

## CULTURA

### 1 APRESENTAÇÃO

A existência do Ministério da Cultura (MinC) e da Lei Sarney influenciou a redação do texto da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O MinC é de 1985, mesmo ano de aprovação da lei; portanto, ambos são anteriores à CF/88. Entretanto, esta fez, pela primeira vez na história constitucional brasileira, referência aos *direitos culturais*.

Esses direitos podem ser delimitados como direitos especiais relacionados à memória, à transmissão e à proteção do patrimônio material e imaterial; ou podem ter uma extensão semântica ampla, sendo então relacionados ao direito ao desenvolvimento cultural, conceito que pode abranger os aspectos socioeconômicos e o direito à diversidade e à participação social.

Na prática, a garantia dos direitos se dá por meio de políticas públicas, envolvendo seletividade, priorização, escolhas entre princípios e linhas de ação diferenciadas. Dessa maneira, a tradução concreta dos direitos na agenda política também pode resultar na colisão de princípios orientadores, fato que se desdobra em crenças e interesses diversos relacionados aos problemas da área cultural.

Depois do governo Itamar, que foi o responsável pela formulação e implementação da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet, foi possível que o MinC conhecesse um período longo de estabilidade institucional com a presença do ministro Weffort, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando essas leis se consolidaram. Após, veio o governo Lula com o ministro Gilberto Gil, quando se defendeu que as políticas culturais deveriam se constituir em políticas de Estado.

Desenvolveram-se então iniciativas no campo das políticas da diversidade e da economia da cultura, no estímulo ao associativismo cultural, na institucionalização de política nacional de museus, na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e no aumento de recursos para a área, entre inúmeras outras. A substituição de Gilberto Gil por Juca Ferreira no comando do MinC não significou importante descontinuidade, pois as linhas de atuação permaneceram em geral similares.

Desde a criação do MinC em 1985 muitas foram suas reestruturações. Em 1991, o ministério foi transformado em secretaria ligada à Presidência da República (PR). No ano seguinte retomaria o *status* de ministério. Depois passaria por sucessivas reestruturações internas visando dotá-lo de capacidade para lidar e desempenhar papéis na construção do Sistema Nacional de Cultura e também no Plano Nacional de Cultura (PNC), como se verá na análise da lei de reestruturação. A última reforma teve consequência no início de 2009.

Cabe destacar três iniciativas que são objeto da atuação política do atual MinC. A primeira delas é a criação do SNC que foi apresentada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 416/2005, sendo que ainda não foi aprovada. A segunda é a instituição do PNC, que já se inscreve no Art. 215 da CF/88, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 48/2005. A terceira iniciativa que neste estudo será analisada não foi proposta no governo Lula, mas, mesmo lhe sendo anterior, é fortemente apoiada pelo MinC e se refere ao aumento de recursos orçamentários, seja na programação anual ou na iniciativa de vinculação de recursos orçamentários de cada nível de governo (PEC nº 150/2003).

Essas escolhas políticas decorreram de uma interpretação possível do texto constitucional. Ao Estado a Constituição deu o dever de incentivar, proteger e promover a cultura em sua diversidade e também de garantir o exercício dos direitos culturais. A CF/88 reconheceu que os dinamismos culturais são autônomos em relação às instituições que as orientam, isto é, o Estado, o mercado e as comunidades (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009).

Entretanto, é esse conjunto complexo que informa a cultura. O reconhecimento dessa complexidade está presente nos discursos oficiais dos governos das décadas de 1990 e 2000, mas os estilos dos governos levaram a escolhas e ênfases bastante diferenciadas. As estruturas e capacidades institucionais, bem como as escolhas políticas e econômicas, fazem que os agentes públicos estatais enunciem problemas, mas também atuem de forma seletiva e limitada sobre eles.

Na década de 1990, a ênfase foi dada à questão do financiamento, em especial via lei de incentivos fiscais. Na presente década, essa ênfase recaiu no fortalecimento das estruturas e das instituições públicas e na aplicação de critérios de equidade na alocação de recursos financeiros. Disso resultaram propostas de reorganização do sistema de financiamento e das instituições encarregadas de conduzir as políticas públicas culturais.

