

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Este número de acompanhamento e análise das políticas culturais se propõe a tratar das mudanças relevantes das políticas culturais ao longo de 2009 e do primeiro semestre de 2010. Objetiva dialogar especialmente com o Programa Mais Cultura, implementado pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI) do Ministério da Cultura (MinC) e que tem algumas complexidades, por tratar-se de um programa transversal. Na verdade, o Mais Cultura pode ser qualificado da seguinte maneira: *i*) é uma estratégia que une várias ações de secretarias e de instituições vinculadas ao MinC; contém ações de outros programas e lhes dá uma lógica específica, sobretudo em relação ao seu território de abrangência, público-alvo e forma de implementação; *ii*) tem um componente de gestão, isto é, organiza a implementação por meio de editais e objetiva a descentralização de recursos, e um componente financeiro, sendo que sua execução se dá em grande parte via Fundo Nacional de Cultura (FNC); e *iii*) mantém uma relação dialética constante com a ideia geral do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Dessa maneira, o diálogo proposto neste trabalho se dá em contexto avaliativo, descrevendo de maneira organizada os problemas e os impactos do programa na dinâmica da administração do MinC e na realização de objetivos e valores propostos no quadro dos referenciais das políticas culturais nos últimos anos. Entre os elementos valorativos centrais desses referenciais está o SNC.

Neste texto, entendemos que o referencial seria uma configuração de crenças, valores, normas, hipóteses para ação, instrumentos institucionais, problemas, em torno da qual o MinC, secretarias, órgãos da administração pública, programas, representantes da sociedade civil, movimentos culturais e grupos artísticos se movimentam.¹ Os referenciais nas políticas culturais recentes articulam diversos

1. O conceito de referencial sugere uma rede de representações ou significados que permite delimitar os sentidos das políticas. Jobert (2004) afirmou que o referencial é uma representação que organiza as relações entre protagonistas de uma política pública por meio de três operações: *i*) ela define esquemas causais que explicam de forma estilizada a realidade (dimensão cognitiva), *ii*) mobiliza valores da cultura política que permitem legitimar as ações (dimensão normativa) e *iii*) finalmente essas explicações e esses valores se encarnam em orientações estratégicas, institucionalizando-se como instrumentos estruturados de ação. Surel (1995), por sua vez, tratou a política pública por analogia ao paradigma e, tal como um paradigma, a política é constituída por elementos fundamentais, princípios gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos. Acrescentemos que o referencial está presente e teria sentido em comunidades estruturadas, sendo que a administração pública pode ser considerada como tal.

elementos e ideias: consolidação institucional das políticas culturais, fortalecimento das estruturas do Estado, proteção e realização dos direitos culturais, promoção e proteção da diversidade cultural, construção do federalismo cultural, articulação do SNC, democratização do sistema de financiamento, aumento de recursos financeiros etc. Cada um destes elementos é um centro pelo qual deslizam interpretações, por onde passam conflitos e ressignificações e são eles mesmos problematizados e articulados uns aos outros de diferentes formas.

De início, apresentam-se fatos relacionados ao redesenho institucional do FNC. A reflexão se dá em torno das legislações (leis, decretos e portarias) que fixam e transformam o FNC. Esses documentos legais permitem reconstruir as referências discursivas e jurídicas básicas do fundo e de como foram relacionando o FNC com a ideia de sistema.

Também utilizamos documentos do planejamento do Mais Cultura, o que permitiu interpretar o desenho, valores e apostas presentes no programa. Apesar da aparente singeleza, esses documentos são de especial valia. Além de resultarem de longos processos de debate – várias secretarias do MinC participaram de sua elaboração –, apresentam de forma sintética as representações e de forma mais completa o referencial da política. Depois utilizamos narrativas coletadas em entrevistas,² o que permitiu densificar a interpretação dos significados do Mais Cultura.

Por fim, alguns dos problemas levantados e tematizados no âmbito das políticas e das ações descritas são tratados na perspectiva de desafios. Nesse sentido, crenças e valores que foram sendo construídos ao longo do período encontram-se diante de uma encruzilhada: consolidam-se em torno de mecanismos operativos ou não ganham a desejada estabilidade.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Reestruturação do FNC: Portarias nºs 58/2010 e 95/2010

O FNC foi inscrito sucessivamente em documentos e em uma arquitetura legal (Lei nº 8.313/1993, Decretos nºs 1.494/1995 e 5.761/2006, e Portarias nºs 58/2010 e 95/2010) que relacionam democratização, democracia cultural, direitos e diversidade cultural. Ao mesmo tempo, foi acoplada ao FNC a percepção da possibilidade da cogestão participativa e da democratização do financiamento. O FNC tem como finalidade destinar recursos (Lei nº 8.313/1991, Art. 4º) para projetos culturais em conformidade com o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC); estimular a distribuição regional e equitativa de recursos; e favorecer o aperfeiçoamento artístico e profissional dos recursos

2. As entrevistas foram realizadas ao longo do segundo semestre de 2010 com gestores do MinC.

humanos, a criatividade e a diversidade. Por intermédio do fundo o Estado atua estimulando, apoiando e favorecendo os dinamismos dos circuitos culturais (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010). Entre os objetivos elencados estão aqueles relacionados à minimização das desigualdades regionais e à valorização das especificidades das necessidades culturais dos estados e dos municípios. O FNC financia projetos culturais diretamente com recursos orçamentários sem previsão de reembolso ou por empréstimos reembolsáveis.

A Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) tem como incumbência analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo também responsável pela elaboração do Plano Anual do FNC.³ As diretrizes que estabeleceram a CFNC têm méritos claros, já que a intenção era realizar um processamento político das ações do MinC como um todo, com os programas, os projetos e as ações apresentadas. O ministro está no topo da pirâmide administrativa, é o responsável pelo planejamento global e pela titularidade do FNC. Entretanto, esses dispositivos não alteram profundamente processos de gestão, e sim os revigoram, pois se já estavam presentes e eram previstos normativamente, o problema seria, então, relativo a falhas de implementação.

A ausência de processos de planejamento integrado era uma das críticas mais contundentes ao ministério na década de 1990. Embora não seja completamente verdadeira, demonstra a vigorosa disposição interna ao ministério para fortalecer instrumentos de planejamento, ímpeto que teve novo pico no último ano de governo, ou seja, 2010.

Algumas mudanças foram apresentadas para aperfeiçoar o funcionamento da CFNC, de forma a inscrever no seu funcionamento o princípio da participação social. Essas proposições, junto à ampliação de recursos para fomento, procuram expressar a atuação do Estado na proteção de direitos culturais, no respeito ao pluralismo, à diversidade cultural e à democracia cultural.⁴

Duas portarias estabeleceram, em 2010, o regimento interno do FNC: as Portarias nº 58, de junho, e a nº 95, de agosto. Ambas citam a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Art. 87, Parágrafo único, inciso II) e os Arts. 14 e 16 do Decreto nº 5.761/2006. As portarias definem o âmbito de atuação e as programações específicas do fundo – linguagens artísticas e áreas temáticas (artes visuais, circo, dança, teatro, acesso e diversidade, patrimônio e memória, livro, leitura e Língua Portuguesa, ações transversais e audiovisual). Definem, ainda, os montantes a serem transferidos a cada ano a estados e municípios com o fim de estruturar políticas federativas. À SAI ficou estabelecido como atribuição encaminhar as propostas de dotação

3. A CFNC foi reinstituída pelo Decreto nº 5.761, de abril de 2006.

4. Ver Ipea (2010a).

orçamentária anual. A comissão do fundo aprova a partir de discussão sobre sua viabilidade e conformação com o Plano Nacional de Cultura (PNC). Lembremos de que o FNC deve explicitar critérios e formas de alocação de acordo com planos setoriais e com o PNC. A gestão será realizada por órgão colegiado (CFNC), o órgão executivo será a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), serão órgãos consultivos os comitês técnicos específicos de incentivo à cultura e o órgão de monitoramento será a Secretaria de Políticas Culturais (SPC).

A comissão passou a ser composta pelo secretário executivo do MinC, por titulares das secretarias do MinC, presidentes de entidades vinculadas e representante do gabinete do ministro. A critério do presidente da CFNC (secretário executivo do MinC) serão convidados como observadores: um representante eleito entre os secretários estaduais, outro entre os municipais, um de cada comitê técnico específico de incentivos à cultura, um do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e um da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

Os comitês técnicos terão representantes da sociedade civil, preferencialmente oriundos do CNPC e ligados com o campo cultural, e de especialistas e criadores de reconhecimento, além de representantes do MinC que, inclusive, os presidirão.

Como se vê, as portarias que definem o regimento interno da CFNC recuperam para a discussão de diretrizes e critérios de funcionamento do FNC o valor atribuído à participação ampla da sociedade civil e de representantes de unidades federativas. Retomam elementos que já estavam presentes. Constitui algo novo, nesse caso, a participação de representantes do CNPC. Desdobram as redes de inscrições cujos atores principais passam a ser a ideia de Estado que cria condições para o protagonismo social, que arrecada tributos e distribui recursos, que adquire forma de cogestor democrático, que coordena atores autônomos (estados, Distrito Federal – DF, municípios e sociedade civil).

Um ponto especialmente relevante, inclusive porque está presente como referência em documentos políticos centrais, é o comportamento dos recursos financeiros do FNC. Este tem sido apontado como peça de uma política cultural que fortalece o Estado e o processo de cogestão participativa e democrática. Também se afirma a necessidade de aumento de recursos e até de repasses do FNC a fundos constituídos nos estados, no DF e nos municípios, os chamados repasses fundo a fundo. Outro ponto é o fortalecimento do FNC no MinC.

