patrocínio com incentivo fiscal, conforme Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991).<br>• Regulamentação, implementação e monitoramento de instrumento de incentivo fiscal ao consumo de bens e serviços culturais por meio da do Programa de Estímulo ao Consumo Cultural do Trabalhador Brasileiro (Vale-Cultura).<br>• Regulamentação, implementação e monitoramento do Projeto de Lei nº 6722/2010, que institui o Procultura.<br>• Estímulo e promoção do intercâmbio entre técnicos, artistas e agentes culturais. |
| Promover, preservar e difundir o patrimônio e as expressões culturais afro-brasileiras. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Promoção de iniciativas culturais, preservação de expressões, celebrações, lugares e manifestações afro-brasileiras; e realização de ações e de intercâmbio com países da África, América Latina e Caribe.<br>• Apoio e difusão de pesquisas, estudos, mapeamentos e levantamentos sobre a cultura afro-brasileira e afro-latina e fortalecimento do observatório afro-latino e caribenho como rede de pesquisa, desenvolvimento, inovação e difusão de informações sobre cultura negra.<br>• Certificação de comunidades remanescentes de quilombos; promoção de assistência jurídica para as comunidades quilombolas certificadas e implementação de projetos locais de qualificação e capacitação das comunidades quilombolas e de terreiro. |
| Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Implantação e indução da gestão e do uso das "Praças dos Esportes e da Cultura" em localidades caracterizadas pela baixa presença de equipamentos públicos e pela alta vulnerabilidade social.<br>• Promoção do acesso, ampliação, modernização, implantação e indução da gestão e do uso dos "Equipamentos e Espaços Mais Cultura" e de outros equipamentos e espaços com acesso público para a prática cultural. |
| Produzir e difundir pesquisas e conhecimento constitutivo da cultura brasileira e desenvolver política nacional de integração entre cultura e educação. | Cultura: preservação, promoção e acesso. | • Desenvolver e implementar política nacional de integração entre educação e cultura que promova o reconhecimento das artes e dos saberes culturais como campo de conhecimento e como elemento estratégico para qualificação do processo cultural e educativo.<br>• Fomento e produção de estudos e pesquisas no campo da cultura.<br>• Difusão de conhecimento científico e cultural.<br>• Cooperação institucional em pesquisas, cursos e em eventos científicos e culturais, em âmbito nacional e internacional.<br>• Promoção da produção e da difusão da cultura letrada brasileira por meio de ações e produtos culturais |

Elaboração dos autores.

## 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Nesta seção descreve-se as questões centrais que foram sendo desenhadas no processo de formulação do programa de economia criativa do MinC. O programa se chama Brasil Criativo. A estratégia de acompanhamento da formulação do Programa Brasil Criativo se apoia em dois pilares. Primeiro traduz a discussão a respeito do que é a economia criativa para as políticas culturais brasileiras em sua natureza e estatuto, como problema específico. Considera a multiplicidade da economia criativa e as suas articulações com as dinâmicas e transformações culturais que acontecem nas estruturas produtivas. Nesse caso, a economia criativa é um fenômeno total (cultural, político, econômico, tecnológico etc.). Apesar disso, os aspectos mais caracterizadores da economia criativa são aqueles relacionados aos dinamismos de mercado. O segundo pilar está centrado na reflexão a respeito dos contextos institucionais, os espaços que delimitam o que acontece, os ritmos, as direções, como são concebidas, modeladas e organizadas as dinâmicas culturais. A movimentação por estes dois pilares, que é uma tradução das discussões sobre a formulação do Programa Brasil Criativo, pressupõe que a economia criativa seja alvo de uma reflexão típica de política pública. Desse ponto de vista não é razoável tomar a economia criativa como um objeto sobre o qual é necessário se debruçar para descrever as infinitas facetas e enumerar as possibilidades de ação. A economia criativa é um conjunto formado por múltiplos dinamismos culturais e econômicos, mas do ponto de vista da política pública é necessário selecionar, demarcar e estabelecer objetivos e instrumentos de ação.[1]

### 3.1 Criatividade e economia

Na economia criativa interagem agentes econômicos diversos e se projetam as várias esferas da atividade social. Nela se cruzam lógicas diferenciadas de ação, de produção e difusão simbólica. A economia criativa é um conceito que têm as margens borradas. Todos sabem o que é, mas quando indagados, a certeza desaparece. Certamente o conceito nasce da vontade política. O aproveitamento intencional da economia criativa para gerar desenvolvimento, capacidades, renda e trabalho são comuns a qualquer tentativa de conceitualização e às experiências mais conhecidas. Reduzir desigualdades e promover a diversidade também são fermentos deste bolo. Tudo isto se amalgama aos objetivos de inserção de produtos e produtores nos mercados nacionais e internacionais, e também de promoção dos intercâmbios comerciais e tecnológicos, dinamizando e articulando mercados simbólicos. A estes intercâmbios se agregam questões relativas às identidades culturais, ações de caráter lúdico e pedagógicos, festivais e celebrações. A economia criativa é múltipla e multidimensional, mas o que a caracteriza?

1. Versão próxima deste texto de acompanhamento acabou por ser incorporada ao Plano da Secretaria de Economia Criativa – políticas, diretrizes e ações 2011 a 2014, 1ª edição, 2011.

A cultura tem uma relação difícil com a economia. Os agentes culturais sublimam a ideia de interesse econômico material em nome da estética pura, das produções do espírito e da liberdade criativa. A cultura não tem preço. A genialidade criativa justifica qualquer custo. A vida comunitária é enriquecida com as criações culturais. Ao lado disso, há necessidade de entender a cultura e relacioná-la com modos de ser e se relacionar com o mundo e com a comunidade. Este modo de ser se relaciona com as capacidades subjetivas e com as condições materiais de vida.[2]

Por um lado, a economia é múltipla, mas convive com a ideia de uma distribuição virtualmente justa de recursos, e mantém uma relação cheia de nuances com a cultura. A economia sublinha que toda vida humana, por mais criativa que seja, faz uso de recursos materiais para a satisfação de utilidades individuais e coletivas. O uso adequado de recursos escassos responde em parte aos ideais de boa viva. Por outro lado, os economistas devem fazer o esforço de entender a cultura não como um conjunto de bens e serviços distribuídos pelos mercados e pelo Estado, mas como recursos simbólicos que auxiliam os indivíduos e as comunidades a ultrapassarem dificuldades e inconvenientes da existência.

Mais concretamente, a economia criativa, do ponto de vista das políticas culturais, ainda tem contornos indefinidos. Em muitos casos, a economia criativa é relacionada com a economia do conhecimento e com as necessidades estruturais de desenvolvimento (aumento de produtividade da economia, integração regional, reforma tributária e da previdência, política fiscal etc.). Nesse sentido a economia criativa relaciona-se com os conhecimentos da educação, especialmente superior, tecnologias da informação e comunicação, engenharia de processos e produtos, *design* etc. A economia criativa também pode ser parte de estratégias de transformação de outras partes da economia: agroindústria, siderurgia, celulose e papel, petroquímica, metais não ferrosos, por exemplo. Nesse sentido os objetivos são desenvolver o "salto tecnológico", vantagens competitivas de forma seletiva em setores de alta tecnologia, inclusive *software* e das tecnologias de informação e comunicação – TICs (VELLOSO, 2009).[3]

É dessa economia criativa que o MinC deseja falar? A última palavra para responder esta questão é do próprio ministério, porém vale a tentativa de respondê-la,

2. Associam-se o desenvolvimento, a democracia e a cultura como processos integrados. A democracia cultural é um conjunto de processos de distribuição de bens, oportunidades, participação na criação e no sistema de decisões. Este conjunto, por sua vez, se irradia-se para os processos contínuos de desenvolvimento, que significam a crescente melhoria das condições de vida e o reconhecimento de que formas alternativas de vida e cultura devem ser respeitadas em sua dignidade, inclusive por contribuírem ao desenvolvimento e ao convívio e à interação dos diferentes, ou seja, por concorrerem para a interculturalidade. O desenvolvimento cultural, por seu turno, é o conjunto de transformações socioeconômicas e políticas que permitem a ampliação das atividades culturais, da interculturalidade e do reconhecimento da diversidade (Barbosa, 2010).

3. Ver também Velloso (2008).

refletindo qual é a política pública; qual é a tradição do MinC em termos de objeto de política; e como se processam decisões. Em primeiro lugar, isto é, tomando as políticas como conjuntos de ações coordenadas pelo poder público, que visam objetivos e a resolução de problemas, adianta-se que devem ser considerados, de forma equilibrada, os recursos disponíveis (financeiros e de gestão), a vocação (ideias gerais, valores e conhecimentos) e as capacidades de articular atores. Para o segundo ponto, que se refere ao objeto das políticas culturais, pode-se dizer que são os circuitos culturais relacionados à produção artística e, mais recentemente a valorização dos modos de vida diversos (com cosmovisões, saberes, fazeres, estilos de vida etc.). Assim, não se está diante apenas de economias relacionadas à criatividade, mas de certo tipo de fazer estético. Por fim, decidir implica em selecionar objetivos em função dos recursos disponíveis e de estratégias. Tudo isto deve ser considerado na definição de uma economia criativa brasileira.

### 3.2 Economia criativa e políticas culturais

De uma maneira geral e um pouco simplificada, pode-se dizer que existem três linhas de abordagem na reflexão de política pública. A primeira é centrada nos resultados globais e locais das políticas. Nesse contexto, as medições sobre produto agregado e trabalho oferecem uma visão aproximada destes resultados. Outra abordagem é centrada nos impactos sobre os agentes culturais, os efeitos gerados na organização dos circuitos de produção e difusão simbólica. O foco aqui é o fortalecimento de elos dos circuitos da economia criativa. A consolidação de cadeias, arranjos e redes, enfim, circuitos de produção e difusão são objetivos aproximados. Existe outra abordagem, centrada nos processos institucionais de produção econômica e nas suas relações com os poderes públicos. Nesse caso, o centro é o desenho institucional, a estrutura de incentivos públicos, as inter-relações estabelecidas entre agências públicas, agentes culturais e o contexto normativo.