Algumas proposições ainda estão em discussão no que se refere ao financiamento, tais quais a vinculação de recursos orçamentários da União, dos estados e dos municípios às políticas públicas na área da cultura e a constituição e implantação do Vale-Cultura. Outras iniciativas no campo institucional já estão em implementação, a exemplo da ampliação das atribuições da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC) para definirem-se diretrizes políticas, referências para a estruturação do financiamento e que sirvam de parâmetro para as discussões no âmbito do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Outra medida foi a criação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC). Ainda importante para a consolidação do SNC foi a reestruturação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), que ficou encarregada do Programa Mais Cultura e de ações relacionadas à articulação de estados e municípios no Sistema Nacional de Cultura.

O presente capítulo trás como fato relevante o comportamento positivo do mercado de trabalho cultural entre 2008 e 2009. Também tratará mais enfaticamente da proposta de criação do Programa de Cultura do Trabalhador, que tem como coração o Vale-Cultura e se constitui em forma de estímulo e de financiamento ao consumo cultural. Esse instrumento, ainda em discussão no Congresso Nacional, já tem forte adesão política e social e será objeto de análise na seção 3. Esta seção contém a descrição da reestruturação do MinC, uma estimativa da aplicação da PEC nº 150/2003, recém-aprovada na Câmara dos Deputados e ainda em tramitação no Congresso Nacional, a descrição sintética da última versão do PNC e, finalmente, a análise do comportamento do orçamento federal.

## **2 FATOS RELEVANTES**

### **2.1 Evolução do mercado de trabalho cultural**

A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresenta um retrato do mercado de trabalho cultural. Caracteriza-se por um processo de expansão pelos dois critérios analisados.

O primeiro deles constitui-se pelas ocupações culturais em que se constata uma expansão de 1,5 milhão, em 2002, para 2 milhões de ocupações culturais, em 2008. A participação das ocupações culturais no conjunto do mercado de trabalho também aumenta de 2%, em 2002, para 2,18%, em 2008. Medido nesse critério, o mercado de trabalho cultural foi mais dinâmico que o geral, chegando em 2008 a variação positiva de 4%.

Os dados da PNAD mostram que a participação da cultura na criação de ocupações é variável ano a ano. Em 2005, por exemplo, teve participação de 8% no dinamismo do mercado de trabalho e em 2008 esta foi de 3,2%.

As regiões metropolitanas (RMs) encontram na cultura um forte apoio na geração de empregos. A participação da cultura nos empregos totais metropolitanos era de 2,6%, em 2002 e chegou em 2008 a quase 3%. As regiões metropolitanas representam em torno de 30% dos empregos culturais no Brasil.

Os empregos na cultura interagem de modo importante com o dinamismo do mercado de trabalho em geral. Quando este dinamismo é positivo, a cultura responde de maneira mais intensa com a criação de novos empregos; quando o mercado de trabalho mostra menor dinamismo, os empregos na cultura também diminuem em ritmo mais intenso. Esta sensibilidade do mercado de trabalho cultural é ainda maior quando se observa especificamente seu desempenho nas regiões metropolitanas. Por exemplo, em 2003 e 2008, teve participação próxima de 5,4% na variação de ocupações; e em 2005, esta foi de 10%. Em 2006, entretanto, a contribuição foi negativa (-3%), ou seja, teve grande participação na queda das ocupações.

TABELA 1  
Panorama geral do mercado de trabalho cultural (2002-2008)