2.2 Reestruturação do FNC: Plano de Trabalho e Orçamento para 2011

Em outubro de 2010, o MinC anunciou em ato simbólico politicamente relevante o plano de trabalho do FNC para 2011. Definiu-se a aplicação de recursos e, muito mais significativo, o funcionamento de oito fundos setoriais (Acesso e diversidade; Ações transversais e equalização de políticas culturais; Artes visuais;

Circo, dança e teatro; Incentivo à inovação audiovisual; Livro, leitura, literatura e Língua Portuguesa; Música; e Patrimônio e memória) e 15 editais. O ministério anunciou os fundos e argumentou publicamente que estes tinham sido possíveis dada a elevação do orçamento do FNC. Afirmou-se que “os fundos promovem uma transição e dialogam com o ProCultura, em tramitação no Congresso Nacional”, sendo que este projeto de lei é aquele que reforma a Lei nº 8.313/1991, que instituiu o PRONAC. A CFNC decidiu a distribuição dos recursos a partir das discussões com os comitês técnicos. Passemos então às quantidades do FNC.

Em relação ao montante de recursos do FNC, inicialmente deve ser ressaltado que são insuficientes (R\$ 433 milhões em 2009) para transferências diretas fundo a fundo, além do fato de que, nesse mesmo ano, 73% dos recursos do FNC já estavam comprometidos com editais do Mais Cultura. Seja como for, é de grande relevância simbólica a divulgação da programação do FNC – este passou a funcionar no novo arranjo institucional, sem esperar a reforma do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura), como muitos atores do campo cultural desejavam – e da proteção do orçamento relativamente a contingenciamentos. Possivelmente, mesmo que se concorde com as mudanças propostas, esses dispositivos terão dificuldades para serem efetivamente implementados.

3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

3.1 Visão geral do Ministério da Cultura

O MinC atua de modo a incentivar quatro dimensões consideradas estratégicas para a dinamização da cultura no país, quais sejam: a produção artística, em suas diversas modalidades; a recuperação e a preservação de patrimônio; a valorização da diversidade cultural; e o fortalecimento da economia da cultura. Tendo em vista essas linhas de atuação, diversos programas são desenvolvidos pelo ministério. Antes de descrever o comportamento financeiro dos programas, detenhamo-nos no quadro geral da execução orçamentário-financeira do MinC. Lembremo-nos de que quatro programas do MinC contêm ações que compuseram o Mais Cultura.

A execução financeira do MinC adquiriu características diferenciadas nos últimos anos, especialmente em 2009 como se poderá ver na tabela 1. O orçamento do órgão ultrapassou a casa do bilhão chegando a R\$ 1,2 bilhão em 2009.

O nível de execução financeira global apresentou oscilações importantes. Foi de 80,9% em 2005, caiu para 76,4% em 2007 e melhorou para 87,9% em 2009.

O desempenho da execução financeira dos programas finalísticos é heterogêneo. Destaqueem-se negativamente aqueles que tiveram execução inferior à média do ministério. Em 2009, isto ocorreu com os programas Brasil Patrimônio Cultural, Livro Aberto, Engenho das Artes e o Programa Desenvolvimento

da Economia da Cultura (PRODEC). Entretanto, assinala-se que mesmo que estejam abaixo da média de execução do MinC, estes programas apresentam um bom nível de execução.

Note-se as mudanças na importância relativa dos programas no que se refere à participação no orçamento global. Os programas finalísticos representavam 57,8% dos dispêndios totais em 2005 e passaram a representar 64,2% em 2009.

TABELA 1
Execução orçamentária dos programas do MinC e outros itens selecionados – 2009

Ministério da Cultura	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D-C/B)	Participação no total (%)
Total	1.361.018	1.389.829	1.222.186	87,9	100
Brasil Patrimônio Cultural	74.776	68.230	58.541	85,8	4,8
Livro Aberto	110.884	103.574	83.797	80,9	6,9
Brasil, Som e Imagem	201.775	215.843	205.894	95,4	16,8
Museu Memória e Cidadania	45.263	42.768	38.603	90,3	3,2
Cultura Afro-Brasileira	18.302	18.610	16.298	87,6	1,3
Monumenta	46.541	42.487	35.587	83,8	2,9
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	139.993	139.643	119.548	85,6	9,8
Engenho das Artes	252.838	273.819	208.844	76,3	17,1
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	8.700	8.670	8.522	98,3	0,7
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	9.750	9.900	7.127	72,0	0,6
Subtotal	908.822	923.544	782.760	84,8	64,0
Previdência de inativos e pensionistas da União	100.363	97.843	95.232	97,3	7,8
Gestão da política de cultura	57.590	56.973	50.991	89,5	4,2
Apoio administrativo	280.499	297.758	280.091	94,1	22,9
Cumprimento de sentenças judiciais	2.392	2.359	2.359	100,0	0,2
Serviço da dívida externa (juros e amortizações)	11.351	11.351	10.752	94,7	0,9
Subtotal	452.196	466.285	439.425	94,2	36,0

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Para incentivar a produção artística, o principal programa do governo é o Engenho das Artes. Seu objetivo é aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às manifestações artísticas e culturais. Com este intuito, desenvolvem-se ações de apoio às diversas expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais que, conjuntamente, compõem o esforço de contemplar o amplo espectro de manifestações presentes na realidade brasileira. A maioria dos projetos desenvolvidos por este programa foi selecionada por editais públicos.

Entre as ações desenvolvidas no programa Engenharia das Artes em 2009, destacaram-se os prêmios de teatro Myriam Muniz; o de dança Klaus Vianna; o prêmio Carequinha de Estímulo ao Circo e o Arte Cênica na Rua. Juntas, estas iniciativas viabilizaram a premiação de 799 projetos de montagem e de circulação de espetáculos em todas as regiões do país. Destes, 222 foram realizados com recursos de patrocínio da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).

As realizações no âmbito desse programa significaram um esforço de gasto na ordem de R\$ 208,8 milhões. Dos R\$ 273,8 milhões autorizados no orçamento, 76,3% foram liquidados. O executado em 2009 era mais do que o dobro em relação a 2005.

Alinhando-se aos esforços empreendidos pelo MinC no sentido de ampliar a difusão e o acesso da população à produção artística e cultural, encontra-se o programa Livro Aberto. Um de seus objetivos centrais é estimular o hábito da leitura e, com isso, formar um público leitor. Para tanto, o programa visa facilitar o acesso das pessoas às bibliotecas públicas, perseguindo a meta de que todos os municípios tenham bibliotecas, assim como buscando modernizar aquelas já existentes. Como desdobramento desse esforço, espera-se assistir a uma elevação da produção e da difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário em todas as localidades do país.

O programa atua, portanto, mediante a aquisição de equipamentos de imagem, som e informática, mobiliário e acervo bibliográfico para instalação e melhoria de bibliotecas por todo o território nacional. Com esse intuito, o país despendeu, em 2009, R\$ 83,8 milhões, 80,9% dos R\$ 103,6 milhões autorizados orçamentariamente para este fim. Os recursos dobraram no período (2005-2009). Naquele ano, entre as realizações do programa, destacou-se o Edital Mais Cultura de Modernização de Bibliotecas Públicas Municipais, voltado para municípios de até 20 mil habitantes.

Para recuperar e preservar o patrimônio histórico e artístico no país, tanto material como imaterial, o MinC desenvolve os programas Monumenta, Brasil Patrimônio Cultural e Museu, Memória e Cidadania.

O Monumenta dedica-se a recuperar e preservar o patrimônio histórico, arquitetônico e artístico, situado em áreas urbanas, que seja tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e que se encontre sob tutela federal. Além disso, promove a conscientização da população brasileira acerca desse patrimônio, aperfeiçoa sua gestão, estabelece critérios de definição de prioridades de conservação e aumenta a utilização econômica cultural e social das áreas de projeto.

Em 2009, foram concluídas 19 obras em 11 estados brasileiros, em que se restauraram monumentos e espaços públicos, além de terem sido concedidos financiamentos para a recuperação de imóveis privados. Destacam-se também as ações voltadas para a educação patrimonial, em que se desenvolveram 25 dos 87 projetos selecionados mediante editais públicos. As ações do Monumenta perfizeram um gasto de R\$ 35,6 milhões (83,8% do montante autorizado para este programa, em 2009).

O Brasil Patrimônio Cultural também se destina à preservação de bens integrantes do patrimônio histórico e cultural do país. Em 2009, sua ênfase recaiu sobre as iniciativas no âmbito da preservação de bens culturais de natureza material. Foram restauradas igrejas, obras de arte, além da recuperação do edifício sede do IPHAN, por ser ele próprio tombado.

Houve também o lançamento do edital do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI). Seu objetivo foi selecionar projetos técnicos de documentação e/ou melhoria das condições de sustentabilidade dos saberes, dos modos de fazer, das formas de expressão, das festas, dos rituais, das celebrações, dos lugares e dos espaços que abrigam práticas culturais coletivas vinculadas às tradições das comunidades afro-brasileiras, indígenas, ciganas, de descendentes de imigrantes, entre outras. O dispêndio deste programa atingiu a cifra de R\$ 58,6 milhões dos R\$ 68,2 milhões autorizados naquele ano (o que representa uma execução na ordem de 85,8%).

Ainda na parte de patrimônio, há o programa Museu, Memória e Cidadania, cujo objetivo é revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, de modo a incrementar o acesso da população a esses produtos culturais em todas as regiões do país. Em 2009, o destaque de sua atuação coube ao lançamento de editais públicos. Trata-se do Edital Modernização de Museus, que consiste em um concurso com o objetivo de aquisição de equipamentos, material permanente e acervos museológicos, e do Edital Mais Museus, que tem a finalidade de destinar verbas para a implantação do primeiro museu em localidades com até 50 mil habitantes. Houve ainda o Prêmio Mário Pedrosa, que visa recompensar trabalhos jornalísticos publicados em veículos de mídia impressa, tais como jornais e periódicos, que publiquem matéria relacionada aos museus no Brasil. Essas realizações empregaram uma quantia de R\$ 38,6 milhões, o que corresponde a 90,3% dos R\$ 42,8 milhões autorizados no orçamento para este programa.