Esse desenho se torna ainda mais complexo com a lembrança da presença de variados contextos de ação (local, nacional e internacional), das diversas esferas de atividades (música, filme e vídeo, TV e rádio, mercado editorial, *designer* e moda, artes visuais, artes cênicas e dança, cultura popular, publicidade, arquitetura, jogos e animação, gastronomia, turismo e tecnologia digital etc.) e dos efeitos destas atividades nos circuitos culturais, nas redes urbanas e tecnológicas, nas comunicações, nas expectativas materiais e simbólicas dos profissionais e agentes envolvidos.

As atividades relacionadas às economias criativas são rotineiras e duradouras, integram-se em circuitos regulares. Contudo podem ser movimentadas periodicamente e, de fato, o são, em muitos casos, por eventos com maior ou menor amplitude (seminários, encontros, espetáculos, festas, salões, feiras, festivais, exposições etc.). Estes, por sua vez, se materializam em espaços e equipamentos específicos. Na verdade, a realização de eventos é uma das características da área cultural.

A organização de eventos públicos planejados, articulados interinstitucionais (entre ministérios e órgãos) e intersetoriais (setores criativos) é um dos instrumentos cruciais de ação. Estas intervenções organizadas permitem a realização de investimentos estratégicos por parte de agentes privados e públicos, valorizando e desenvolvendo instituições, equipamentos e recursos humanos.

Do ponto de vista da ação pública, entretanto, há variáveis que devem ser consideradas que ultrapassam as ideias gerais orientadoras. Estas ideias gerais têm lugar decisivo nas políticas públicas, mas há a necessidade de articulá-las em torno de instrumentos de ação de forma mais precisa quanto for possível; a ação pública é, por definição, seletiva e é bom que seus objetivos, estratégias, instrumentos e metas sejam claros, que as informações produzidas para avaliá-las componham a reflexão no momento da formulação e do planejamento.

É muito comum, por exemplo, que a geração de informações próprias a levantamentos gerais ou a pesquisas de teor censitário sejam utilizadas como argumento para a gestão. Mais apropriado, todavia, é que as informações para monitoramento e avaliação componham o desenho da política. Isto decorre de um fato simples. Os recursos próprios para a política são em geral escassos, sua mobilização envolve a escolha de parceiros e a delimitação de espaços de intervenção. Não se pode fazer tudo. Os agentes, mesmo os parceiros, não se mobilizam no mesmo tempo e com os mesmos objetivos.

Em geral, é necessário estabelecer um conjunto de ações a partir de resposta a questões simples: aonde se quer chegar com um conjunto de ações e em que tempo? Quais ações estão sob governabilidade de quem as conduz para produzir os resultados? Quais ações privilegiar? Como incentivar os parceiros a agirem na mesma direção, com objetivos e temporalidades relativamente convergentes? Como medir os resultados? Depois, é necessário avaliar a coerência das respostas.

A combinação das respostas, finalmente, incorpora ideias gerais, uma lógica de programação de ações e modos de ação. Nas ideias gerais um problema não é claro. Nos últimos anos, por exemplo, valorizou-se o direcionamento de recursos a partir da ideia de equidade, ou seja, mais recursos seriam direcionados àqueles que estariam excluídos dos mercados simbólicos mais dinâmicos. Então se valorizou um sentido da ideia de cultura popular. Assim, é necessária a delimitação de quais setores da economia criativa serão objetos de ação direcionada a partir da reflexão a respeito dos recursos disponíveis.

Também é imprescindível refletir sobre quais são os instrumentos de ação mais úteis para realizar as ideias gerais. Uma das possibilidades é organizar as ações em torno da ideia de eventos, aproveitando Copa do Mundo, Olimpíadas e as experiências recentes do Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC). De qualquer forma, é necessário responder a algumas questões. Serão

organizados em forma de uma miríade de eventos? Estes eventos serão organizados para fins comerciais, formação de público, para sedimentar circuitos culturais, formar e descobrir talentos? Os megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas serão tratados como oportunidade estruturante ou circunstancial para as economias criativas? É possível a articulação das duas estratégias, é possível organizá-los em redes? Ou a política mais adequada é a de fomento a ações culturais através de projetos ou conjuntos de projetos? Nesse contexto, qual a noção de espacialidade, qual o arranjo institucional? Há intenção de articulação dos eventos em rede, ou eles visam a criar viabilidade para políticas de economia criativa locais?

A escolha dos instrumentos e das formas de ação não dá fim aos problemas, ou melhor, dá início a outras questões. Por exemplo, se escolha pela organização da ação for o grande evento é necessário definir quem reconhece, onde, quantos e como se realizará, qual será a periodicidade, quantos pequenos e médios eventos o comporão, se seriam eventos especializados, temáticos ou genéricos, a composição do financiamento entre agentes públicos e privados, como será a participação de representantes públicos e privados em diversos momentos (na formulação, na implementação, nos momentos políticos etc.), quem participa, qual o padrão de organização espacial e distribuição dos eventos no tempo, como se dará a chamada à participação e com que tempo de antecedência, como serão regulamentadas as obrigações, deveres e competências, dos participantes e organizadores, como serão remunerados, como será a segurança dos objetos em exposição, gratuidade ou não no acesso ao público geral, entre tantas outras questões. Ou seja, há um tema aqui que diz respeito ao formato institucional, como serão pactuadas as regras, se haverá plano que ordenerá e coordenará as ações, se algum agente concentrará funções executivas, normativas e reguladoras, se algum agente produzirá, organizará e depositará jurisprudência, normas, documentos, relatórios de trabalho, balanços etc. com finalidade de avaliação, reflexão crítica e como recurso.

Por fim, é preciso lembrar que a economia criativa é o espaço de reencontro entre a lógica da necessidade da economia e da liberdade típica da criatividade cultural. Sua dinamização na forma de política pública permite reinventar funções políticas e simbólicas do Estado. Dessa forma, comércio e intercâmbios culturais, embora realizados nos mercados e por agentes culturais autônomos, deveriam, por princípio e também por necessidade política, se submeterem à lógica do bem público e dos processos democráticos da concertação e de *accountability*.

Nesse mesmo sentido, a economia criativa (relacionada às artes e aos modos tradicionais de vida) pode servir de ponto de apoio para reorganizar e ressignificar os espaços urbanos. Partindo deste ponto os atores se multiplicam e irradiam necessidades para outros setores das políticas públicas. Deve-se avaliar se os esforços aqui não são demasiados para os primeiros passos de institucionalização da ideia de economia criativa como objeto de política pública. Assim, transversalidade e

intersetoralidade devem se manter como ideal regulador e são mesmo viáveis em certos projetos e ocasiões. Entretanto, o que é inicialmente necessário é o ajustamento de recursos, vocação e instrumentos que demarquem um diferencial e uma identidade para a política cultural brasileira para a economia criativa. É perfeitamente viável a gradual ampliação do escopo das ações na medida em que o programa ganhe dimensões e maturidade institucional.

## 4 FINANCIAMENTO CULTURAL: UMA VISÃO GLOBAL

A Constituição de 1988 foi generosa com a área cultural.[4] Estabeleceu os direitos culturais e definiu um papel ativo para o Estado na área (BARBOSA *et al.*, 2009). Um dos mecanismos para que objetivos fossem efetivados é a participação ativa do Estado no financiamento de ações culturais. Existem propostas de emenda constitucional (como a Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003) defendidas durante a campanha pela presidenta Dilma Roussef e depois pelo MinC que pretendem vincular recursos para a cultura. Há também o esforço institucional para o aumento de recursos e para a reformulação de leis centrais que normatizam o sistema de financiamento federal à cultura. Para ampliar os recursos financeiros na área cultural, o Estado tanto pode usar recursos fiscais diretamente, para isso utiliza parte da carga de impostos, como utilizar incentivos fiscais, isto é, deixar de arrecadar impostos das empresas e pessoas físicas e em troca estas financiam ações culturais.[5] Inclusive, a área cultural tem algumas fontes vinculadas, embora diminutas, tais quais loterias, concursos e de fundos regionais. A Constituição também permite que os entes federados vinculem recursos fiscais, se houver vontade política e recursos financeiros. A composição de recursos dos orçamentos federais é de impostos gerais (imposto de renda, contribuições etc.) e a destinação de recursos responde à lógica incremental, isto é, quando há recursos tributários os órgãos setoriais aumentam seus orçamentos gradualmente.

Portanto, a Constituição expressa uma série de valores, entre eles o desenvolvimento – criatividade e proteção do patrimônio cultural para as gerações futuras (BARBOSA DA SILVA, 2010) – e equidade – regional e para culturas desprotegidas. Em conjunto, pode-se dizer que estes valores expressam o pensamento de Thomas Nagel (2005): "o valor que orienta a política fiscal não pode ser a justiça tributária, mas sim, a justiça social". Aparentemente acrescentou-se algo novo à apresentação da questão da cultura, a justiça social. Nada mais enganador.

No parágrafo anterior afirmou-se que política fiscal diz algo a respeito da disposição dos governos em usar recursos tributários para certos fins, nesse caso,

4. A Constituição pode ser entendida como uma rede de conceitos que define os direitos culturais. Os Artigos 215 e 216 são os mais famosos no campo cultural.