Ano	Brasil					Região Metropolitana				
	Absoluto	Participação da cultura (%)	Variação da cultura 2002 = 100	Variação das ocupações totais 2002 = 100	Participação da cultura no dinamismo do mercado geral (%)	Absoluto	Participação da cultura (%)	Variação da cultura 2002 = 100	Variação das ocupações totais 2002 = 100	Participação da cultura no dinamismo do mercado geral
Profissões culturais										
2002	1.585.398	2,00	100	100	–	639.824	2,66	100	100	–
2003	1.662.572	2,07	105	101	7,2	632.772	2,64	99	99	5,4
2004	1.682.852	1,99	106	107	0,5	667.020	2,68	104	104	3,4
2005	1.881.342	2,16	119	110	8,0	773.680	2,98	121	108	10,3
2006	1.901.424	2,14	120	112	1,1	753.697	2,83	118	111	-3,0
2007	1.939.125	2,16	122	113	4,0	779.778	2,85	122	114	3,4
2008	2.018.237	2,18	127	117	3,2	833.275	2,93	130	118	5,3
Setor cultural										
2002	2.795.491	3,53	100	100	3,53	1.467.254	6,10	100	100	6,10
2003	2.805.621	3,49	100	101	0,9	1.464.084	6,12	100	99	2,4
2004	3.020.115	3,57	108	107	5,0	1.549.754	6,22	106	104	8,6
2005	3.179.576	3,65	114	110	6,4	1.697.597	6,54	116	108	14,2
2006	3.415.390	3,84	122	112	13,0	1.810.400	6,80	123	111	17,0
2007	3.425.408	3,81	123	113	1,1	1.811.540	6,61	123	114	0,1
2008	3.743.521	4,05	134	117	12,7	2.004.102	7,06	137	118	19,1

Fonte: PNAD.

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

O segundo critério, o de setor cultural, além dos postos de trabalho especificamente culturais, inclui também outras diversas ocupações cujos postos estão em empreendimentos culturais – servindo de apoio ao dinamismo próprio à cultura. Neste critério, também se apresentaram surpresas no período. O setor cultural obteve variação positiva de quase 1 milhão de empregos – mais exatamente 948 mil –, o que significa um avanço na participação no total da ocupação de 3,5% para 4%. Também nesse critério, o mercado de trabalho cultural é mais dinâmico e capaz de gerar ocupações, tendo terminado 2008 com aumento de 9% em relação a 2002, enquanto o mercado de trabalho geral cresceu apenas em 3%.

Destaque-se também o dinamismo do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas, em que o setor representava 6% das ocupações em 2002 (1,4 milhão de ocupações) e chegou em 2008 a uma participação de 7% (próximo a 2 milhões de ocupações).

A variação nesse ponto chegou a 11% positiva em comparação à do mercado geral, que foi de 4%, conforme se constatou na tabela 1. A participação desse setor na geração de ocupações também chama atenção, sendo que em 2008 foi responsável por 19% da variação positiva do mercado de trabalho.

Com respeito à distribuição dos segmentos que mais contribuem para as ocupações culturais, o confronto de 2002 e 2008 revela que as ocupações relacionadas às artes populares e ao artesanato correspondiam a 33% das ocupações culturais, em 2002, embora tenham declinado em termos relativos para 26%, em 2008. Os profissionais das artes plásticas e do *designer* saltaram em termos de participação de 29,6% para 37%. Em seguida, vêm as ocupações relacionadas às artes e aos espetáculos, que mantiveram a participação relativa, mas que também tiveram uma variação percentual positiva de 30% no período.

A tabela 2 apresenta também as rendas médias de cada um desses segmentos, tanto das ocupações estritamente culturais quanto do setor cultural como um todo.

**TABELA 2**  
**Composição e rendimento médio do mercado de trabalho cultural por segmentos (2002-2008)**

Ocupação e setor cultural	2002			2008			Variação das ocupações	Variação da renda média
	Número de pessoas	Participação (%)	Renda média	Número de pessoas	Participação (%)	Renda média		
Profissões	1.585.398	100	–	2.018.237	100	–	27,3	–
Arquitetos	71.297	4,5	3.100	92.714	4,6	2.641	30,0	(14,8)
Publicidade	90.464	5,7	2.201	95.661	4,7	2.161	5,7	(1,8)
Documentação, conservação e patrimônio	102.657	6,5	820	156.491	7,8	877	52,4	7,0
Profissões literárias	94.746	6,0	2.472	99.170	4,9	2.377	4,7	(3,9)
Profissões das artes e espetáculos	191.363	12,1	1.376	248.917	12,3	1.293	30,1	(6,1)
Fotógrafo	41.303	2,6	1.210	47.633	2,4	1.370	15,3	13,2
Profissionais das artes plásticas e <i>designer</i>	469.037	29,6	859	751.709	37,2	924	60,3	7,5
Arte popular e artesanato	524.531	33,1	284	525.942	26,1	342	0,3	20,3