Na dimensão de valorização da diversidade cultural, o MinC atua por meio dos programas Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural e Cultura Afro-Brasileira.

O programa Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural visa garantir aos grupos e às redes de agentes culturais, responsáveis pela diversidade de expressões culturais brasileiras, o acesso a recursos, para que possam desenvolver suas ações. Os editais públicos constituem-se nos principais dispositivos utilizados para o repasse de verbas. Em 2009, podem-se mencionar o Edital Prêmio Culturas Populares – Edição Mestra Isabel, voltado para ações exemplares de culturas populares, e o Edital Prêmio LGBT, com o objetivo de valorizar a identidade social das minorias e de promover uma cultura de tolerância e de aceitação dos grupos LGBT. Este programa empregou a quase totalidade (98,3%) de sua dotação orçamentária autorizada (foram gastos R\$ 8,6 milhões).

O programa Cultura Afro-Brasileira, por sua vez, contempla ações de proteção das comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos, assegurando sua sustentabilidade e sintonia com a tradição cultural afro-brasileira. As ações envolvem esforços de licenciamento ambiental, formação em etnodesenvolvimento, além de iniciativas de recuperação e preservação de bens culturais do patrimônio material e imaterial afro-brasileiro, que se integram às características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas afro-descendentes. Dos R\$ 18,6 milhões autorizados em 2009 para este programa, foram executados 87,6%, o que corresponde a R\$ 16,3 milhões.

Outra dimensão trabalhada pelo MinC, como se disse, é o fortalecimento da economia da cultura. Para este fim, o principal programa do ministério é o PRODEC, que visa incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. Para tanto, são estabelecidos convênios com iniciativas da sociedade civil, consideradas capazes de estimular as cadeias produtivas a se tornarem mais organizadas e orientadas empresarialmente. Nesse sentido, desenvolvem-se ações de capacitação dos atores sociais e de qualificação de projetos. Em 2009, as despesas deste programa totalizaram R\$ 7,1 milhões, 72% do montante autorizado inicialmente, R\$ 9,9 milhões.

Ainda no âmbito do fortalecimento da economia da cultura, o governo desenvolve o Programa Brasil, Som e Imagem, uma iniciativa especificamente voltada para o campo do audiovisual. Sua meta é incrementar a participação do cinema nacional no mercado interno, mediante a expansão da produção, difusão, exibição, preservação e do acesso às obras audiovisuais brasileiras. Em última análise, empenha-se em promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica do país.

O lançamento de editais destaca-se como um dos principais mecanismos de atuação desse programa. Em 2009, foram lançados editais destinados ao apoio à produção de longas-metragens de baixo orçamento; à produção de curtas-metragens; e ao desenvolvimento de roteiros cinematográficos. Foram ainda realizados os concursos AnimaTV (voltado a séries televisivas de animação), DOCTV (voltado para documentários), DOCTV América Latina, DOCTV CPLP, FicTV (voltado à produção independente de teledramaturgia) e Nós na Tela (direcionado à produção de curtas-metragens em vídeo digital por jovens das classes C, D e E). Destacam-se também dois outros editais voltados para as plataformas digitais: o BRGames, Programa de Fomento à Produção e Exportação do Jogo Eletrônico Brasileiro; e o XPTA.Lab, laboratórios de experimentação e pesquisa em tecnologias audiovisuais, uma iniciativa de apoio à pesquisa no campo das linguagens eletrônicas de novos longas-metragens.

Foram liquidados nesse programa, em 2009, R\$ 205,9 milhões, o que significa uma execução de 95,4% dos R\$ 215,9 milhões autorizados no orçamento. Os recursos desse programa triplicaram entre 2005 e 2009.

Por fim, entre os programas desenvolvidos pelo MinC, merece destaque o Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Devido à sua natureza e à extensão dos seus propósitos, ele contribui para mais de uma das dimensões inicialmente referidas neste texto. Trabalha simultaneamente para o estímulo da produção artística, para a valorização da diversidade cultural e para o fortalecimento da economia da cultura.

O Cultura Viva objetiva promover a produção e garantir o acesso, por parte das comunidades mais excluídas, aos bens culturais. Em termos mais específicos, o programa pretende enfrentar problemas relativos às carências de instrumentos e de estímulos para a produção e a circulação de expressões de culturas locais. Por isso, pauta sua atuação na ampliação do acesso das comunidades às novas tecnologias e aos meios de produção e educação artístico-culturais.

Ele estrutura-se em cinco eixos (Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs – Mestres dos Saberes e Escola Viva), sendo os Pontos de Cultura o principal deles. Estes pontos são unidades de recepção e difusão de bens culturais em comunidades que, como já se disse, se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A ideia é fomentar iniciativas já existentes na sociedade, por meio da transferência de recursos e da doação de “kits de cultura digital”, compostos por equipamentos de informática e multimídia. Com a distribuição desses kits, a intenção é que cada ponto se torne apto a realizar sua própria produção audiovisual, além de viabilizar a interconexão desses espaços, formando redes. Dessa forma, propicia-se tanto a comunicação direta entre as ações do poder público e as da comunidade, assim como a comunicação dos pontos entre si.

A seleção dos pontos a participarem do programa se dá por meio de editais. Em 2009, apoiaram-se 2.517 pontos, localizados em todo o território nacional, e capacitaram-se 7.407 agentes culturais. As ações realizadas nesse programa redundaram em gasto de R\$ 119,6 milhões (85,6% dos R\$ 139,6 milhões autorizados para esse programa). Os recursos são 72% maiores em 2009 em relação a 2005.

A tabela 2 apresenta a execução do MinC por natureza de despesa e por modalidade de aplicação.

TABELA 2
Execução orçamentária do MinC, segundo os grupos de natureza da despesa e as modalidades de aplicação – 2009

Ministério da Cultura	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei+créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/B)	Participação no total (%)
Total	1.350.878	1.386.310	1.222.186	88,2	100,0
Aplicações diretas	958.745	921.913	849.533	92,1	69,5
Pessoal e encargos sociais	325.310	337.395	328.898	97,5	26,9
Outras despesas	633.435	584.518	520.635	89,1	42,6
Juros e encargos da dívida	3.399	3.779	3.717	98,4	0,3
Outras despesas correntes	435.006	420.282	378.489	90,1	31,0
Investimentos	100.643	66.450	45.321	68,2	3,7
Inversões financeiras	86.435	86.435	86.073	99,6	7,0
Amortização da dívida	7.952	7.572	7.034	92,9	0,6
Transferências	392.134	464.397	372.653	80,2	30,5
Transferências a estados e ao Distrito Federal	128.013	105.056	78.756	75,0	6,4
Transferências a municípios	99.010	122.266	84.296	68,9	6,9
Transferências a instituições privadas	137.543	212.418	189.132	89,0	15,5
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	13.273	11.230	11.199	99,7	0,9
Transferências ao exterior	14.294	13.427	9.271	69,0	0,8

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Destaque-se o aumento significativo de gastos com pessoal e encargos (61%) e das transferências a outros entes e instituições (66%). Entre essas, chama atenção o comportamento das transferências para outras esferas de governo: as transferências para os estados e o Distrito Federal saem de R\$ 18 milhões em 2005 para R\$ 78,7 milhões em 2009 (aproximadamente quase quatro vezes mais) e as transferências para os municípios começam com R\$ 35 milhões em 2005 para atingirem em 2009 o montante de R\$ 84,2 milhões.

As diversas ações descritas têm como ponto de semelhança a estratégia dos repasses diretos para unidades da Federação, que executam ou conveniam com associações culturais (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010). Em outros casos, as transferências se dão diretamente com instituições privadas, sobretudo as sem fins lucrativos. Estas transferências, por sua vez, são as mais significativas em termos de montantes, tendo chegado em 2009 a R\$ 189 milhões (eram em torno de R\$ 90,3 milhões em 2005).

3.2 Programa Mais Cultura

O programa Mais Cultura é conduzido pela SAI e reorganizou uma vasta rede de ações de outros programas do MinC. Esta reorientação também permitiu consolidar o FNC como lugar estratégico e espelho dos valores que impulsionaram as reformas contínuas pelas quais passou o MinC nos últimos anos. Esses valores se relacionam à centralidade do MinC e do Estado como coordenador e planejador de políticas culturais e como agente capaz de levar cultura a grupos em situações de vulnerabilidade ou simplesmente excluídos dos circuitos culturais relacionados ao mercados e às cidades mais dinâmicas. Além disso, os programas finalísticos, por sua vez, foram reorientando alguns de seus dispositivos internos no sentido de permitirem mais permeabilidade à participação social. Esse conjunto vai permitindo cristalizar uma rede ampla de conexões e articulações entre Estado e sociedade. Além disso, permite que a alocação de recursos financeiros seja objeto de debates politicamente orientados.

O Mais Cultura, que passamos a descrever, tem algumas peculiaridades, pois não está inscrito como tal no plano plurianual (PPA), mas segue uma lógica análoga de programa: possui uma justificativa, suas ações são desenhadas a partir de uma lógica política específica (veremos a seguir) e recortam ações de outros programas do próprio ministério (há ações multissetoriais que não serão abordadas aqui), define público e estratégias de atuação no território. Também possui um gestor responsável pela articulação das ações. É uma nova proposta que articula ações de diferentes programas do PPA do MinC e se propõe a dialogar com a descentralização e o SNC.