5. Os incentivos fiscais são mecanismos de financiamento que estão expressos nas Leis nºs 8.313/1991 e 8.685/1993.

a justiça social. Todavia, para muitos é duvidosa a ideia de que a cultura tem algo a ver com o desenvolvimento e com a justiça social. Para estes, as artes e a cultura seriam parte do gênero de última necessidade, algo supérfluo que não é, nem deveria ser priorizado como objeto de política pública. Entretanto, nos últimos anos ganhou densidade o tratamento da cultura como objeto de política pública ao se constituir como óbvio recurso ao desenvolvimento, mesmo que ela ainda seja tratada com ares de ceticismo irônico.

No entanto, não há como separar a dimensão cultural dos processos de transformação sociais mais gerais, especialmente econômicos e tecnológicos. Esta tese vem sendo defendida nos últimos governos e é tema do programa de governo da presidenta Dilma Roussef.

No caso do modelo brasileiro de financiamento da cultura existem, além dos recursos orçamentários diretos, os incentivos fiscais que são utilizados com diferentes finalidades. No campo da cultura, estes têm como finalidade, além de financiar atividades pelo seu valor cultural e artístico, criar uma orientação ou motivar o empresariado a apoiar e incentivar a prática do mecenato a artistas, instituições culturais e eventos. Por esta razão tinham prazo limitado de vigência que foi estendido a cada momento em que expirava.

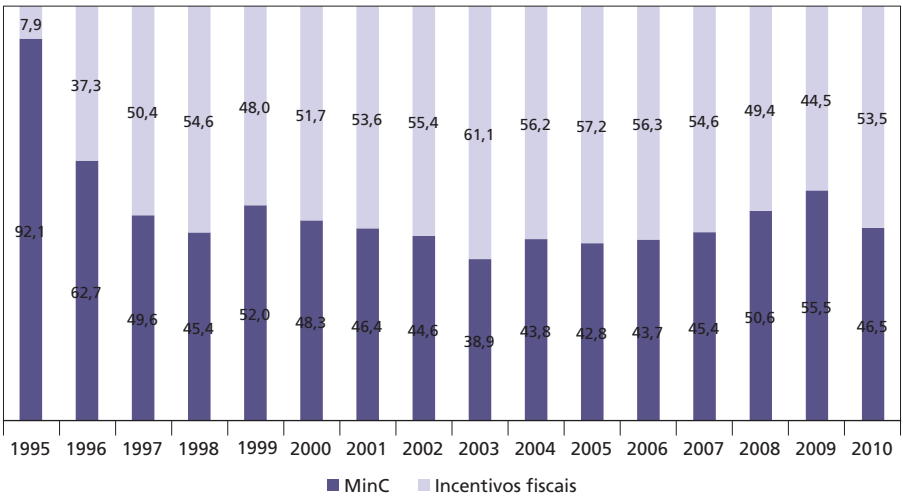
Outro objetivo foi criar atividades econômicas sustentáveis no campo do cinema e do audiovisual. Nesse caso, procurava apoiar ao processo de formação de atividades industriais nestas áreas, com uma complexa arquitetura de incentivos e apoios  com uso direto ou indireto de recursos de impostos, via execução orçamentária ou via incentivos fiscais. Entretanto, existem muitas controvérsias a respeito do financiamento à cultura. Apesar das críticas recorrentes ao sistema de financiamento cultural os recursos globais aumentaram significativamente, como se pode observar pelos dados de financiamento por meio de gastos diretos e indiretos.

Os gastos diretos orçamentários do MinC respondiam por 92% dos recursos da área em 1995 e em 2010, apesar do aumento dos montantes, correspondiam a 46,5% do total. Os incentivos cresceram de forma a impressionar: eram 7,9% do total em 1995 e chegam 53,5% em 2010.

GRÁFICO 1A

**Participação porcentual das fontes públicas e privadas no financiamento da cultura – nível federal (1995 a 2010)**

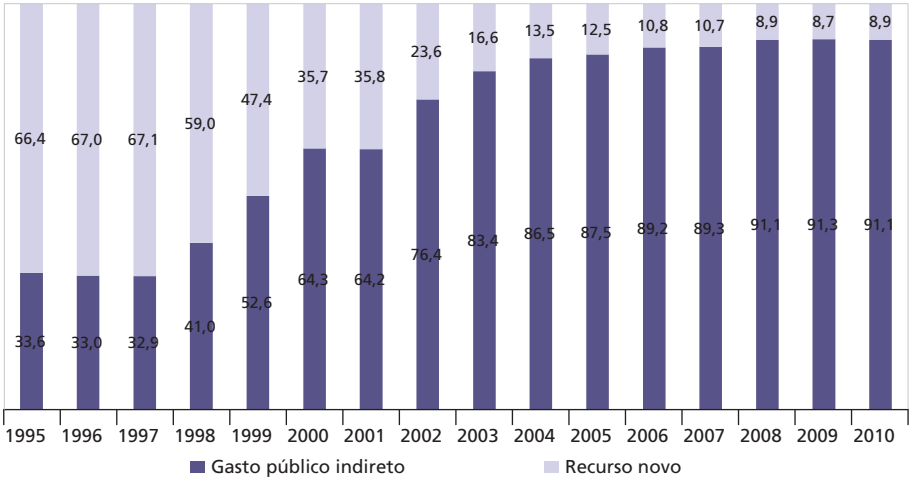
(Em %)




Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

No entanto, parte desses recursos faz parte dos que deixaram de ser arrecadados na forma de impostos (gasto público indireto) e que corresponderam a 33,6% em 1995 e 91,1% em 2010. Enquanto os novos recursos, o que os patrocinadores aportam de recursos próprios, eram 46,4% em 1995, foram 59% dos recursos totais em 1998 e caíram para uma participação de 8,9%, algo em torno de R$ 100 milhões, em 2010.

GRÁFICO 1B
**Relação entre recursos renunciados e recursos novos do patrocínio destinados à cultura – nível federal (1995 a 2010)**
(Em %)




Fonte: SALIC/MinC.
Elaboração Disoc/Ipea.

De acordo com Dworkin (2005), distingue-se três abordagens que justificariam a destinação de recursos para as artes e para a cultura, o *método econômico e* o *sublime*, conforme expressado pelo autor e uma terceira, a antropológica, para a qual o filósofo não apresentou uma definição explícita, mas é possível interpretar fazendo uma reflexão a partir dos elementos apresentados pelo autor . As três abordagens são apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2
**Abordagens a respeito do financiamento à cultura**

| | | |
|---|---|---|
| Econômica | "uma comunidade deve ter o caráter e a qualidade de arte que deseja comprar ao preço necessário para obtê-la" (DWORKIN, 2005, p. 239). | Pressupõe a liberdade para que as pessoas escolham o que querem. |
| Sublime | "a arte e a cultura devem alcançar certo grau de refinamento, riqueza e excelência para que a natureza humana floresça, e o Estado deve prover essa excelência se as pessoas não o fazem ou não têm como fazê-lo" (DWORKIN, 2005). | Propõe uma visão do que é bom para que as pessoas tenham ou usufruam. |
| Antropológica | "estrutura cultural de uma sociedade". | Propõe que a cultura é constituída pelo conjunto de oportunidades de valores disponíveis aos indivíduos. |

Fonte: Dworkin (2005).
Elaboração dos autores.

No primeiro caso, a abordagem econômica não justificaria o apoio financeiro às artes e à cultura, pois o instrumento mais apto a fazer escolhas e decidir de forma eficiente é o mercado. O consumidor escolhe o que quer e se está disposto a pagar o preço necessário. A questão mais difícil é saber se este consumidor estaria disposto a pagar pelo custo total de peça de teatro, museus, obras de arte etc. Os recursos públicos sempre subsidiam parte destas atividades. Isto implica dizer que o consumidor está pagando mais que em uma situação típica de mercado (paga na forma de tributos e do próprio bolso). Esta perspectiva apresenta outras dificuldades. Uma delas se refere às relações entre preferência e recursos totais disponíveis. Por exemplo, uma pessoa pode ter uma forte preferência em gastar seus recursos em espetáculos de teatro e simultaneamente não dispor de recursos. Preço e mercado não são medidas perfeitas para o que as pessoas realmente querem.

No segundo caso, a questão ganha aspecto diverso. Trata-se de decidir o quanto se está disposto a gastar coletivamente para desenvolver a cultura, portanto a discussão pública proporciona um valioso critério de decisão sobre dispêndios tributários. Os problemas centrais aqui se referem às desigualdades de acesso aos bens simbólicos produzidos ou protegidos por meio do subsídio público. Os que se beneficiam dos resultados dos incentivos públicos são exatamente aquelas pessoas que tiveram o gosto e a formação própria para desfrutar da arte e da cultura. Aqui se incluem não apenas centros culturais, museus ou bibliotecas, mas também as instituições educacionais. Existe algo de levemente injusto nesta perspectiva, já que beneficiaria pessoas de classe média. Além disso, há outro problema sério que é o de tratar formas de vida ou escolhas artísticas particulares como universais, quando na verdade as pessoas discordam em questões de gosto, estética, razões para usar o tempo livre e sobre que tipo de arte tem conteúdos edificantes do ponto de vista moral e existencial. Assim, não seria razoável esperar que o Estado fizesse uso de suas capacidades de tributação e definição da alocação de recursos em função de valores particulares.

Ainda na abordagem econômica, também é possível seguir de perto a discussão na qual se diz que a arte e a cultura são bens públicos ou bens públicos mistos. Arte e cultura seriam bens públicos, uma vez que agregam valor e contribuem para a comunidade em geral e dessa forma devem ser apoiadas por recursos públicos, se não puderem ser produzidas pelo mercado de forma eficiente. A ineficiência se refere ao fato de que há grande dificuldade de impedir que aqueles que não pagam por ele também recebam seus benefícios e usufruam dele de forma gratuita.

> As pessoas não têm nenhum incentivo para pagar pelo que receberão de qualquer jeito se outros comprarem (...) como todos os outros terão o mesmo motivo, há um perigo real de que, coletivamente, não gastemos a soma que estaríamos dispostos a gastar se cada um de nós pensasse que isso era necessário; assim, acabaremos por não gastar o que queremos gastar coletivamente (DWORKIN, 2005, p. 332).