(Continua)

(Continuação)

Ocupação e setor cultural	2002			2008			Variação das ocupações	Variação da renda média
	Número de pessoas	Participação (%)	Renda média	Número de pessoas	Participação (%)	Renda média		
Sector cultural	2.795.491	100	–	3.743.521	100	–	33,9	–
Edição e livraria	598.250	21,4	1.351	679.693	18,2	1.154	13,6	(14,6)
Comunicações	403.119	14,4	1.678	570.777	15,2	1.219	41,6	(27,4)
Sistemas restritos de informações	292.096	10,4	2.210	620.192	16,6	1.759	112,3	(20,4)
Arquitetura	250.536	9,0	2.675	318.549	8,5	2.933	27,1	9,7
Publicidade	222.729	8,0	1.562	304.772	8,1	1.620	36,8	3,8
Rádio e televisão	126.224	4,5	1.994	167.935	4,5	1.484	33,0	(25,6)
Outras atividades artísticas e de espetáculos	415.583	14,9	1.082	501.074	13,4	1.228	20,6	13,5
Conervação do patrimônio	28.489	1,0	965	49.123	1,3	1.042	72,4	7,9
Atividades desportivas e outras relacionadas ao lazer	458.465	16,4	820	531.406	14,2	1.115	15,9	36,0

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.  
Elaboração: Disoc/Ipea.

A renda média das ocupações culturais é invariavelmente superior à média das demais ocupações no mercado de trabalho. Todavia, a análise interna da renda dos segmentos culturais mostra uma grande variabilidade. Por exemplo, os arquitetos tinham uma renda média de R\$ 3.100,00, enquanto as ocupações das artes e do artesanato eram de R\$ 284,00. Em geral, a renda média das ocupações variou negativamente com algumas poucas exceções para o período, como os fotógrafos, os profissionais das artes plásticas e os *designers* e também os das artes populares, como apresentado na tabela 2.

### 3 ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

#### 3.1 O Vale-Cultura

Como parte das estratégias de democratização da cultura o Programa de Cultura do Trabalhador foi proposto pelo Projeto-Lei nº 5.998-D de 2009, em que se institui e propõe a criação do Vale-Cultura. As justificativas do projeto referem-se à garantia do exercício dos direitos culturais. Os argumentos centram-se no fato de que este deverá garantir e fomentar o acesso dos cidadãos a bens e serviços culturais, especialmente estimulando o acesso a equipamentos e eventos artísticos e culturais. Além disso, o programa também visa estimular a geração de trabalho, de renda e de emprego. Portanto, o projeto está em clara harmonia com os Arts. 215 e 216 da Constituição que indicam a democratização da cultura e a valorização do patrimônio cultural brasileiro como objetivo.

As metas do programa estão assim redigidas:

Art. 2º O Programa de Cultura do trabalhador tem os seguintes objetivos:

1. possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais;
2. estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e
3. incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos.

O projeto resultou da contribuição da sociedade civil e de órgãos e instituições públicas e agora tramita no Congresso Nacional, onde ainda poderá sofrer alterações.

Fundamentalmente, o Programa de Cultura do Trabalhador e seu núcleo, o Vale-Cultura, inserem uma novidade nas políticas culturais brasileiras ao estimular o consumo e, por essa via, o dinamismo da economia cultural.

O Vale-Cultura tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operar com o Vale-Cultura) e disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) para ser utilizado pelas empresas receptoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o Vale-Cultura como forma de pagamento de serviço ou produto cultural).

O MinC afirma que, caso todos os empregadores tributados com base no lucro real se inscrevam no programa o impacto em termos de redução de receita tributária seria da ordem de R\$ 2,5 bilhões em 2010, R\$ 2,7 bilhões em 2011 e R\$ 3 bilhões em 2012.