O programa foi lançado em 2007, já tendo concepção, objetivos e recursos. No lançamento, em 4 outubro de 2007, pelo Decreto nº 6.226, apontava-se uma série de problemas e carências relacionados à ausência ou à obsolescência dos equipamentos culturais nos municípios, necessidades culturais não satisfeitas, enfim enfatizou-se dificuldades de realização da cidadania cultural no Brasil (BRASIL, 2007).

No ano seguinte foi objeto de reflexão sistemática e da aplicação de uma metodologia de processamento, explicitação do funcionamento do programa, de suas apostas explicativas e políticas, enfim, de planejamento. A metodologia aplicada é denominada modelo lógico e é aplicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ipea. Nesse caso, as oficinas foram realizadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). As reuniões, coordenadas por um representante da SPI e por um “consultor-moderador”, envolveram integrantes de “nove secretarias, coordenadorias e vinculadas do Ministério” (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008), entre elas a secretaria executiva, a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a SAI, a SEFIC e a Agência Nacional de Cinema e Áudio-Visual (ANCINAV).

Os conjuntos enunciados de causas e consequências contextualizam os problemas no modelo lógico e permitem visualizar de forma sintética as formulações dos participantes das oficinas. Na verdade, os enunciados evidenciam as representações sociais (explicações, referências valorativas etc.) que organizam comportamentos e condicionam as ações. Sobretudo, permitem explicar como as ações foram organizadas e, em parte, permitem justificar o uso de instrumentos administrativos para atingir objetivos.

Em primeiro lugar, o modelo lógico evidenciou a fragilidade das políticas culturais na agenda governamental e a baixa percepção da legitimidade e da importância das políticas, decorrentes, segundo os argumentos apresentados, da desvalorização dos bens culturais e da cultura como necessidade da cidadania. Uma segunda preocupação foi com o quadro institucional difícil para o desenvolvimento das políticas culturais, tanto da parte do Estado quanto da sociedade civil. Do lado estatal, o diagnóstico mais geral é a “estrutura frágil para implementação de políticas culturais”, que tem a ver com os espaços marginais que as políticas culturais ocupam nas agendas dos governos, com as dificuldades impostas às organizações da sociedade civil (OSC) por um aparato legal “inadequado”. Do lado da sociedade civil, problemas que dizem respeito à mobilização, à “frágil institucionalização das OSC nas comunidades de baixa renda”, portanto a dificuldades de engajamento das populações para as quais os riscos sociais são maiores (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008).

As outras causas apontadas evidenciam preocupação com o capital humano, com a formação de quadros profissionais – que se correlaciona ao diagnóstico da, em geral, baixa qualidade do profissional da cultura – ao lado do “subaproveitamento do potencial do mercado de bens culturais”, da escassez de trabalho estável e do predomínio da informalidade. Há o discurso preocupado com a “má distribuição de renda na economia da cultura”, posta como consequência da “concentração dos meios de produção e circulação de bens culturais por grupos econômicos e/ou regionais”. A preocupação com o binômio educação e cultura está na constatação da existência de uma “segregação entre educação e cultura na formação básica, acarretando “analfabetismo funcional”. Salienta-se também o desconhecimento de que cultura é central ao “empoderamento comunitário”, um “instrumento de transformação”, de fortalecimento “do valor simbólico das identidades” que criam o “sentimento de pertencimento social”.

O Mais Cultura traz consigo a intenção clara de atuação em comunidades vulneráveis, o que lhe confere uma lógica peculiar entre os programas da área cultural. Assim, o enfrentamento de vulnerabilidades corre no exercício de ações articuladas desde a “ponta” (municípios e comunidades), no sentido de sedimentar parcerias e compromissos entre a União, as unidades federativas (estados, DF e municípios) e

a sociedade civil. Ora, as narrativas sobre o programa o apontam como focalizado às populações em estado de risco, que se encontram na periferia das metrópoles, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, assim como as populações do semiárido, do Vale do São Francisco, da BR 163. Mulheres, crianças e adolescentes, trabalhadores, beneficiários do Programa Bolsa Família, idosos, portadores de necessidades especiais, com os jovens entre 17 e 29 anos das classes C, D e E constituem seu público-alvo (IBANES-NOVION; BOSCH, 2008).

Tal amplitude pode, ademais, ser também constatada verificando-se os tipos de projetos enquadrados em cada uma das três linhas de ação. Multiplicidade e diversidade – há uma quantidade quase infinita de temas, assuntos, atores envolvidos e objetos de ação – são valores que orientam a implementação do programa. O quadro 1 resume as ações do Mais Cultura, mas não revela a complexidade das situações locais e o número de mobilizações que envolve o programa.

QUADRO 1

Projetos do Mais Cultura por linhas de ação

Cultura e cidadania	Cidade cultural	Cultura e renda
Pontos de Cultura; Pontões de Cultura; capacitação cultural; microprojetos culturais; vale cultura; Lei Rouanet; programação para TV e rádios públicas; e livros a preços populares	Espaços comunitários e culturais multiuso (100 bibliotecas espaço multiuso e espaços construídos ou reformados); acesso da periferia aos centros urbanos (ingressos subsidiados para atividades culturais; aproveitamento da capacidade ociosa de espaços e equipamentos culturais; e fomento à mobilidade urbana)	Microcrédito cultural (150 mil operações no valor médio de R\$ 900,00); linhas de crédito para empresas culturais (22 mil operações no valor médio de R\$ 10 mil); e Programa de Apoio às Comunidades Artesanais (170 comunidades apoiadas com o valor médio de R\$ 90 mil)

Fonte: Brasil (2007).

O conceito de cidadania cultural permite, assim, abrir um caminho de compreensão do Mais Cultura, tornando possível a articulação do conceito às três linhas de ação ou do programa: *i*) cultura e cidadania, que se relaciona à democratização e ao acesso a bens culturais e a recursos públicos; *ii*) cidade cultural, que diz respeito ao incentivo para a construção da infraestrutura, dos espaços necessários a manifestações culturais e para a qualificação cultural dos espaços da cidade; e *iii*) cultura e renda, isto é, a compreensão da cultura como importante setor de atividade econômica, com ações de estímulo às atividades culturais que gerem renda (BRASIL, 2007).

Além de inserir conceitos novos nos programas da área, o Mais Cultura também proporcionou mudanças importantes na organização institucional do MinC, tanto nas atribuições legais quanto na alocação de recursos. O quadro que se segue muda o plano da reflexão, traduz as explicações e as ajusta às competências legais da SAI. Como já se viu, a secretaria herdou o programa Livro Aberto e as ações de articulação do SNC. Além disso, a SAI conduz o Mais Cultura que é composto de ações de outras secretarias, a exemplo de algumas das ações do programa Arte Educação e Cidadania – Cultura Viva, que não são executadas

e geridas diretamente. Voltaremos a esse ponto, lembrando que esse quadro foi formado a partir de documentos iniciais de 2008, sendo que ações no campo do audiovisual (especialmente relacionadas ao cineclubismo e à produção) foram agregadas ao Mais Cultura.

QUADRO 2
Ações do Mais Cultura

Ações	Produtos	Resultados intermediários
1. Bibliotecas	Bibliotecas públicas implantadas	Qualificação do ambiente social; aumento da oferta da fruição cultural; jovens capacitados para a cultura; geração de renda; fortalecimento do protagonismo social; e democratização do acesso, promovendo a formação leitora
2. Modernização das bibliotecas	Bibliotecas públicas de pequeno porte implantadas; e bibliotecas públicas de referência	
3. Agentes de leitura	Famílias atendidas com mediações de leitura	
4. Pontos de leitura	Iniciativas comunitárias de fomento à leitura	
5. Livros populares	Livros distribuídos	
6. Promoção do artesanato (PROMOART)	Comunidades artesanais apoiadas	Fortalecimento das cadeias produtivas de produção e distribuição do artesanato tradicional
7. Microprojetos culturais	Microprojetos apoiados	Projetos culturais feitos por e para jovens
8. Espaços culturais multiuso	Espaços implantados e/ou modernizados com programação	Qualificação do ambiente social com equipamentos culturais acessíveis e atrativos
9. Pontos de Cultura	Pontos de cultura apoiados	Espaços públicos de convivência socializados; valorização e inclusão de grupos e comunidades, dinamizando a diversidade cultural brasileira; e ampliação da produção, fruição e difusão culturais
10. Pontões de Cultura	Pontões de cultura apoiados	Fortalecimento das redes sociais e estéticas; espaços públicos governamentais e não governamentais equipados e capacitados para atividades lúdicas; e reconhecimento e fortalecimento da cultura no processo educativo
11. Pontinhos de Cultura	Museus comunitários implantados	Promovida a valorização das identidades das comunidades

Fonte: SPI/MPOG, 2008.

É interessante notar como no quadro há expressões para as quais cabem interpretações convergentes com os valores que se ligam à ação pública no quadro das políticas culturais. Sob a insígnia “resultados intermediários”, encontram-se expressões como: “protagonismo social”, “fortalecimento das cadeias produtivas”, “espaços públicos socializados”, “inclusão de grupos e comunidades”, “fortalecimento das redes sociais e estéticas”, “valorização das identidades” comunitárias. As palavras raramente são acidentais e podem ser compreendidas sob a ideia de uma conduta estatal na qual cabe muito bem deliberadamente o incentivo ao reforço e à criação de laços de valores relacionados ao reconhecimento mútuo

entre os atores, à valorização das formas de vida que escolheram para si e ao uso da cultura como recurso capaz de gerar dinamismos materiais e simbólicos que unam os indivíduos e os grupos, e que promovam, enfim, solidariedade social.