O bem público misto pode excluir os que não vierem a pagar o espetáculo – a ópera ou teatro –, contudo pode beneficiar aqueles que dele não participaram ou até mesmo gerar efeitos positivos extrínsecos para a comunidade – aumento dos postos de trabalho, turismo etc. – que não estão relacionados à qualidade intrínseca do bem, ou seja, arte e cultura seriam recursos para outros fins.[6]

Todavia existe um sentido mais amplo no qual talvez se devesse concentrar. A arte e a cultura são recursos simbólicos e refletem escolhas morais profundas, fazem parte do patrimônio global. Pablo Silveira (1995, p. 173) é bastante claro em relação a esta última questão: "as possibilidades ou oportunidades de valor presentes em uma sociedade não dependem da quantidade de objetos de escolha que estão disponíveis e sim da variedade de critérios de escolha que podem ser aplicados". Aliás, a arte, em qualquer de suas formas compõe o contexto cultural no qual todos nós vivemos. A "arte popular" e a "alta cultura" estão enredadas à cultura do dia a dia e assim se justifica o patrocínio estatal a elas pelo potencial que têm para fecundar a cultura cotidiana e aumentar-lhe o repertório de imagens, ideias, padrões de resolução de problemas, possibilidades de conexões de significados etc. Estes elementos aparecem em termos de princípios na forma de proteção e dinamização da diversidade cultural.

Entretanto, as repercussões, efeitos e benefícios desse tipo de investimento podem demorar, inclusive considerando que os beneficiários podem vir a ser as gerações seguintes. Os efeitos não são imediatos e podem não beneficiar imediatamente àqueles que tiveram seus impostos diretamente aplicados na área cultural. Esta objeção levanta a necessidade de considerar uma alternativa institucional e política, a da realização de um programa contínuo de investimentos no qual cada geração contribuirá com a proteção da memória e a invenção de novas tradições criativas legadas aos seus herdeiros. Não é possível estimar os impactos e repercussões do subsídio público na criatividade cultural, mas é uma expectativa razoável que contribuam para o clima de aperfeiçoamento intelectual e moral. Embora não possa imaginar no momento nenhum critério que justifique um nível de gastos para incentivos públicos à cultura temos alguns níveis que se tornaram referências simbólicas, a exemplo de 1% do orçamento destinado às políticas culturais pelo governo francês, que é considerado uma referência em termos de políticas e é um porcentual que depois foi preconizado normativamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O gráfico 2 mostra a participação dos recursos da cultura no orçamento federal em 2010. Outra questão relevante é saber qual tipo de alocação uma comunidade está disposta a fazer. Ressurge neste ponto a questão nada trivial de saber se os investimentos devem ter a pretensão de levar à comunidade algum tipo de cultura

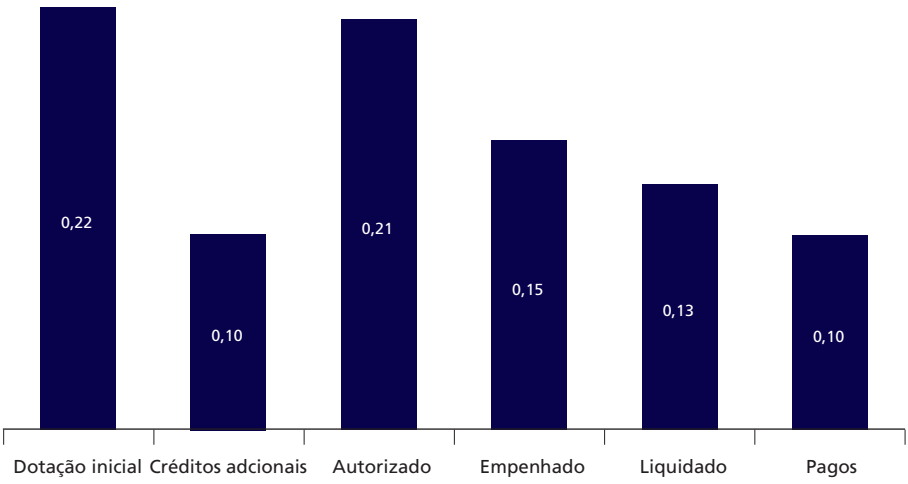
6. O argumento completo esta em Dworkin (2005, p. 331-334).

que considera-se valorosa ou se o valor orientador será respeitar os gostos e práticas vigentes. Esperar das comunidades a iniciativa de responder é incoerente, uma vez que não se pode cobrar destas algo de seja diferente das suas tradições.

Na legislação sobre financiamento e mais do que isso, na cultura política brasileira há uma orientação liberal que não permite que projetos culturais sejam julgados pelos seus conteúdos. A aprovação de projetos pela Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC), que define quais estarão aptos a captar recursos das empresas, por exemplo, leva em consideração os elementos formais de coerência interna e consistência dos orçamentos. Não há julgamento a respeito do mérito ou de conteúdos específicos. Também deve-se ressaltar outro elemento.

A análise do gráfico 2 não é imprescindível para o andar da argumentação, mas permite abrir um parêntesis, nele pode-se derivar questões a respeito das pretensões da área em termos de esforço de gasto. Em primeiro lugar, o gráfico aponta a disposição política de aumentos de recurso; a dotação inicial foi de 0,22% do orçamento geral da União (excluído serviço da dívida), os créditos adicionais foram de 0,10%. O autorizado foi em torno de 0,21% do orçamento geral. A capacidade de empenhar, entretanto, foi menor e isto não depende apenas do MinC, mas da política e do desempenho fiscal global do governo. O liquidado foi de 0,13% do orçamento e o pago no período (no ano) foi de 0,10%. A rigor, para atingir 1% preconizado, os recursos devem aumentar em 10 vezes. Obviamente, o problema não é só de recursos, mas de prioridade de alocação de recursos e do comportamento global do orçamento do país.

GRÁFICO 2
**Participação porcentual dos recursos do MinC no orçamento federal (2010)**
(Em %)




Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Quando se diz que a legislação de incentivos fiscais responde às necessidades do mercado, a questão não é a preferência do consumidor, mas a decisão das empresas sobre em qual projeto depositar recursos e depois obter abatimento nos impostos. Na verdade, não há uma lógica estrita de mercado aqui, o que acontece é que a decisão de investimento é da empresa e a política se de acordo com a oferta, ou seja, está relacionada à distribuição de recursos para a produção. Seja como for, a política é neutra em suas linhas gerais, em relação a que tipo de bens e práticas culturais devem ser estimuladas. Pode-se dizer que a empresa escolhe os projetos que são do seu interesse em termos dos quais associará sua imagem. Também pode-se dizer que parte dos recursos que deixará de ser arrecadado serviram aos interesses de marketing empresarial. Isto tudo parece ser correto. O problema, no entanto, não é o mercado, mas uma discussão que tem tripla dimensão.

A primeira é saber se as empresas escolheram projetos artístico-culturais irrelevantes do ponto de vista da estrutura cultural. O segundo é saber se o erário, através do gasto público indireto, outro nome para a isenção fiscal, financiou uma visão particular de arte que não corresponde aos valores que seriam desejáveis do ponto de vista da política de enriquecimento da estrutura cultural. O terceiro ponto é saber se é razoável financiar, por meio de recursos fiscais destinados à cultura, o marketing das empresas.

Responder as duas primeiras questões, não é impossível, mas implica em debates sobre valores políticos substantivos, o que é difícil para a tradição liberal antiperfeccionista,[7] isto é, que é impossível fazer escolha entre valores particulares. Para esta tradição não é possível dizer o que é melhor em termo de valores, então o debate, em princípio, é irrelevante. Também implica em discussão empírica a respeito do que as empresas efetivamente financiaram desde a vigência da legislação e do padrão de arte e cultura que foi objeto de incentivo. A terceira questão, embora também exija análises mais longas e cuidadosas, afinal implica em uma reflexão a respeito dos objetivos dos incentivos às empresas, pode ser esclarecida ao se responder às questões que seguem.

1. Qual nível de recursos próprios é razoável esperar das empresas ao utilizar o mecanismo dos incentivos fiscais?
2. Qual deve ser a proporção entre gasto tributário indireto e gasto orçamentário?

A resposta a essas duas questões resulta em uma melhor definição a respeito da composição do financiamento à cultura, isto é, sobre o *mix* público-privado do financiamento. Também permite melhor uso de recursos públicos para prioridades

7. Define-se como antiperfeccionista aquele que permanece neutro em questões relativas ao valor intrínseco das pessoas, concepções abrangentes e de todo bem específico que possa ser objeto das escolhas dos indivíduos (Silveira, 1995).

políticas isto é, para a infraestrutura cultural (museus, bibliotecas, parques, centros-culturais etc.), para promoção do patrimônio artístico não priorizado pelas empresas, para a valorização de grupos artísticos de culturas tradicionais, para a promoção de circuitos artísticos que não se relacionam com os mercados mais dinâmicos, para estimular o associativismo cultural etc.

## 5 FINANCIAMENTO E GASTO

Em 2010, o nível de gastos do MinC se elevou em relação ao ano anterior, passando de R$ 1,283 bilhão para R$ 1,427 bilhão, um aumento de 16,6%. Não basta olhar para os valores globais, mas é necessário focalizar a composição dos dispêndios e o nível de execução. O grande responsável por esse crescimento foi o item "apoio administrativo" que em 2010 correspondia a 23,8% dos recursos do MinC e que passou de R$ 291,5 milhões, em 2009, para R$ 356,7 milhões, em 2010. Os demais itens que se comportaram da mesma forma, isto é, com crescimento, foram itens de gasto com atividades-meio, exceção para três programas do ministério, que na estrutura de gastos são classificados como dispêndios finalísticos.