Ainda se deve chamar atenção para dois aspectos da maior relevância no desenho do programa. O Vale-Cultura deverá ser fornecido ao trabalhador que

receba 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 do que cinco salários mínimos poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Como se vê, apesar da singeleza da ideia, a operacionalização passa por uma complexa engenharia institucional, que incluirá a definição de empresas operadoras e daquelas que poderão receber o Vale-Cultura como remuneração por bens ou serviços culturais.

No formato é similar aos incentivos a projetos tanto do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), quanto no audiovisual. Isto é, baseia-se na ideia de que o Estado abre mão de impostos para incentivar a cultura. Conceitualmente tem uma mudança de fundo. Naquelas leis os projetos eram apresentados ao MinC que os aprovava ou não. Depois, os proponentes buscavam pessoas físicas ou jurídicas que os apoiassem. Esses abatiam dos impostos porcentagem dos recursos oferecidos ao projeto.

No Projeto-Lei nº 5.998 as empresas tributadas com base no lucro real poderão oferecer o vale aos seus empregados com vínculo formal e estes escolherão os produtos, bens ou serviços culturais. Predomina a soberania do consumidor, claro, desde que as empresas assumam a ideia do Vale-Cultura e se inscrevam no programa.

Os desafios são vários. Primeiro que as empresas ofereçam, de fato, o vale aos seus empregados formais. Depois que as empresas autorizadas a receber este tenham um perfil abrangente distribuído por todas as áreas culturais e por tamanho de empresa. Não é razoável que o mecanismo se concentre, por exemplo, nas distribuidoras de cinema. Finalmente, há o desafio de que as taxas de administração das operadoras não onerem em demasia as empresas beneficiárias.

Outro ponto é que o dispositivo legal que permite que as empresas descontem parte do valor do vale dos trabalhadores que recebem mais do que cinco salários mínimos pode gerar alguma distorção. O trabalhador receberá R\$ 50,00 e 10% desse valor pode ser descontado da sua remuneração, ou seja, a empresa poderá abater a totalidade do valor no seu imposto devido, mas 10% do recurso não será efetivamente disponibilizado para o consumo – uma vez que será cobrado do trabalhador o ressarcimento deste. Este dispositivo depende de regulamentação, mas aplicado linearmente, conforme a proposta vigente, representa um ganho para a empresa que aderir ao programa.

De qualquer maneira, mesmo que os resultados do programa ainda dependam de adequações e de cuidados com a normatização efetiva dos usos a serem dados



ao Vale-Cultura e dos procedimentos substantivos de cadastramento das empresas operadoras, beneficiárias e receptoras, cabe dizer desde logo, que o programa guarda grande potencial de inclusão do trabalhador no processo de fruição da cultura.

Em relação a esse ponto é possível estimar de forma aproximativa o número de pessoas que passará a ter na cultura uma forma de entretenimento e prática no seu tempo livre. Da mesma forma, pode-se aproximar dos montantes que serão aportados globalmente ao trabalhador para o consumo cultural.

A descrição da tabela 3 considerará apenas o total referente a “Brasil”, mas apresenta os dados por estados e regiões para uma visualização mais completa do potencial de cobertura do Vale-Cultura