Veremos que o Mais Cultura teve impactos importantes nas formas de alocação e uso de recursos no MinC e no FNC. Um desses impactos já foi anunciado: a partir de 2010, a SAI passou a ter a competência legal de elaborar proposta de dotação orçamentária. Essa atribuição tem consequências formais na dinâmica institucional, nos papéis da CFNC, do CNPC e nas secretarias. No caso de efetivação dos fundos setoriais com destinação de percentuais específicos a cada um deles, esse impacto será ainda maior, pois este implicará restrição de recursos e rigidez na alocação orçamentária – obviamente o raciocínio pressupõe estabilização no aumento de recursos financeiros, o que não se verificou nos últimos anos.

A conta é simples, embora sujeita a muitas considerações e críticas: são oito fundos setoriais e o FNC contava com aproximadamente R\$ 430 milhões em 2009. As políticas priorizadas pelo MinC (Mais Cultura, incluído o Cultura Viva) correspondiam a 70% desses recursos. Isso quer dizer que a princípio os recursos a serem divididos entre os fundos são muito reduzidos. Em uma divisão igualitária de recursos, cada fundo teria aproximadamente R\$ 16 milhões. Também se deve considerar o fluxo de liberação anual desses recursos que acontece mês a mês e da dinâmica de cada área (os editais e projetos de cada área serão formatados e estarão prontos para os “empenhos” em períodos diferenciados, o que concorrerá para dificultar a gestão financeira). É senso comum entre gestores de orçamento que é mais fácil a gestão de recursos quando as ações são definidas genericamente, isto é, na forma de ações “guarda-chuva”, fugindo de especificações muito estreitas que dificultam realocações. Por outro lado, os fundos setoriais têm a vantagem da representatividade: cada um deles será gerido por representantes da área, evitando competição por recursos.

Entretanto, cenários de restrição não estão no horizonte, o que poderá facilitar um processo gradativo de adaptação da gestão dos oito fundos setoriais. A tabela 2 mostra que os recursos autorizados para o Mais Cultura para 2010 são da ordem de R\$ 1,152 trilhão, praticamente 2,5 vezes maior que os de 2007. As ações do programa Engenho das Artes tiveram o montante autorizado aumentado em quase três vezes, as do programa Brasil, Som e Imagem em 2,7 vezes e os recursos do Cultura Viva aumentaram em 12%. O programa Livro Aberto, sob gestão direta da SAI, teve o valor autorizado aumentado em 12 vezes (de R\$ 22,2 milhões para R\$ 194 milhões).

Quanto ao nível dos recursos executados, aponte-se que estes têm aumentado no programa como um todo e em suas ações componentes. O nível de execução das ações do Engenho das Artes foi muito baixo em 2007 (43%), 2008 (32%) e 2009 (4%). O nível de execução das demais ações foi baixo para as ações do audiovisual nos dois primeiros anos e melhoraram em 2009. Os níveis de execução das ações

do Cultura Viva estiveram próximo ou foram maiores do que 80%. A execução de 2010 mostra alguns dos problemas gerais da gestão orçamentária no Brasil. Os programas chegam ao fim do ano com baixíssimo grau de execução, prática recorrente e relacionada às prioridades fiscais macroeconômicas. Como demonstrado em outro estudo, a gestão orçamentária, complementada pelos marcos legais inadequados e pela inoperância de órgãos do Executivo e do Judiciário, configura-se em distorções na atuação do poder público que fragilizam sua atuação e articulação com a sociedade civil (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010)

A tabela 3 apresenta a execução das ações do Mais Cultura em valores de 2009 – os valores de 2010 são correntes. Lembremo-nos de que o Mais Cultura é composto por ações selecionadas de outros programas e não pela sua totalidade.

TABELA 3
Execução das ações do Mais Cultura – 2007-2010
(Em R\$ mil)

Programa/ano	Autorizado		Liquidado		Autorizado		Liquidado		Nível de execução			
	2007	2008	2007	2008	2009	2010 ¹	2007	2008	2009	2010		
Livro Aberto	22.243	20.737	71.160	55.426	87.499	68.594	194.178	93.451	93,2	77,9	78,4	48,1
Brasil Sem e Imagem	68.160	23.783	75.101	32.967	40.904	40.348	186.449	12.598	34,9	43,9	98,6	6,8
Cultura Viva	168.366	134.350	122.261	114.277	118.123	99.321	188.444	10.028	79,8	93,5	84,1	5,3
Engenho das Artes	198.062	76.733	257.138	66.234	249.694	186.103	583.333	115.265	38,7	25,8	74,5	19,8
Total	456.831	255.602	525.660	268.904	496.220	394.366	1.152.404	231.342	56,0	51,2	79,5	20,1

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹ Execução até 11 de outubro de 2010.

A tabela 4 apresenta a composição de recursos do Mais Cultura executados via FNC. Destaque-se a melhoria dos níveis de execução (79,3%) em 2009, o aumento significativo dos recursos autorizados (quatro vezes em relação a 2007) e, como característica negativa, o baixíssimo nível de execução em 2010, até outubro.⁵

5. Isso não significa que o nível de execução de 2010 ficará necessariamente abaixo dos anos anteriores, dado que uma grande fatia dos recursos pode ser liquidada no fim do ano. Porém, é preocupante que a execução ao longo do ano seja tão baixa, pois pode indicar dificuldades quanto ao fluxo financeiro ou aos instrumentos administrativos.

TABELA 4
Execução das ações do Mais Cultura no FNC – 2007-2010
 (Em R\$ mil)

Programa/ano	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Nível de execução			
	2007		2008		2009		2010 ¹		2007	2008	2009	2010
Livro Aberto	13.873	2.543	66.950	55.971	64.855	49.107	119.137	4.409	18,3	83,6	75,7	3,7
Brasil Som e Imagem	60.047	15.683	69.816	27.682	28.664	28.358	167.424	11.848	26,1	39,7	98,9	7,1
Cultura Viva	68.518	52.312	122.668	114.277	118.123	99.321	111.692	9.066	76,3	93,2	84,1	8,1
Engenho das Artes	41.195	17.179	51.605	1.416	154.347	113.316	369.039	4.536	41,7	2,7	73,4	1,2
Total	183.634	87.716	311.038	199.346	365.989	290.102	767.292	29.859	47,8	64,1	79,3	3,9

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Discop/pea.

Nota: ¹ Execução até 11 de outubro de 2010.

Os recursos financeiros do programa Mais Cultura correspondiam em 2007 a 54% e em 2009 já atingiam 67% dos recursos do FNC, como se observa. A tabela 4 mostra a importância que foi ganhando o fundo como dispositivo de execução financeira das ações do programa: 34% dos recursos do Mais Cultura eram executados via FNC em 2007 e em 2009 esse percentual já havia atingido 73,7%.

Note-se também que os orçamentos autorizados dos programas são muito elevados, o que indica que a estratégia de financiamento passou em grande parte pelo fundo. Todavia, o liquidado das ações do programa pelo FNC foi baixo em 2007. Nos anos seguintes, a execução das ações foi se tornando superior em nível. Note-se a melhoria da execução das ações do Engenho das Artes relacionadas ao Mais Cultura (dos 20% dos recursos autorizados do engenho, que eram também do Mais Cultura e que seriam executados pelo fundo, apenas 2,1% o foram, enquanto em 2009 o autorizado passou a ser de 61,8% e a execução foi de 60,9%).

Atenção para as ações dos programas Brasil, Som e Imagem e Cultura Viva que compõem o Mais Cultura. A principal estratégia para execução passou a ser o FNC, com pequenas variações em termos percentuais, e parece-nos que teve efeitos positivos para a execução. Certamente, a questão aqui não é simplesmente usar o FNC, mas também fazer parte de um programa prioritário ligado à secretaria que conduz um programa central, inclusive também aos olhos e do ponto de vista da Presidência da República. O programa almeja capilaridade nacional, pretende atingir municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aqueles pertencentes aos territórios da cidadania, e tem como foco prioritário o público considerado como excluído das políticas públicas postas em marcha por governos identificados com as elites.

TABELA 5
Participação das ações do Mais Cultura no FNC e variação da execução – 2007-2010
 (Em R\$ mil)

Programa/ano	Ações do Mais Cultura executadas pelo FNC								Variação do executado 2007-2009	
	2007		2008		2009		2010 ¹		Programas	FNC
	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado	Autorizado	Liquidado		
Livro Aberto	62,4	12,3	94,1	101,0	74,1	71,6	61,4	4,7	3,31	19,3
Brasil Som e Imagem	88,1	65,9	93,0	84,0	70,1	70,3	89,8	94,0	1,70	1,8
Cultura Viva	40,7	38,9	100,3	100,0	100,0	100,0	59,3	90,4	0,74	1,9
Engenho das Artes	20,8	22,4	20,1	2,1	61,8	60,9	63,3	3,9	2,43	6,6
Total	40,2	34,3	59,2	74,1	73,8	73,6	66,6	12,9	1,54	3,3

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹ Execução até 11 de outubro de 2010.

Os dados até aqui apresentados explicam a nova atribuição conferida à SAI pela Portaria nº 95/2010. Ali se estabeleceu que a SAI seria encarregada de definir os montantes a serem anualmente alocados ao FNC. Embora o processo orçamentário seja complexo na sua elaboração, envolvendo órgãos do MPOG, especialmente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que define os orçamentos setoriais, essa atribuição é de uma só vez prática e simbólica, pois indica a posição da SAI e do Mais Cultura na conjuntura do MinC. Também permite formular a hipótese de que o programa teve repercussão no MinC e na gestão e no funcionamento do próprio FNC.