TABELA 1
**Execução orçamentária do MinC (2009-2010)**
(Em valores de 2010)

| MinC/programas | Liquidado 2009 | Nível de execução (%) 2009 | Liquidado 2010 | Nível de execução (%) 2010 | Participação (%) 2009 | Participação (%) 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total** | **1.283.772** | **87,9** | **1.497.314** | **65,3** | **100,0** | **100,0** |
| Brasil Patrimônio Cultural | 61.491 | 85,8 | 38.154 | 43,8 | 4,8 | 2,5 |
| Livro Aberto | 88.020 | 80,9 | 55.467 | 26,1 | 6,9 | 3,7 |
| Brasil, Som e Imagem | 216.269 | 95,4 | 243.500 | 71,0 | 16,8 | 16,3 |
| Museu Memória e Cidadania | 40.548 | 90,3 | 36.079 | 67,3 | 3,2 | 2,4 |
| Cultura Afro-Brasileira | 17.119 | 87,6 | 13.244 | 68,8 | 1,3 | 0,9 |
| Monumenta | 37.380 | 83,8 | 72.384 | 50,5 | 2,9 | 4,8 |
| Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania | 125.572 | 85,6 | 107.877 | 52,6 | 9,8 | 7,2 |
| Engenho das Artes | 219.368 | 76,3 | 386.036 | 63,3 | 17,1 | 25,8 |
| Identidade e Diversidade Cultural-Brasil Plural | 8.951 | 98,3 | 7.708 | 65,4 | 0,7 | 0,5 |
| Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC) | 7.486 | 72,0 | 5.422 | 54,2 | 0,6 | 0,4 |
| Outros | 402 | 63,8 | 102 | 32,5 | 0,0 | 0,0 |
| **Atividades-fim** | **822.606** | **84,7** | **965.973** | **57,0** | **64,1** | **64,5** |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 100.031 | 97,3 | 102.619 | 98,8 | 7,8 | 6,9 |

(Continua)

(Continuação)

| MinC/programas | Liquidado 2009 | Nível de execução (%) 2009 | Liquidado 2010 | Nível de execução (%) 2010 | Participação (%) 2009 | Participação (%) 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Operações Especiais: Sentenças Judiciais | 2.478 | 100,0 | 4.888 | 88,5 | 0,2 | 0,3 |
| Operação Especiais: Dívida Externa | 11.293 | 94,7 | 11.234 | 73,9 | 0,9 | 0,8 |
| Gestão da Política de Cultura | 53.561 | 89,5 | 52.005 | 56,6 | 4,2 | 3,5 |
| Promoção da Pesquisa e Desenvolvimento em C&T | 2.207 | 55,6 | 3.800 | 90,5 | 0,2 | 0,3 |
| Apoio administrativo | 291.596 | 94,6 | 356.795 | 94,8 | 22,7 | 23,8 |
| **Atividades-meio** | **461.166** | **94,3** | **531.341** | **89,0** | **35,9** | **35,5** |

Fonte: Brasil ([s.d.]a; [s.d.]b).
Elaboração Disoc/Ipea.

Apenas três programas finalísticos tiveram aumentos no período em observação. O Programa Monumenta teve um crescimento de 93,6%, o que significou um aumento de recursos de R$ 37,3 milhões para R$ 72,3 milhões. O Programa Engenho das Artes teve um aumento de 75,9%, com um incremento de R$ 166,6 milhões, chegando a um dispêndio de R$ 4,386 milhões. Em seguida o terceiro programa com aumento de recursos, o Brasil, Som e Imagem que teve um aumento de 12,5%, o que significou um acréscimo, em 2010, de R$ 27,2 milhões em relação aos R$ 216 milhões de 2009.

Quanto à execução orçamentária, apenas se mantiveram em níveis razoáveis os gastos incompressíveis, tais quais aposentadorias e apoio administrativo. O comportamento das dotações iniciais e o autorizado (lei mais créditos) mostram a intenção de elevar os dispêndios culturais até a casa de R$ 2,2 bilhões, em variação próxima a 56% de 2009 para 2010. O nível de execução do MinC foi de 65,7% em contraste com os 87,9% em 2009. Em 2009, todos os programas finalísticos tiveram execução maior que 70%. Os menores níveis de execução foram do Engenho das Artes (76,3%) e do PRODEC (72%), que são níveis considerados bons; os demais programas sempre tiveram execução acima de 80%. Em 2010, apenas um programa, o Brasil Som e Imagem teve execução superior a 70%, sendo que entre os demais: *i)* quatro ficaram com a execução na casa dos 60% – Engenho das Artes (63,3%), Brasil Plural (65,4%), Cultura Afro-brasileira (68,8%) e Museu Memória e Cidadania (67,3%) ; *ii)* três ficaram na casa do 50% – PRODEC (54,2%), Cultura Viva (52,6%) e Monumenta (50,5%) ; *iii)* o Programa Brasil Patrimônio Cultural ficou com 43,8% de execução; e *iv)* Livro Aberto teve um nível muito baixo de execução (26,1%). Portanto, o ano 2010 foi um ano especialmente complicado em termos das finanças culturais federais, com um baixo nível de execução, com dificuldades para que os programas finalísticos executassem o autorizado e com recursos, para a maior parte dos programas, abaixo dos níveis atingidos em 2009.

## 6 DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS CULTURAIS

Duas linhas de força demarcaram as políticas culturais nos anos recentes. A democratização cultural e a ideia de democracia cultural. A democratização refere-se a um processo regulado pela ideia de igual acesso de todas as pessoas aos bens culturais considerados legítimos. A democracia cultural implica na ideia de igual valor de todas as práticas culturais e no reconhecimento de que as diferentes formas de vida, saberes e linguagens artísticas podem encontrar nos espaços públicos seu lugar de expressão e diálogo. Nos últimos anos foram experimentadas no Brasil várias hipóteses de reorganização das políticas culturais que expressassem tanto os direitos de acesso quanto de reconhecimento das práticas culturais. Para esta análise foram escolhidas duas destas alternativas como desafios para as políticas. O Vale-Cultura expressa a visão de que o Estado deve subsidiar as escolhas individuais dos trabalhadores no que se refere às preferências de consumo de bens culturais. Esta ideia está presente no Programa de Cultura do Trabalhador cujos limites e potenciais no que se refere à democratização estão aqui refletidas. O segundo desafio escolhido é o do direito autoral. Os direitos autorais estão tensionados, por um lado, pelos direitos da sociedade em acessar os bens culturais e, por outro, pela proteção do autor no que se refere à exploração econômica dos bens produzidos. Compatibilizar acesso e propriedade não é nada fácil e exige a criação de marcos normativos que equacionem, ainda que apenas relativamente, as assimetrias de poder presentes na economia da cultura e que permitam equilibrar interesses coletivos, do produtor individual e das empresas. Apresentam-se aqui de forma sintética alguns dos desafios relacionados ao tema.

## 7 O VALE-CULTURA

Os objetivos do Programa Cultura do trabalhador estão assim redigidos:

> "I – possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais;
>
> II – estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e
>
> III – incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos" (BRASIL, 2009).

O programa tem como núcleo, o Vale-Cultura e como novidade estimula o consumo e, por esta via, estimulará o dinamismo da economia cultural. O vale tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, será confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operar com o vale) e disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) para serem utilizados pelas empresas recebedoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora

para receber o vale como forma de pagamento de serviço ou produto cultural). Destina-se a todas as empresas tributadas com base no lucro real que se inscrevam no programa e deverá ser fornecido ao trabalhador que recebe até cinco salários mínimos mensais, sendo que os de renda superior a esse mínimo poderão ser também atendidos desde que aqueles primeiros já tenham o atendimento garantido. O valor mensal por usuário será de R$ 50,00 e o trabalhador poderá sofrer um desconto máximo de 10% do valor do vale-cultura. Os trabalhadores com remuneração maior que cinco salários mínimos poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Portanto, o Vale-Cultura é um adicional para que o trabalhador de baixa renda e inserido em segmentos do mercado de trabalho compre bens e serviços culturais. Há muitos argumentos para a defesa do Vale-Cultura. A principal delas é garantir recursos para o consumo cultural; também se ofereceria razões de cidadania e inclusão em certo padrão de consumo cultural. Porém esta tese é verdadeira? As distinções sociais diminuem com o processo de construção de cidadania e com o aumento do consumo cultural subsidiado com recursos públicos? As políticas públicas propostas mudam fundamentalmente as distribuições de recursos sociais? Variadas são as respostas a estas questões, mas elas relacionam de forma enfática algumas ideias. Entre elas estão as ideias das regulações econômicas pelas leis de um mercado autorregulado, as ações públicas de uma autoridade governamental capaz de realizar distribuições igualitárias e a permeabilidade da política às forças sociais o que permitiria a democratização do Estado. A complementaridade e a tradução institucional dessas ideias permitiria a consolidação de diferentes projetos sociais e institucionais. A força de cada uma delas corresponderia a diferentes arranjos institucionais. As estruturas culturais das sociedades se relacionam com essas formas organizacionais, mercado, estado e pode-se acrescentar a sociedade civil (comunidades, grupos de vizinhança, família, associações etc.). Os próximos parágrafos discutem o relacionamento do Vale-Cultura com os direitos culturais e com as possibilidades de que ele signifique a desmercadorização da fruição e do exercício das práticas culturais.

Antes de propriamente estabelecer a discussão do Vale-Cultura, é necessário estabelecer as premissas do debate. Em sociedades tradicionais não capitalistas os trabalhadores não eram tratados como mercadoria. Não dependiam da venda de sua força de trabalho para a sobrevivência. Karl Polanyi (1980) descreveu o processo histórico de criação da ideia dos mercados autorregulados e de como o trabalho foi gradualmente se relacionando e se tornando dependente das relações monetárias. A desorganização das instituições que garantiam a reprodução

social de forma independente das relações de compra e venda da força de trabalho significou a gradativa mercadorização das pessoas.