**TABELA 3**  
**Potencial de inclusão dos trabalhadores por meio do Vale-Cultura**

Região/UF	PIA <sup>1</sup>	PEA <sup>2</sup>	Ocupados	Ocupados informais <sup>3</sup>	Ocupados formais <sup>4</sup>	Formais que ganham até cinco SMS	Formais que ganham até cinco SMS em empresas grandes <sup>5</sup>	Rais <sup>6</sup>
<b>Brasil</b>	<b>189.952.795</b>	<b>99.500.202</b>	<b>92.394.585</b>	<b>48.173.562</b>	<b>44.221.023</b>	<b>38.055.214</b>	<b>17.800.881</b>	<b>17.835.182</b>
Norte	15.326.541	7.339.885	6.863.095	4.301.555	2.561.540	2.283.198	1.260.243	1.050.385
Rondônia	1.518.809	789.965	741.274	441.013	300.261	269.812	118.213	107.353
Acre	691.937	327.969	307.561	183.238	124.323	106.657	61.701	42.481
Amazonas	3.398.611	1.497.945	1.371.347	760.210	611.137	552.705	348.103	310.822
Roraima	421.037	199.717	187.464	110.774	76.690	66.732	38.034	13.917
Pará	7.367.487	3.503.221	3.315.496	2.238.513	1.076.983	961.373	522.496	452.527
Amapá	625.650	301.482	256.673	118.946	137.727	123.043	62.341	27.179
Tocantins	1.303.010	719.586	683.280	448.861	234.419	202.876	109.355	96.106
Nordeste	53.493.060	26.545.650	24.549.260	16.836.211	7.713.049	6.973.460	3.694.230	3.758.344
Maranhão	6.400.012	2.983.516	2.822.784	2.085.908	736.876	678.035	359.392	272.914
Piauí	3.164.017	1.747.485	1.677.235	1.272.194	405.041	359.490	170.961	135.750
Ceará	8.472.231	4.337.750	4.067.427	2.854.211	1.213.216	1.105.905	609.673	614.130
Rio Grande do Norte	3.153.359	1.585.607	1.470.102	915.156	554.946	496.474	242.018	273.180
Paraíba	3.794.080	1.754.429	1.635.766	1.097.834	537.932	472.623	253.279	274.964
Pernambuco	8.745.133	4.142.284	3.743.465	2.422.768	1.320.697	1.203.753	650.349	744.605
Alagoas	3.173.421	1.350.644	1.257.014	801.190	455.824	413.776	271.090	293.727
Sergipe	2.029.721	989.353	913.323	542.739	370.584	334.054	185.887	184.107
Bahia	14.561.086	7.654.582	6.962.144	4.844.211	2.117.933	1.909.350	951.581	964.967
Sudeste	79.799.766	42.711.862	39.397.385	16.678.457	22.718.928	19.237.618	8.989.917	9.018.756
Minas Gerais	19.903.636	10.854.902	10.192.891	5.039.902	5.152.989	4.635.402	1.931.630	1.888.137

(Continua)

(Continuação)

Espírito Santo	3.447.503	1.860.353	1.751.638	923.470	828.168	735.670	294.134	365.233
Rio de Janeiro	15.684.755	7.902.518	7.147.164	3.117.539	4.029.625	3.254.030	1.655.415	1.645.265
São Paulo	40.763.872	22.094.089	20.305.692	7.597.546	12.708.146	10.612.516	5.108.737	5.120.121
Sul	27.556.230	15.436.707	14.675.303	6.912.477	7.762.826	6.731.468	2.531.689	2.664.446
Paraná	10.604.819	5.842.316	5.574.488	2.620.778	2.953.710	2.566.023	937.049	1.013.756
Santa Catarina	6.091.251	3.442.083	3.286.244	1.371.689	1.914.555	1.656.567	600.660	679.822
Rio Grande do Sul	10.860.160	6.152.308	5.814.571	2.920.010	2.894.561	2.508.878	993.980	970.868
Centro-Oeste	13.777.198	7.466.098	6.909.542	3.444.862	3.464.680	2.829.470	1.324.803	1.343.251
Mato Grosso do Sul	2.371.865	1.298.019	1.202.115	600.292	601.823	518.391	226.701	254.703
Mato Grosso	3.009.571	1.611.571	1.518.492	825.661	692.831	585.086	222.634	249.637
Goiás	5.869.876	3.198.653	2.981.524	1.580.593	1.400.931	1.224.048	510.144	517.245
Distrito Federal	2.525.886	1.357.855	1.207.411	438.316	769.095	501.945	365.325	321.666

Fontes: Microdados da PNAD 2008/IBGE e Rais, Microdados 2007 (MTE).

Notas: <sup>1</sup>População em idade ativa (PIA).

<sup>2</sup>População economicamente ativa (PEA).

<sup>3</sup>Ocupados informais são os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e que trabalham por conta própria.

<sup>4</sup>Ocupados formais são os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, militares, funcionários públicos estatutários e empregadores.