No MinC, os impactos se deram especialmente pelas capacidades da SAI em agrupar e fazer que as secretarias atuassem a partir de objetivos convergentes. É possível que a própria CFNC tenha como material de discussão o fato evidenciado pelos dados, isto é, o Mais Cultura tem importância estrutural nos desembolsos do fundo e na estrutura de discussão dos editais, que passa por inúmeros processos, inclusive com discussões no Observatório dos Editais. Parece-nos, embora ainda se deva aprofundar sobre a questão e o levantamento de dados empíricos sobre a hipótese, que já se podem apontar esses impactos importantes que decorrem do referencial construído nos últimos anos nas políticas culturais. Fortalecimento das ações do MinC, valorização de ações voltadas às comunidades vulneráveis e em seus territórios e o uso de critérios políticos de equidade na organização da ação pública são orientadores das práticas e da redefinição das políticas. Enfim, são impactos que, em parte, concernem à atuação da SAI e ao conjunto de ações organizadas no Mais Cultura.

4 DESAFIOS

Como se viu, o programa Mais Cultura colocou-se alguns desafios referentes à organização dos espaços urbanos, do acesso a bens e a equipamentos culturais e da cidadania cultural. No momento, deter-nos-emos na percepção desses problemas. Quantificadas, essas percepções revelam muito dos desafios de democratização e de reorganização das políticas culturais nos anos vindouros. Uma segunda ordem de desafios diz respeito aos instrumentos disponíveis para dar efetividade a essas políticas culturais – especialmente no que se refere ao seu financiamento.

A cultura se constitui em plataforma de observação privilegiada para olhar as cidades e os dinamismos que as movem. Os contextos urbanos induzem processos específicos de desenvolvimento cultural, de transformação de práticas e de condicionamentos particularmente importantes dos usos dados ao tempo livre. Por sua vez, as práticas culturais, sua diversidade, complexidade e distribuição oferecem, no quadro das cidades atuais, do seu planejamento e da qualidade de vida, um plano de observação em diferentes perspectivas – por um lado, a perspectiva da espacialidade construída e das suas formas e, por outro, do lugar da cultura nesse espaço. Em perspectiva dialética, é possível afirmar que do encontro e das tensões entre o espaço objetivo vivido e o representado (percebido) podem surgir importantes questões que abrem possibilidade à reorganização de zonas de ação, tanto necessária ao campo da organização social da cultura, quanto ao de intervenção urbana para garantir direitos sociais e culturais às populações. Em realidade, cidade e cultura devem ser vistas em suas múltiplas articulações e determinações recíprocas no quadro da democracia social, dos direitos de cidadania. Portanto, as cidades são, para além do seu plano organizacional material, realidades simbólicas e socialmente produzidas e apropriadas, suscitando diferentes formas de percepção, imagens e identidades.

Os desafios colocados às políticas culturais e especialmente ao Mais Cultura referem-se a: *i*) organização urbana para a prática cultural; *ii*) acesso a equipamentos culturais; e *iii*) oferta cultural.

A hipótese segundo a qual as dinâmicas e os contextos sociais urbanos constituem um nível relevante para o entendimento da cultura e esta para a compreensão das estratificações, estruturas e distribuições sociais no espaço pode ser corroborada empiricamente.

As representações a respeito do espaço urbano e dos usos do tempo livre apresentam padrões claros, indicando, por um lado, despreocupação política com a organização espacial que leve em consideração a localização de espaços públicos que permitam fruição e produção cultural e, por outro lado, mostrando que as hierarquias de valor e das práticas não estão estruturadas em núcleo de práticas normativas (visitação a museus, ida a *shows* de música, teatros, danças, circo etc.) claras e consolidadas.

A tabela 6 apresenta a percepção da população⁶ sobre a localização de diferentes espaços de sociabilidade, entre eles os culturais, que nos interessam.

TABELA 6
Percepção a respeito da localização de espaços para práticas culturais e sociais
(Em %)

Localização por proximidade de onde mora	Muito bem situado	Razoavelmente bem situado	Mal situado	Não tem	NS/NR
Espaços verdes	30,7	36,5	31,0	0,3	1,4
Equipamentos esportivos	20,1	31,0	43,2	1,5	4,2
Equipamentos culturais	15,7	26,4	51,0	1,5	5,4
Comércios	59,5	30,6	9,1	0,1	0,7
Localização dos lugares de encontro e vida associativa	20,9	32,0	40,8	1,4	2,7

Fonte: Ipea (2010b).

Obs.: NS/NR = não sabe/não respondeu.

Os espaços verdes próximos, a exemplo de praças e parques, são percebidos como bem localizados por 30,7% dos entrevistados e por 31% como mal situados. Já os equipamentos esportivos são percebidos como mal situados por 43,2%. Os equipamentos culturais, por sua vez, são percebidos como mal situados por 51% dos entrevistados. Apenas 1,5% afirmou que esses espaços esportivos e culturais não existiam. Os lugares públicos de encontro são percebidos como mal situados em relação ao local onde se mora por 40,8% dos entrevistados. O comércio, no entanto, foi apontado como bem situado por um percentual próximo a 59,5% dos entrevistados.

Obviamente, os espaços urbanos devem oferecer, nas proximidades dos domicílios, serviços que permitam comodidade, tais quais feiras, mercadinhos de produtos de alimentação, limpeza e vestuário, padarias etc. No entanto, constata-se, por essas percepções, o privilégio dado a essa dimensão funcional da organização urbana em detrimento de outras dimensões importantes da qualidade de vida (acesso a espaços verdes, espaços para práticas associativas, esportivas e culturais).

Quanto à percepção das diversas classes sociais em relação à localização dos espaços, deve-se dizer, e os dados o mostram, que é sempre mais positiva quanto maior a renda do entrevistado.

Essa característica se deve à coincidência entre maior renda e acesso a equipamentos urbanos, ou, enunciando de outra forma, a percepção dos entrevistados traduz de forma consistente a sua posição na estrutura de desigualdades expressa

6. Os dados aqui apresentados sobre a percepção da população a respeito de diversas questões no âmbito das políticas e das atividades culturais foram preparados a partir das informações coletadas em 2010 pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), que abordou também outros temas, como justiça, segurança, inclusão bancária, emprego, entre outros. Um relatório com análise mais completa sobre os dados encontrados para a cultura está disponível em Ipea (2010b).

na organização do espaço urbano: quanto mais rendimento, mais proximidade e mais acesso a equipamentos urbanos de cultura e lazer, embora este acesso e esta proximidade devam ser contextualizados nos quadros de fragilidades estruturais.

Esse aspecto também é facilmente constatável pelo grande percentual de pessoas em todas as classes de rendimento que percebem que os equipamentos urbanos estão mal localizados. O exemplo mais claro é o da percepção da localização dos equipamentos culturais, pois 52,7% da primeira classe de renda percebe-os como mal localizados, seguidos por 51,7% daqueles que têm renda entre R\$ 1.020 a R\$ 2.250 e 47,8% entre aqueles com renda superior a cinco salários mínimos.

Considerando a escolaridade, observa-se que os resultados apresentam outro perfil. Aqui a percepção quanto à distribuição dos equipamentos sociais no espaço urbano é relativamente homogênea para qualquer das características. A maior diferença relativa refere-se aos lugares de encontro para a vida associativa, quando 42% dos entrevistados de menor escolaridade os consideram mal localizados e apenas 35% dos de maior escolarização têm a mesma percepção. O padrão de percepção, no entanto, ainda aqui permanece crítico em relação à adequação da localização dos equipamentos relativamente ao local de moradia.

Quanto à oferta, a grande maioria dos entrevistados afirmou que os preços altos são obstáculos ao acesso à oferta cultural, sendo que 71% concordam que esse ponto é um importante empecilho à fruição de bens culturais. No entanto, 25% discordam e acreditam que os preços não se constituem em problema.

Outra razão apontada como obstáculo foi a barreira social imposta pelo perfil do público que frequenta espaços culturais. Número alto de entrevistados (56%) concorda que existe essa barreira no acesso à cultura, e 38% não veem esta questão como problema. Na verdade, já é conhecido o argumento de que há discriminação de classe social quando da frequência a equipamentos públicos.

Já em relação à localização dos equipamentos culturais, o grau de concordância entre os entrevistados não é muito menor, sendo que 62,6% percebem o equipamento como distante do lugar onde moram. Para 35,3%, a localização do equipamento não se constitui em problema significativo.

Quanto à atratividade, 42,8% dos respondentes acham as atividades enfadonhas, percentual ligeiramente mais baixo do que daqueles que veem as atividades com certo interesse (51,8%). Distribuição similar, porém invertida, pode ser encontrada entre os 51,8% que consideram os horários dos eventos como inadequados, contra 42,4%, que os consideram adequados.

TABELA 7
Percepções a respeito dos obstáculos ao acesso à oferta cultural
 (Em %)

Percepção	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	NS/NR
Os preços altos são um obstáculo	19,2	51,8	23,9	1,1	4,1
O público frequentador é elitista	10,4	45,5	36,5	1,8	5,9
Os equipamentos ficam longe de onde moro	13,1	48,5	33,0	2,3	3,0
As atividades são enfadonhas e desinteressantes	4,9	37,9	48,6	3,2	5,4
Os horários em que acontecem são inadequados	7,7	44,1	40,5	1,8	5,8
A região de localização do equipamento é perigosa	9,4	31,8	51,0	3,1	4,7

Fonte: Ipea (2010b).

Um dado surpreendente refere-se à percepção a respeito da periculosidade da região de localização dos equipamentos. Apenas 41,2% concordam que a região do equipamento é perigosa, enquanto 54% discordam.

A questão da percepção do tempo livre coloca outro tipo de problema. O tempo livre é definido como tempo utilizado em múltiplas e diferenciadas atividades não relacionadas ao trabalho e varia, portanto, com o nível de vida e a idade, mas também com os recursos sociais disponíveis. A questão tem duas dimensões: a percepção sobre a suficiência do tempo livre e, outra, normativa, sobre quais desejos e práticas seriam realizadas caso o tempo disponível fosse maior.