A consolidação dos direitos sociais e a construção de instituições de proteção reintroduziram certo nível de desmercadorização contra a lógica dos mercados, mas mantém o *status* de mercadoria como um padrão da reprodução das relações sociais. As pessoas não se emancipam dos mercados pela simples presença de políticas públicas típicas do Estado Social. Estas políticas oferecem uma rede de segurança, mas não eliminam a lógica dos mercados como força organizadora das relações sociais. Não obstante, a ideia de desmercadorização tem uma dimensão política. Permite que os trabalhadores despendam parte de seu tempo em atividades de mobilização civil e em ações de solidariedade.

A dependência dos mercados torna a mobilização política difícil e cria divisões sociais de classe. Enfim, a posição em relação aos mercados de trabalho gera divisões, no mínimo entre os que estão dentro e os que estão fora, entre os incluídos e os excluídos. Este tema liga-se ao da segmentação estrutural. Os incluídos se beneficiarão dos benefícios dos mercados, os outros se nutrem de transferências de renda e da assistência. Como disse Esping-Andersen (1991, p. 103), "não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que ditam a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado".

Esse mesmo autor lembra que os três modelos institucionais – assistencialista, bismarckiano e beveridgiano – não promovem necessariamente a desmercadorização, embora o último dos três tenha um maior pendor solidário, dado que ofereceria benefícios básicos e iguais, independentemente de ganhos, contribuições ou presença nos mercados. As políticas desmercadorizantes se identificariam, assim, em maior ou menor grau, com aqueles modelos institucionais, pois devem envolver "a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando achar necessário" (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

BOX 1
**Os impactos do Vale-Cultura na cobertura e em termos de financiamento**

Estimou-se a cobertura e os valores que seriam necessários à implementação do Vale-Cultura. A população economicamente ativa (PEA), de 2008, no Brasil, representava 52% da população em idade ativa (PIA). Na PEA, 93% estavam ocupados e dos ocupados 52% eram informais, portanto, a princípio este é o porcentual de trabalhadores que não terão direito ao Vale-Cultura. Teriam acesso ao vale 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo, se o requisito fosse apenas o da formalidade. No entanto, para ter direito ao benefício o trabalhador deve receber menos de cinco salários mínimos. Assim, o número de beneficiários cai para 38 milhões de trabalhadores que poderão usufruir de R$ 50,00 mensais. Contudo, para serem beneficiários, os elegíveis devem trabalhar em empresas que se enquadrem no regime de tributação do lucro real (em oposição ao regime de lucro presumido). O total de empresas neste regime abrange 6% das empresas (ou aproximadamente 179 mil entre aproximadante 2,8 milhões de empresas) e representam 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isto quer dizer que as empresas beneficiárias serão as maiores empresas. Por aproximação, estas empresas correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número de trabalhadores beneficiários cai, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17 milhões e 800 mil. Estes representam um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de cinco salários mínimos e constituem cerca de 19% dos ocupados. Além disso, deve-se enfatizar que, em termos regionais, o Sudeste concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais e que duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo juntas, representariam 38% deles. Um último ponto sobre o assunto. O MinC estimou para 2010 que o Vale-Cultura significaria que R$ 2,5 bilhões deixariam de ser arrecadados em impostos. No exercício proposto, o pagamento de 12 meses de Vale-Cultura para os 17,8 milhões trabalhadores representaria cerca de R$ 800 milhões/mês ou R$ 10,6 bilhões/ano. Há uma diferença entre o teto de recursos permitidos para dedução (pelas estimativas divulgadas pelo MinC) e os recursos necessários para o universo de trabalhadores potencialmente beneficiários aqui estimado. A renúncia prevista representa 23% das necessidades de recursos para cobrir todos os trabalhadores que teriam direito ao vale. Para caber nos limites dos gastos tributários indiretos previstos (R$ 2,5 bilhões) apenas 4 milhões de trabalhadores poderiam receber 12 parcelas do Vale-Cultura, ou seja, 4,5% dos trabalhadores ocupados. Se o número ainda é significativo, deve-se dizer que está aquém dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Fonte: Barbosa da Silva (2009).

Em geral, discute-se a igualdade e a equidade de acesso a bens culturais, mas os impactos simbólicos e materiais das instituições na garantia de direitos culturais são negligenciados. Supõe-se de forma simplificada que as distribuições de recursos para a produção cultural gerariam maior igualdade por princípio, maior nível de igualdade de oportunidades e igual capacidade de fruição e mesmo consumo da cultura. Na verdade, a suposição de que o investimento na cultura terá um impacto no contexto moral, intelectual e cultural, que melhorará e enriquecerá a vida das pessoas é uma aposta, cuja dose de indeterminação é muito grande.

Em realidade, a suposição anterior é um artigo de fé, o que não impede de refletir sobre os melhores argumentos que se pode mobilizar para justificar os apoios à cultura.

A tradição de transferências por necessidades é de fato um mecanismo de dualização, estigmatização e estratificação social, e deve ser mais bem refletido no caso do Vale-Cultura. O modelo de estabelecimento de políticas diferenciadas, com direitos e privilégios particulares a diferentes grupos em termos de posição nos mercados e de *status* também acentua distinções, fortalece vínculos específicos de grupo, entre grupos e estruturas estatais e segmenta as atividades oferecidas. São políticas seletivas, políticas de inclusão seletiva nos valores de cidadania e que em muitos casos leva a uma estrutura institucional complexa, com sobreposições, sombreamentos e confusão normativa. A expectativa de que os sindicatos se unam em defesa e ampliação do Vale-Cultura é legítima, se justifica em função de ideais de equidade, da ideia de que a cultura é importante, deve ser valorizada de forma igual e que, por ser um direito, deve ser igualmente valorizada e acessada por todos. Porém cabe questionar se o formato de *voucher* é a melhor para promoção deste acesso.

Por contraposição ao modelo assistencialista, os modelos universalistas promovem a igualdade e o acesso a todos. Uma das condições deste modelo é que os direitos independem da inserção nos mercados de trabalho. Os benefícios são em geral modestos e igualitários. Aqui o Vale-Cultura se encaixa bem, isto é, os benefícios são modestos e iguais para todos aqueles em condições de elegibilidade. O mais importante, entretanto, é que o vale só atinge aqueles que têm inserção no mercado de trabalho. Também é preciso dizer que o alcance do vale é significativo (4 milhões de beneficiários, ao se considerarem os limites aprovados para a renúncia fiscal). Embora ainda assim, muito pequeno em relação ao potencial público (17,8 milhões dos que ganham até cinco salários mínimos em empresas que entram no regime de tributação pelo lucro real). Dessa forma, há uma tendência latente de aumento do dualismo e da segmentação social em função da organização de formas de distinção e estigmatização entre aqueles que estão em melhor situação econômica e cultural, os que consumirão cultura do tipo Vale-Cultura e os que continuarão excluídos destas possibilidades. Os outros "cidadãos" deverão contar com o Estado e com as políticas de oferta e acesso gratuito. Só que agora os recursos estarão em disputa.

Assim haveria uma erosão no já frágil sistema de apoio público às políticas e instituições universalistas de proteção e garantia de direitos culturais. Existe também a possibilidade de que o próprio sistema universalista (museus, bibliotecas, *shows*, teatro etc.) responda às expectativas de uso do vale propondo-se a recebê-lo em troca do uso de serviços e acesso a acervos. Isto significaria uma consequência inesperada do vale, isto é, em vez de proporcionar acesso, estimularia a criação

de "barreiras de entrada" à fruição cultural. O mesmo pode ocorrer por parte do mercado, capaz de ajustar preços e assim impactar de forma a corroer rapidamente contas públicas e as possibilidades de acesso a bens e serviços.

Além disso, há a possibilidade de inclusão de critérios institucionais na decisão de consumo cultural, portanto de critérios normativos, gerando uma imposição suave por meio de pressupostos econômicos, de um padrão, na melhor hipótese, de "excelência cultural". A resposta para o que será permitido consumir, quais instituições estarão autorizadas a receber o vale e quais estarão autorizadas a emiti-los é bastante difícil. A tabela 2 apresenta visualmente a cobertura e as exclusões do Vale-Cultura.

TABELA 2
**Cobertura estimada dos trabalhadores que receberão o Vale-Cultura (2008)**

| | | |
|---|---|---|
| PEA | 99.500.202 | 100,0 |
| Ocupados | 92.394.585 | 92,9 |
| Ocupados informais | 48.173.562 | 48,4 |
| Ocupados formais | 44.221.023 | 44,4 |
| Formais que ganham até cinco SM | 38.055.214 | 38,2 |
| Formais que ganham até cinco SM em empresas grandes | 17.800.881 | 17,9 |

Fonte: IBGE (2008).
Elaboração Disoc/Ipea a partir da PNAD (2008).

De qualquer maneira, o vale gerará um impacto nas decisões de consumo e fruição e não se sabe se na direção de um enriquecimento de valores e bens culturais ou se apenas em nome de abstrata ideia de acesso à cultura pelos trabalhadores. Dessa maneira, em vez de manter as políticas públicas funcionando com base no universalismo e na ideia de estrutura cultural, assume-se o acesso à cultura como acesso a quantidades de bens e serviços. Em vez de enriquecer os repertórios e a diversidade – bloqueando o mercado, mantendo os valores de universalismo e da qualidade simbólica e estética do bem cultural – assume-se a frágil abordagem econômica como quadro de fundo para o desenho de política. Os trabalhadores poderão inclusive vir a se mobilizar para a ampliação do *voucher*, mas provavelmente às custas de uma perspectiva mais rica do que seja a estrutura cultural e que ela deve ser enriquecida.