<sup>5</sup>Empresas com mais de 250 trabalhadores

<sup>6</sup>Ocupados até cinco salários mínimos em estabelecimentos com mais de 250 trabalhadores

A tabela 3 faz um exercício no sentido de estimar a cobertura potencial do Vale- Cultura e permite visualizar e assinalar os aspectos mais importantes e agregados do programa. Registre-se que há grandes diferenças metodológicas que resultam da natureza das fontes de dados, a primeira da PNAD e a outra do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais). O ano de referência também é diverso. Enquanto a PNAD é de 2008, a Rais é de 2007. Além disso, apesar do número total de trabalhadores para o total “Brasil” da PNAD e da Rais se aproximarem, a distribuição por estados e regiões apresenta grandes variações.

Outro elemento deve ser lembrado, qual seja, o de termo optado pela análise do número de ocupados no ano. A operacionalização do vale, no entanto, deverá levar em consideração o fluxo, isto é, as contratações e os desligamentos do trabalhador ao longo do ano, já que a cada contratação o trabalhador terá direito a este. Também não se sabe quanto tempo o trabalhador demorará para conseguir outro emprego e se este será na empresa de lucro real. Mas é possível dizer que a rotatividade do emprego no Brasil é alta e é provável que parte dos trabalhadores potencialmente beneficiários não receberá as 12 parcelas de R\$ 50,00 correspondente ao Vale-Cultura.

A população economicamente ativa em 2008, no Brasil, era de 52,3% da população em idade ativa. Na PEA, 93% estavam ocupados. Entre os ocupados, 52,1% eram informais, portanto, a princípio esse é o percentual de trabalhadores que não terão direitos ao Vale-Cultura.

Entretanto, os 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo, teriam acesso ao vale se o requisito fosse apenas o da formalidade. Mas, o programa prevê ainda que os trabalhadores para terem direito ao benefício devem receber, em geral, como se viu, menos de cinco salários mínimos. Então, o número de beneficiários cai para 38 milhões, número ainda importante em termo de demanda – sem considerar que os familiares daquele trabalhador também poderão usufruir dos R\$ 50,00 mensais.

Há ainda outro requisito. As empresas para serem beneficiárias devem se enquadrar no regime de tributação do lucro real. O total de empresas nesse regime abrange 6% – ou cerca de 179 mil entre aproximadamente 2,8 milhões de empresas – e representam 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isso quer dizer que as empresas beneficiárias serão as maiores empresas em termos de faturamento.

Por aproximação, consideramos aqui que essas empresas correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número potencial de trabalhadores beneficiários diminuiu, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17,8 milhões. Estes representam um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de cinco salários mínimos e aproximadamente 19% dos ocupados.

Além disso, deve-se enfatizar em termos regionais o Sudeste, que concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais no Brasil, e duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo, que, juntas, representariam 38%.

Um último ponto sobre o assunto. O MinC estimou para 2010 que o Vale-Cultura significaria um montante de R\$ 2,5 bilhões que deixariam de ser arrecadados em impostos. No exercício proposto, o pagamento de 12 meses de Vale-Cultura para os 17,8 milhões de trabalhadores representaria cerca de R\$ 800 milhões/mês ou R\$ 10,6 bilhões.

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 além dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Provavelmente exista aqui um problema nas estimativas de cobertura do Vale-Cultura ou nas estimativas de gasto tributário indireto. De qualquer maneira, são problemas que fragilizam o desenho do Vale-Cultura enquanto política pública.

De qualquer maneira, mesmo sem entrar no mérito das premissas conceituais e econômicas do Programa de Cultura do Trabalhador que são inúmeras, deve-se dizer que o programa ainda deverá passar por inúmeros aperfeiçoamentos no seu desenho.

### 3.2 A reestruturação do Ministério da Cultura

O MinC já havia passado, em 2006, por uma reformulação de suas secretarias e direcionado suas estruturas para o planejamento, a articulação e a racionalização de suas ações, além de criar novas secretarias finalísticas. A nova estrutura regimental, definida em 2009, redefine o papel e as competências, amplia e racionaliza as estruturas de algumas das suas secretarias.