A respeito da percepção do tempo livre, 35,4% afirmaram ser o tempo insuficiente para satisfazer todos os desejos e 44,9% disseram que o tempo é suficiente, mas que sempre há alguma atividade a ser feita. Nesse segundo caso, a resposta deve se referir a compromissos e outras atividades relacionadas ao cotidiano, como cuidados com a casa, compras, compromissos religiosos e sociais. Quanto àqueles restantes, 18,4% percebem ter grande parcela de tempo disponível, mas afirmam não encontrar nada de interessante para preenchê-lo.

Como se depreende da tabela 8, os entrevistados registraram que em caso de dispor de mais tempo procurariam em primeiro lugar fazer cursos (33,3%), seguido de práticas esportivas (16,1%), não fazer nada de muito preciso (15,1%), cuidar dos filhos, da família e da casa (13%).

A realização de atividades mais próximas das práticas culturais, como estudar, pesquisar e ler, foi indicada por 9,9% dos entrevistados, bem como frequentar espaços culturais e de lazer por 7,7%. A opção de praticar atividades artísticas foi apontada por 3,6% das pessoas.

TABELA 8
Percepções a respeito do uso do tempo livre

O que faria se dispusesse de mais tempo	%
Total	100
Fazer cursos e procurar melhorar a situação profissional	33,3
Praticar atividades físicas e esportivas	16,1
Descansar, não fazer nada de muito preciso	15,1
Cuidar dos filhos, da família e da casa	13,0
Estudar, pesquisar, ler livros	9,9
Frequentar espaços culturais e de lazer	7,7
Praticar atividades artísticas (música, pintura)	3,6
NS/NR	1,3

Fonte: Ipea (2010b).

As práticas culturais, por sua vez, desdobram-se em padrões distintos, a depender de serem práticas domiciliares ou não, isto é, que envolvam a saída de casa em deslocamento para estruturas e espaços dedicados ao lazer e/ou à cultura. As disparidades reveladas no perfil de práticas culturais da população realçam com tons ainda mais graves os problemas apontados em relação ao acesso a equipamentos culturais. Também registram a integração da população em geral no circuito das indústrias culturais da comunicação e da cultura.

A experiência cultural mais usual refere-se a práticas relacionadas ao audiovisual, especialmente a assistência à televisão ou ao DVD, o que por si expressa o aumento da densidade desse tipo de aparelho nos domicílios brasileiros. Grande maioria dos entrevistados ou 78% deles afirmaram assistir a televisão/DVD todos os dias e 11% assistem várias vezes por semana. Portanto, somados, o conjunto de pessoas desses dois grupos representa que 89% dos entrevistados são praticantes intensivos ou habituais de televisão. Apenas 17,2% assistem pelo menos uma vez por mês e 3,6% raramente.

A audição de música é outra prática bastante disseminada. Dos entrevistados, 58,8% afirmaram que a frequência da prática é diária e outros 25,5% ouvem rádio/música pelo menos uma vez por mês (tabela 9).

TABELA 9
Frequência de práticas culturais
 (Em %)

Práticas/frequência	Todos os dias	Pelo menos uma vez por mês	Raramente	Nunca
TV/DVD	78,2	17,2	3,6	0,9
Rádio/música	58,8	25,5	9,7	5,9
Bares, boates e danceterias	3,5	29,7	15,7	50,6
Clubes e academias	3,3	19,1	17,6	59,2
Teatro/circo/shows de dança	0,7	13,5	25,6	59,3
Show de música	0,7	18,2	28,7	51,5
Cinema	0,8	17,6	26,0	54,0
Jogos e competições esportivas	0,9	16,0	19,7	62,8
Museus/centros culturais	0,5	6,9	23,9	67,9

Fonte: Ipea (2010b).

Quando se toma distância do eixo TV/DVD/rádio, as práticas se tornam menos generalizadas. Somadas as intensidades nunca e raramente, 66,3% dos respondentes encontram-se nessa categoria de praticantes de baixa intensidade no que diz respeito a saídas para bares, boates e danceterias. Entretanto, quase 29,7% das pessoas saem para esses lugares pelo menos uma vez por mês. No que se refere à saída para clubes ou academias, como é de se esperar, um número baixo (3,3%) o faz todos os dias e um percentual adicional de 19,1% o faz pelo menos uma vez por mês. Registre-se que aqueles que nunca vão correspondem a um percentual de 59,2% do total.

A frequência é menor para teatro, circo e *shows*: 25,6% frequentam raramente e 59,2% nunca o fazem. Padrão análogo se verifica na saída para *shows* de música, mas aqui se deve apontar que 13,5% fazem esta prática pelo menos uma vez por mês. Quanto à visitação a museus e centros culturais, apesar do número alto daqueles que nunca a realizam, tem-se 6,9% de pessoas que o fazem pelo menos uma vez por mês.

A questão a respeito dos níveis de penetra o do cinema nas práticas cotidianas, sob a forma de assistência a salas, apresenta resultados surpreendentes: 54% dos brasileiros nunca vão ao cinema, outros 26% v o raramente. No entanto, em torno de 17% dos brasileiros vão ao cinema pelo uma vez por mês, número que já revela o potencial econ mico da arte ou do cinema como simples entretenimento. Dos entrevistados, 0,8% afirma que vão ao cinema todos os dias e 4,2%, entre duas e três vezes por semana.

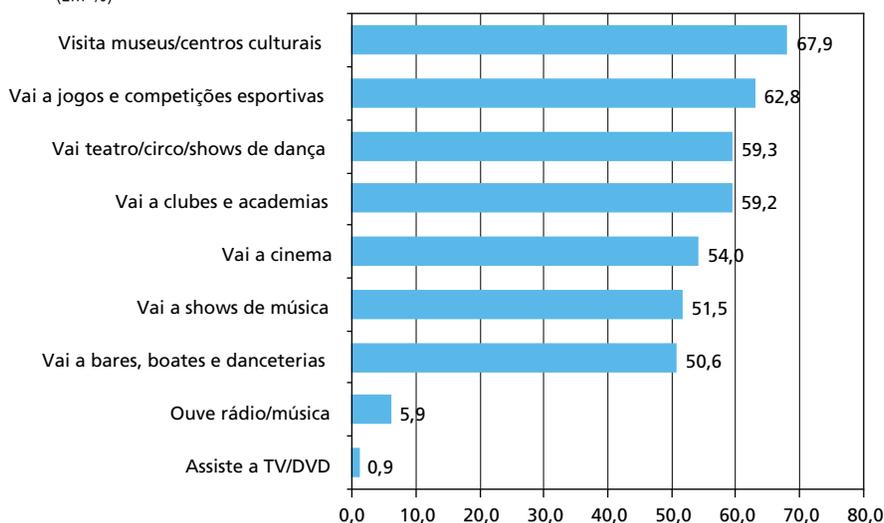
O gráfico 1, por sua vez, permite fazer um contraponto. Mostra o percentual dos que nunca frequentam nenhuma das atividades elencadas na pesquisa. É importante notar que uma grande parte das práticas culturais selecionadas nessa

pesquisa não é realizada por percentual relevante dos entrevistados. Destaque-se que 59,3% dos respondentes nunca vão a teatro, circo ou *shows* de música, 54% nunca vão ao cinema e 51,5% nunca vão a *shows* de música.

GRÁFICO 1

Pessoas que nunca realizam práticas culturais

(Em %)



Fonte: Ipea (2010b).

Quais conclusões tirar, pelo menos provisoriamente, dessas variações de comportamentos segundo características econômicas e sociais?

Até aqui se viram liames estreitos entre a organização do espaço urbano e a percepção de que a distribuição de equipamentos públicos de lazer e cultural não é a ideal no sentido de gerar oportunidades de fruição e consolidação do gosto pelas práticas culturais.

As variáveis econômicas e sociais (renda, idade e escolaridade) compõem as experiências e formatam diferentes lógicas que motivam ou desmotivam as práticas, o que pode ser descrito pelos diferenciais de frequência e disposição para praticar ou fruir da cultura e dos espaços de lazer. O que interessou mais aqui foi enfatizar que as percepções sobre a organização dos espaços urbanos para o lazer e a cultura e as práticas propriamente culturais, além de serem heterogêneas, como já se sabia, também são consistentes no que diz respeito à representação de segregações socioeconômicas e espaciais. O acesso à cultura, entretanto, não é apenas sintoma de outras desigualdades, ele mesmo produz distâncias sociais e culturais – e, nesse sentido, o enfrentamento do desafio da democratização do acesso à cultura deve, sim, constituir um objeto em si para as políticas públicas. E a busca pelo

adequado financiamento a sustentar este esforço também se configura como incapável desafio.

Nesse sentido, a alocação de recursos por meio do FNC ganha importância. O referido fundo teve seus recursos aumentados no período entre 1995 e 2009, embora tenha sofrido com cortes e contingenciamentos. O mesmo fenômeno afetou instituições federais de cultura. Mesmo assim, em parte, a perda de recursos das instituições federais foi compensada por recursos do FNC e dos incentivos a projetos.

Em 2009, os recursos orçamentários liquidados do FNC chegaram, depois de corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2009, a R\$ 433 milhões e foram quase 13 vezes maiores em comparação a 1995. Diante disso, pode-se dizer que o FNC foi um dispositivo central no processo de alocação de recursos. Durante a década de 1990 e parte dos anos 2000, os recursos de algumas instituições federais da administração indireta do MinC praticamente cobriam somente as despesas administrativas e de pessoal e, no geral, os recursos para financiar outras atividades eram insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Não foi raro que os projetos dessas instituições tenham sido financiados pelo FNC – a outra metade dos recursos do fundo foi destinada a transferências a municípios e a instituições privadas (BARBOSA DA SILVA; CHAVES, 2005).