O conjunto de elementos apontados resulta em regimes de políticas culturais diferenciadas. Os regimes de políticas culturais representam diferentes configurações entre direitos e relações entre o Estado, o consumidor e a cidadania cultural. Nas políticas assistencialistas predominam as transferências aos comprovadamente pobres, as transferências universais são reduzidas e os planos de ação relacionados a estrutura cultural são modestos. Os mercados são estimulados como forma

de organização da provisão de serviços e oferta de bens. No regime conservador predomina a preservação de posições de *status*. O mercado não é uma forma de organização com apelo ideológico quase dogmático, embora a manutenção de um sistema de distribuições seletivas para grupos sociais e profissionais já incluídos signifiquem a cristalização e manutenção das relações de poder. No terceiro tipo o universalismo e desmercadorização dão a tônica do debate. Neste tipo não se pensa em termos de dualismo entre Estado e mercado, entre trabalhadores de alta renda e outros trabalhadores, busca-se o enriquecimento da rede de metáforas, estilos, critérios que configuram a estrutura cultural. Portanto, a igualdade não é fundada na ideia das necessidades mínimas. Todos se vinculam às políticas públicas culturais (educação, museus, teatro, leitura etc.) e delas dependem, de forma solidária, outras fontes da criatividade cultural. Resulta disso o ideal de estimular a autonomia individual e a solidariedade de todos na produção de significados, razões existenciais, metáforas, imagens, ideais de igual respeito pela diferença, tolerância religiosa, igualdade de gênero etc. As ideias gerais que justificam o vale são interessantes, pois almejam maior igualdade no acesso à cultura. A implementação, entretanto, é limitada, inaugura uma cisão no modelo universal ao introduzir uma lógica corporativa e induzir uma segmentação entre os incluídos e os excluídos.

Um dos maiores problemas do Vale-Cultura é sua necessidade de financiamento, pois a manutenção dos benefícios, por um lado, e de serviços de qualidade a preços exequíveis, por outro, exigem uma engenharia complicada. De forma direta, o Vale-Cultura pressupõe grande quantidade de recursos financeiros que serão sempre insuficientes para atingir todos os trabalhadores formais e informais. Existem duas alternativas. Apostar que o mercado de trabalho manterá o maior número de pessoas trabalhando com níveis de renda maior que o definido nos critérios de elegibilidade, diminuindo assim o público potencial do programa, ou restringir os critérios de elegibilidade para atingir um público menor. A primeira alternativa pressupõe atacar o problema de forma estrutural e global aumentando a renda do trabalhador e deixando a ele a decisão de consumo do bem que lhe convier. O problema é saber se há instrumentos de ação que impactem esta variável de forma significativa. A segunda alternativa implica em manter a aposta no Vale-Cultura dando-lhe outros significados. Assim, não importaria as quantidades consumidas e nem o seu alcance do vale, mas a sinalização de que a cultura deve fazer parte da cesta de consumo de todo o trabalhador e cidadão.

Ambas as alternativas reconhecem o Vale-Cultura como um programa factualmente restrito. Os seus impactos sobre a cidadania cultural ainda se mantêm sob suspeita, mas fica claro que a abordagem econômica não é mais adequada para justificá-los e que o argumento do aumento quantitativo do consumo também não é suficiente para realizar o objetivo do acesso. Talvez a mudança se dê no

imaginário político, isto é, no reforço das ideias de inclusão, de acesso igualitário a bens culturais, na valorização e reconhecimento de que os trabalhadores têm suas preferências de consumo e que estas podem ter no programa um instrumento de reconhecimento. De qualquer maneira, continua uma dúvida saudável: a alocação de recursos da monta do Vale-Cultura não teria maior impacto se fosse alocada em políticas estruturais?

Resta uma última colocação para finalizar. As causas econômicas e políticas das iniquidades de acesso à cultura também sobressaem como causas do subdesenvolvimento das instituições culturais. Como indicou Arretche (1995) ao apresentar as premissas explicativas para o desenvolvimento do Estado de bem-estar, industrialização, crescimento econômico, capitalismo e poder político dos trabalhadores e dos governos anunciarem as razões e as diferenças dos regimes institucionais. Também a natureza da mobilização política, as coalizões e a história das instituições podem fazer a diferença entre a aprovação do vale e alternativas mais universalistas. Nenhum alinhamento político se repete e, portanto, cada configuração histórica tem características próprias, com diferentes capacidades políticas e recursos de poder.

Os alinhamentos políticos e econômicos do governo Lula da Silva eram bem mais favoráveis ao Vale-Cultura. O desempenho, as opções e o contexto econômico do governo Dilma Roussef não é assim tão convergente em defender incondicionalmente maiores gastos culturais, sejam eles diretos ou indiretos, embora as forças políticas venham apoiado o aumento de recursos. Estas considerações tornam mais complexas as interpretações que relacionam direitos culturais, estado, igualdade e Vale-Cultura. As forças sociais construtoras de instituições têm ideais e recursos políticos diferenciados. A igualdade pode ser um bom valor, mas os acúmulos políticos – as coalizões, as alianças, consensos etc. –, devem ser considerados nos processos de implementação e na ação pública. Nem sempre a igualdade é o objetivo perseguido factualmente, mesmo o sendo em termos retóricos.

Nesse caso, são visões de mundo que estão sendo defendidas, posições de grupos e classes, alianças pressupostas etc. Sem sombra de dúvidas, a abordagem econômica não justifica a presença do Estado como garantidor e configurador das situações das preferências de consumo. Entretanto, o aumento de consumo, segundo defensores do Vale-Cultura, teria efeitos multiplicadores nos processo econômicos gerais é aparentemente um bom argumento até prova contrária. E segundo esta visão, dever do Estado é promover o desenvolvimento da cultura e garantir o acesso a ela.

O acesso a bens culturais por meio do Vale-Cultura implicaria em uma visão da riqueza cultural como maiores quantidades de consumo e em uma aposta de

que o mercado é capaz de oferecer opções de acesso à cultura. Será preciso deixar em aberto a questão sobre se esta descrição da cultura é mais interessante que aquela que diz ser a cultura uma questão de oportunidades de valores disponíveis ou não às pessoas e que, em geral, as opções no sentido de enriquecimento das estruturas culturais são coletivas, dos criadores e não de consumidores.

## 8 OS DIREITOS AUTORAIS[8]

A discussão sobre propriedade intelectual (CERQUEIRA, 1982) é matizada pela seguinte ideia básica: todo aquele que, por meio da atividade intelectual, desenvolve quaisquer produtos e processos – independentemente do valor artístico, científico ou industrial que detenham ou do modo que são produzidos – adquire direitos exclusivos,[9] limitados ao tempo da proteção, no território do país onde são protegidos. A justificativa do instituto seria, assim, o incentivo à atividade criativa e inovadora, o ressarcimento pelo esforço individual empregado, e, em contrapartida, o potencial desenvolvimento à sociedade, na medida em que a obra e o invento, exaurido o prazo de monopólio, seriam de domínio público. Este debate sobre o direito de liberdade e de propriedade sobre aquilo que se produz é secular e sempre volta à tona na reflexão de casos específicos, como a discussão atual, no Brasil, sobre a consulta pública do anteprojeto da Lei de Direito Autoral, a situação dos museus e galerias de arte e a utilização de licenças flexíveis sem fins lucrativos (caso *creative commons*).

Para fins de classificação, a propriedade intelectual é entendida, *lato sensu*, como aquela superestrutura jurídica da qual fazem parte, por um lado, a propriedade industrial – a qual se subdivide em patentes e registro industrial (proteção da marca, do formato/desenho industrial, das indicações geográficas, da topografia de circuitos integrados, da proteção de informação confidencial), e, por outro, no que tange à propriedade literária, artística e científica (programas de computador), o direito autoral, que é composto pelos direitos de autor e direitos conexos (e os *copyrights* no âmbito do sistema anglo-saxônico).[10] Uma das principais diferenças entre estes subgrupos, para o campo jurídico brasileiro, está no início de sua proteção: "enquanto as criações industriais somente se fazem objeto do direito real apenas após a patenteação [ou a certificação], excetuada a indicação de proveniência, os sinais distintivos, após o registro" (BASSO, 2000, p. 41) no

8. Texto elaborado pelos colaboradores T. M. Lima e R. Freitas Filho.

9. "O direito de autor e de inventor é um direito privado patrimonial, de caráter real, constituindo uma propriedade móvel, em regra temporária e resolúvel, que tem por objeto uma coisa ou bem imaterial [que tem origem na criação]; denomina-se, por isto, propriedade imaterial, para indicar a natureza de seu objeto. (...), o direito de autor é um direito natural de propriedade, e que o trabalho constitui a via de acesso a essa propriedade, o título legítimo de sua aquisição, e não o seu fundamento" (Cerqueira,1982, p. 109; 147; 130).

10. Esta forma de classificação é uma das mais usuais. Há, no entanto, outras formas, tais como: "direitos do pensamento", "direitos intelectuais literários, artísticos e científicos", "direito autoral e direito industrial" (Marques, 2003).

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) – [11]efeito declaratório –, os direitos decorrentes das outras criações independem, em regra, de qualquer formalidade administrativa ou judiciária – efeito constitutivo.