A magnitude dos recursos utilizados pelo mecanismo do FNC oscilou no período considerado, embora depois de 1996 tenha se constituído em montantes sempre maiores àqueles de 1995. O comportamento dos recursos do FNC é semelhante ao verificado em períodos de crise econômica ou política: sofre retrações conforme o comportamento macroeconômico e as prioridades fiscais (tabela 10).

TABELA 10
Execução orçamentária do MinC e do FNC – 1995-2009

Ano/órgão	MINC	Variação 1995 = base	FNC	Variação 1995 = base
1995	391.280	1,0	33.617	1,0
1996	422.014	1,1	29.250	0,9
1997	428.864	1,1	50.806	1,5
1998	393.582	1,0	42.611	1,3
1999	443.236	1,1	36.914	1,1
2000	491.272	1,3	83.740	2,5
2001	540.052	1,4	109.322	3,3
2002	433.684	1,1	67.795	2,0
2003	374.642	1,0	62.921	1,9
2004	509.985	1,3	109.507	3,3
2005	649.461	1,7	158.532	4,7
2006	759.548	1,9	158.639	4,7

(Continua)

(Continuação)

Ano/órgão	MINC	Varição 1995 = base	FNC	Varição 1995 = base
2007	912.792	2,3	161.121	4,8
2008	1.030.381	2,6	302.313	9,0
2009	1.222.186	3,1	433.042	12,9

Fonte: Siaf e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA médio de 2009.

Os recursos do FNC se contraíram em 1998 e 1999 em razão de crises externas; posteriormente, em 2002, ano de eleições e com as expectativas geradas por uma possível transição para novas orientações político-econômicas, os recursos recuaram novamente para o patamar de R\$ 67 milhões, R\$ 41 milhões a menos do que em 2001. O período que segue a 2004 foi de aumento exponencial de recursos.

A participação relativa dos recursos do FNC na composição dos recursos gerais do MinC também oscilou. Era de 8,6% em 1995, chegou a 20,2% em 2001, recua para 15,6% em 2002 e em 2009 chegou a 35%. Essa participação resulta da centralidade do FNC na gestão de prioridades ministeriais durante a década de 1990 e da sua valorização como recurso estratégico na definição da alocação orçamentária, sobretudo nos últimos anos.

Entretanto, o sentido da centralidade mudou. Na década de 1990, permitia flexibilidade na alocação de recursos (as instituições vinculadas podiam articular projetos de seu interesse na sociedade civil e estes seriam financiados pelo FNC) e absorvia cortes e contingenciamentos. Depois passou a permitir a execução de ações do MinC, diretamente por meio de ações programáticas, por transferências a estados, a municípios e ao DF e, em muitos casos, a partir das práticas de editais.

No que se refere ao grau de execução dos recursos do FNC em relação aos recursos autorizados, esse também é oscilante, apesar de ter sido sempre melhor do que em 1995, quando foi de 59%. Nos anos seguintes, a execução foi sempre maior que 60%, tendo sido de 73% em 2001. Em 2002, verifica-se o pior nível de execução do fundo (42%, pouco inferior à execução de 2007, que foi de 52%). Em 2009, a execução chega a 83%.

As narrativas que coletamos sobre o FNC apontam para preocupações de reforma no funcionamento do fundo (PRIMEIRO..., [s.d.]). Às vezes, os entrevistados diziam ser necessário o fortalecimento do fundo em termos de recursos; em certas ocasiões se dizia ser necessário mudar seus papéis. Faltava política ao fundo ou ele simplesmente funcionava como balcão; ouvimos que ali havia um déficit de republicanismo e que seus mecanismos de gestão precisavam ser democratizados. Seja qual for a opção que se faça para interpretar o FNC – e não precisamos concordar com os argumentos de forma integral, pois eles são eivados de tons e contratonos –, deve-se registrar que as múltiplas narrativas mostram um conjunto de compreensões diferentes a respeito dos significados do fundo.

Nenhuma dessas compreensões referidas a elementos operativos implicam apenas narrativas sem nuances, mas implicam contextualizações e hipóteses por vezes sofisticadas. Por exemplo, uma narrativa se construiu de forma peculiar: o fundo deveria ser fortalecido, mas não apenas com os recursos anuais, programados em função das diretrizes do MinC ou do CNPC e de planos nacionais. O fortalecimento adviria da aprovação de vinculações orçamentárias significativas, que permitissem transferências fundo a fundo no pacto federativo. Do contrário, a manutenção de relacionamentos federativos baseados em convênios ou contratos, ambas as formas vistas como políticas pontuais, impediria a conformação do SNC. Como se vê, a narrativa a respeito do fundo se organiza em torno de uma visão a respeito do sistema nacional. Outras narrativas, ao contrário, partiam de elementos factuais como problema, por exemplo, as ausências de efetivas diretrizes discutidas politicamente ou a falta de representação das discussões vigentes.

Para o que nos interessa discutir, as narrativas apontaram para relações do fundo com o sistema e com a política de financiamento do ministério. Podemos identificar, em linhas gerais, então, três maneiras de perceber o fundo: *i*) como organizador do financiamento a partir de diretrizes políticas do MinC, estando a elas integradas; *ii*) como simples fonte de recursos para projetos pulverizados e eventuais; e *iii*) como elemento articulado ao SNC. Este último merece desdobramentos que não são possíveis aqui. Seguiremos apenas algumas pistas. Lembremo-nos de que encontramos posições diferenciadas nas entrevistas, algumas das quais afirmavam que o sistema era construção arquitetônica e formal – em muitos casos pressupondo conexões juridicamente construídas – e outras que afirmaram ser o sistema um exercício cotidiano protagonizado pelo conjunto de programas do MinC, especialmente o Mais Cultura, e pelos estados e municípios.

O segundo sentido implicava críticas duras ao FNC e sua ligação com políticas de balcão ou com a falta de políticas. Nesse caso, dizia-se, o fundo deveria ser protagonista do sistema, com sua programação alinhada com planos nacionais e com diretrizes mais abrangentes, mas operacionalmente tinha uma limitação que era não ter recursos suficientes e nem comando legal que autorizasse transferências fundo a fundo. A construção de inscrições que permitissem o alinhamento com documentos importantes (CF/88, PNC, diretrizes etc.) ia além, pois pressupunha delimitação de públicos diferentes daqueles atingidos pelos incentivos fiscais (região Sudeste, grandes cidades e artistas consagrados). Em vez de se direcionarem recursos à alta cultura, o financiamento se dirigiria às culturas populares, às associações, aos pequenos municípios e aos grupos excluídos – enfim, o foco seria dado a um conjunto de atores que não teriam sido privilegiados pelas políticas culturais até então vigentes.

Todavia, os problemas narrados não se esgotam nessas formulações gerais. Como fazer para que a lógica do fundo faça uma inversão de prioridades e atinja pessoas e grupos esquecidos pelas políticas culturais? Não se pode esquecer que o fundo funciona ou por iniciativa do MinC, que o utiliza para projetos e ações de seu interesse (sob respaldo da CF/88), ou a partir de projetos que chegam ao MinC para serem financiados – sem nenhuma restrição a quem o demanda.

Os projetos pressupõem, por sua vez, contratos e convênios e não há possibilidade, como já se disse, de transferências fundo a fundo. Por exemplo, essas transferências existem nas áreas de saúde e educação, onde é possível fazer repasses diretos para fundos estaduais e municipais, independentemente da apresentação de projetos pontuais. Ali os critérios são variados e em muitos casos quantificados (por aluno matriculado, por população, por necessidade etc.).

Mas essa mecânica requer outro tipo de discussão política, ou seja, definições e trabalho técnico-político para dar coerência entre formas de repasse e objetivos políticos. Enfim, nesse quadro geral, a programação do FNC deveria adquirir coerência, desde princípios e diretrizes gerais até os mecanismos operacionais.

Certamente a ligação não é linear e a solução não é única. Nada é tão simples: trâmites dos projetos, critérios de inclusão orçamentária, políticas fiscais, ritmos de desembolso, existência ou de disponibilidades financeiras criam dificuldades adicionais, sobretudo para um público que em geral é menos escolarizado ou simplesmente avesso às complexidades do Estado. O simples respeito a regras e a valores jurídicos gerais (princípio da legalidade, da universalidade, da impessoalidade, da não concentração de recursos por pessoa, beneficiário ou região, pelo princípio da participação) não garante que os recursos cheguem à grande parte do público, nem garante respeito a critérios de equidade nesse acesso.

REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. **Cultura Viva**: avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura (FNC)**: situação atual e possibilidades de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Programa Mais Cultura**. Brasília, 2007.

IBANES-NOVION, O.; BOSCH, E. R. V. D. **Oficina de Validação do Modelo Lógico do Programa “Mais Cultura”**. Brasília: Departamento de Gestão do Plano Plurianual/SPI, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 17, 2010a.

_____. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**: cultura. Brasília, 2010b. Mimeografado. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117_sips_cultura.pdf>.

JOBERT, B. **Une Approche Dialectique Des Politiques Publiques**: L'Heritage De L'État En Action, Pôle Sud 21. Paris, 2004. v. 2.

PRIMEIRO Relatório de Avaliação do Programa Mais Cultura [s.d.]. Pesquisa em andamento.

SUREL, Y. Les Politiques Publiques Comme Paradigmes. *In*: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. (Ed.). **Débats Autour De La Notion De Référentiel**: La Construction Du Sens Dans Les Politiques Publiques. Paris: l'Harmattan, 1995.