Nesse sentido, insta salientar o tipo de sistema legislativo no qual a norma de direito autoral é baseada. Há dois sistemas principais: *i)* o sistema legislativo americano,[12] cujo foco de proteção não é o autor, mas o comércio; e *ii)* e o sistema da Convenção de Berna,[13] no qual o foco de proteção é o autor. No Brasil é adotada a lógica deste último sistema e a previsão normativa dos direitos autorais vem de longa data. Em 1827, foram criados os primeiros cursos jurídicos brasileiros, nos quais os professores escreviam compêndios das disciplinas ministradas, de modo que, com esta produção acadêmica, houve uma previsão legal de proteção ao direito autoral. Em 1830, o Código Criminal do Império estabelecia, pela primeira vez em uma norma geral, o crime de contrafação (cópia não autorizada). Nesse contexto, a tutela de tal direito recebeu *status* constitucional na Carta de 1891 e continuou a ser prevista nas Constituições Federais de 1937, de 1946 e 1988. Ao passo que a Lei Medeiros de Albuquerque (1898) garantiu a previsão legislativa autônoma do direito de autor, o Código Civil de 1916 retrocedeu ao tratar o direito autoral como um tema dentro do título "direito das coisas" e, em 1973, finalmente, foi proclamada a Lei nº 5.988 para regulamentar os direitos autorais e consolidar toda a legislação existente. Foi parcialmente revogada, pois a Lei nº 9.610 de Direitos Autorais foi promulgada em 1998, e vigora ainda hoje como regra específica em relação ao Código Civil de 2002 (BITTAR, 2001, p. 12-16; CABRAL, 2003, p. 8-10).

Em 2007, ocorreu o Fórum Nacional de Direito Autoral, com o objetivo de dialogar com a sociedade civil e todas as categorias envolvidas sobre este marco legal que regula os direitos autorais, em busca de subsídios para a formulação de políticas públicas para o setor. Surgiu, portanto, uma proposta de modernização da Lei de Direitos Autorais, viabilizada por meio de uma

11. Autarquia federal vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior.

12. Também conhecido como sistema inglês, anglo-saxão, ou ainda mais popularmente como sistema comercial: o fundamento deste sistema é que o autor deve ser incentivado a criar e o que ele criar vai gerar riqueza para o país. Para tanto, existirão determinadas formalidades que devem ser observadas antes de haver a proteção. Este sistema não é imediato como no sistema francês e exige a observância de uma série de procedimentos. Outro instrumento de proteção dos direitos de autor é a "Notícia de Proteção". O autor deve dar uma notícia que todos os direitos autorais são reservados e que se a obra for copiada constituirá sua violação. Isto é feito pelo símbolo © antes da obra, do seu nome (© + nome do autor + ano), e significa que a obra está protegida, que alguém criou aquela obra, que ela tem titular de direitos, independentemente de registro. Neste sistema, obra que não tem notícia de proteção pode ser usada livremente.

13. Chamado também de sistema europeu ou sistema francês: o fundamento é que se deve proteger a criação em decorrência da própria personalidade do autor. Características fundamentais: alcance limitado das convenções celebradas pelo autor para a exploração da obra, interpretação estrita (ou restrita) destas convenções em defesa dos interesses do autor e proteção conferida independentemente de registro.

consulta pública e promovida pelo MinC,[14] cuja justificativa se encontra no fato de que a economia da cultura é baseada em grande medida nos direitos autorais. Logo, a alteração da lei atual seria necessária, entre outros motivos, para garantir condições mais justas de exercício e de remuneração ao autor, para rever a forma dos contratos e o quanto recebem as editoras, gravadoras e associações de gestão coletiva, para repensar o nível de restrição dos usos privados e educacionais das obras, e para promover novos modelos de negócios no espaço digital, com a definição dos modos de uso interativo de obras na internet e a quem cabe sua titularidade e sua gestão.

Os novos rumos do anteprojeto, que alteraria a Lei nº 9610/1998, representariam: para os autores, a inserção de dubladores e roteiristas na legislação; a supervisão das entidades de gestão coletiva; a criação de uma instância para resolução de conflitos; e a previsão legal da obra recomendada e do prazo de proteção de obras coletivas e audiovisuais. E, para a sociedade, a ampliação do acesso à cultura com a permissão da comunicação de obras teatrais, literárias musicais e audiovisuais, em qualquer espaço, para fins didáticos, sem que haja cobrança de ingressos; a adaptação, sem finalidade comercial, de obras para pessoas com necessidades especiais; a reprodução de obra esgotada; uma regra definida e atualizada para reprografia de livros e das cópias para uso privado; e a segurança para o patrimônio histórico e cultural, com a possibilidade de museus, bibliotecas, cinematecas e demais instituições museológicas fazerem reproduções necessárias à conservação, preservação e arquivamento de seu acervo e poderem ter acesso a estas obras em suas redes internas de informática – ainda que não seja livre o acesso destas obras disponíveis eletronicamente.

A atual discussão sobre direitos autorais tem sido marcada pela sensibilidade de setores da produção cultural e artística, tendo em vista que recentemente o MinC decidiu retirar de seu sítio na internet o caminho para o *creative commons*.

> A ideia básica do *creative commons* (CC) é possibilitar a criação de uma coletividade de obras culturais publicamente acessíveis, incrementando o domínio público e concretizando as promessas de internet e tecnologia. (...) No Brasil, terceiro país a aderir à iniciativa – após Finlândia e Japão, o CC é administrado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, que traduz e adapta as licenças ao ordenamento jurídico pátrio (ADOLFO, 2008, p. 297).

14. A modernização da lei proposta pelo governo federal se insere no contexto da criação de um novo ordenamento jurídico para a cultura, constituído pelo Plano Nacional de Cultura (conjunto de estratégias e diretrizes para as políticas culturais em um período de 10 anos), pelo sistema nacional de cultura (que define papéis para os entes federativos na execução dessas ações), pela Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003 (que garante orçamento mínimo para implementação das políticas) pelo Vale-Cultura entre outros projetos.

Essa decisão, somada a iniciativa de rediscussão, no âmbito do governo, do anteprojeto de lei no qual se discutia a reforma do marco normativo dos direitos autorais, bem como posições públicas assumidas em apoio ao Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD), tem levado grande parte dos especialistas no ramo a considerar que os direitos dos autores e, em consequência, das grandes editoras e indústrias audiovisuais, não serão flexibilizados de imediato.

O contexto no qual a discussão sobre os direitos autorais se encontra sugere a necessidade do tratamento articulado do tema, considerados dois polos de tensão: por um lado, o marco normativo a ser adotado deve permitir o incentivo à produção artística e cultural por meio de incentivos liberais, os quais envolvem a proteção dos direitos monetizáveis relativos a esta atividade. Por outro lado, dada a relevância social da produção cultural e artística, consubstanciada no mandamento constitucional do Artigo 23, inciso IV e nos 215 e 216, é dever do Estado permitir o acesso às obras do espírito humano de forma plúrima, democrática e efetiva. Sem a pretensão de imunizar a formulação de um marco normativo aos influxos ideológicos, deve-se buscar compatibilizar o interesse individual da preservação dos direitos dos autores com o coletivo, já que as próprias noções de arte e cultura somente se constituem de sentido se compreendidas na perspectiva relacional e comunitária. Isto posto, um marco normativo vindouro deve conter, entre outros possíveis exemplos:

1) limitações à reprodução de obras no sentido de proteger as repercussões patrimoniais de sua utilização, mas deve também permitir um grau de calibragem da fruição deste direito, ao permitir que o acesso para fins não comerciais da difusão necessária do conhecimento se dê de forma adequada e efetiva; e

2) formas de flexibilização de licença para utilização de obras de maneira que os autores sejam protegidos em face do crescente modo de produção cultural de massa, concentrador das estruturas produtivas e vulnerador do produtor do conhecimento.

Nesse sentido, considerando os recentes processos que impactaram fortemente as políticas culturais, entre eles: a dinâmica da política partidária, a reflexão sobre a necessidade de reforma da Lei de Direitos Autorais e os debates sobre o *creative commons,* tem-se que, em grande medida, o campo dos direitos de propriedade intelectual está na pauta do dia das reflexões sobre as políticas públicas de cultura. Entretanto, além de um fértil espaço de discussão já intrínseco aos direitos autorais, no qual permeia a tensão entre interesses, necessidades individuais e coletivas é necessário, para melhor reflexão e consolidação das mudanças destes direitos, perceber as variáveis intimamente ligadas a eles, quais sejam: o papel do Estado e dos recursos públicos destinados á democratização da cultura,

a reflexão sobre financiamento cultural e gastos e o vínculo entre economia e políticas públicas. Afinal, se encarados como questões-problema, os direitos autorais, assim como os culturais, devem ser compreendidos em diferentes planos de análise, não apenas ao plano normativo.

## REFERÊNCIAS

ADOLFO, L. G. S. **Obras privadas, benefícios coletivos**: a dimensão pública do direito autoral na sociedade de informação. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

ARRETCHE. M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 39, 1º sem. 1995.

BASSO, M. **O direito internacional da propriedade intelectual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

BARBOSA DA SILVA, F. A. **O vale cultura**: quantos trabalhadores serão incluídos. Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.

_____. **Indicador de desenvolvimento da economia da cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. *et al*. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 17, 2009.

BITTAR, C. A. **Direito de autor**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 12-16.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro nacional. **Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sidor – Sistema Integrado de Dados Orçamentários**. Brasília, [s.d.]b.

_____. Projeto de Lei nº 5.798, de 2009. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador, cria o Vale-Cultura e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=680133&filename=PL+5798/2009>.

CABRAL, P. **A nova Lei de direitos autorais**: comentários. 4. ed. São Paulo: Harbra, 2003.

CERQUEIRA, J. G. Tratado da propriedade intelectual. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1, 1982.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? *In*: **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-115, 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. IBGE, 2008.

MARQUES, M. C. As licenças de direitos da propriedade intelectual e a defesa da concorrência. *In*: **III curso de direito industrial**. Coimbra: Almedina, 2003.

POLANYI, K. **A grande transformação – as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAGEL, T.; MURPHY, L. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SILVEIRA, P. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua Nova**, n. 36, 1995. p. 159-180.

VELLOSO, J. P. R. Estratégia de economia criativa: sob o signo da incerteza. *In*: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009.

VELLOSO, J. P. R. (Coord.). **O Brasil e a economia criativa**: um novo mundo nos trópicos. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.