QUADRO 1  
Reestruturação do MinC pelo Decreto nº 6.835/2009

Secretaria	Novas estruturas
Secretaria de Políticas Culturais	Diretoria de estudos e monitoramento de políticas culturais Diretoria de direitos intelectuais
Secretaria de Cidadania Cultural (SCC)	Diretoria de acesso à cultura
Secretaria do Audiovisual	Diretoria de programas e projetos audiovisuais
Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural	Diretoria de monitoramento de políticas da diversidade e identidade
Secretaria de Articulação Institucional	Diretoria de programas integrados Diretoria do livro, leitura e literatura
Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Diretoria de incentivo à cultura Diretoria de desenvolvimento e avaliação dos mecanismo de financiamento

Elaboração: Disoc/Ipea.

Além dessas mudanças, a lei ainda registra a criação da CFNC, que funcionará ao lado do CNPC e da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). Também foi acrescentado, entre as autarquias, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), instituído em 2009. Outra mudança foi a criação da Diretoria de Relações Internacionais no âmbito da Secretaria Executiva.

A Secretaria de Políticas Culturais além de desdobrar-se em duas diretorias, como apresentado no quadro 1, ganhou a função de “gerir as políticas de direitos autorais e subsidiar o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na política sobre conhecimentos e expressões culturais tra-

dicionais no país”, além da competência de “formular diretrizes, metodologias e políticas públicas para o contexto em que tecnologias digitais e o ambiente conectado em rede impactam a criação, produção, reprodução, distribuição, preservação, armazenamento, modalidades de acesso e cadeias econômicas relativas aos conteúdos simbólicos e às expressões e bens artísticos e culturais”. A intenção não é a descrição exaustiva das competências, mas vale assinalar o novo caráter de implementação de ações da Diretoria de Direitos Intelectuais, que passou a “coordenar, apoiar e orientar as atividades de registro de obras intelectuais protegidas por direitos autorais” e passou a ter como atribuição “estimular a criação e o aperfeiçoamento de associações de gestão coletiva do direito autoral”.

A Secretaria de Programas e Políticas Culturais (SPPC) teve seu nome modificado para Secretaria de Cidadania Cultural e também contou com a criação da Diretoria de Acesso à Cultura. O mesmo aconteceu com a Secretaria do Audiovisual que conta agora com a Diretoria de Programas e Projetos Audiovisuais e com a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural que também conta com nova diretoria – de monitoramento de políticas de diversidade e identidade.

A duas últimas secretarias tiveram mudanças mais profundas. A Secretaria de Articulação Institucional ganhou a Diretoria de Programas Integrados e incorporou parte de ações do livro e leitura na Diretoria do Livro, Leitura e Literatura. Para a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura foram criadas duas diretorias – Diretoria de Incentivo à Cultura e Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos e Financiamento. Para ambas foram redefinidos o escopo de atuação da forma como se segue no quadro 2.

## QUADRO 2

### Reestruturação do MinC pelo Decreto nº 6.835/2009

Secretaria	Atribuições
Secretaria da Articulação Institucional	<p>Coordenação executiva do programa Mais Cultura</p> <p>Articulação e integração intersetorial do programa Mais Cultura</p> <p>Articulação federativa para consolidar o Sistema Nacional de Cultura, por meio de execução e integração dos programas, projetos e ações culturais do governo federal e dos demais níveis de governo</p> <p>Articulação e integração das instâncias de negociação e pactuação entre os níveis de governo com vista a estruturar o Sistema Nacional de Cultura</p> <p>Coordenação das conferências nacionais de cultura</p> <p>Coordenação e supervisão das atividades das representações regionais do ministério</p>
Secretaria de Articulação Institucional Diretoria de Programas Integrados	<p>Planejamento e coordenação das ações do programa Mais Cultura</p> <p>Coordenação de ações do programa Mais Cultura com parceiros públicos e privados</p> <p>Planejamento, coordenação, desenvolvimento e monitoramento de atividades de articulação intersetorial e com os demais níveis de governo</p> <p>Promoção da cooperação técnica com estados, municípios e Distrito Federal, para fortalecer a gestão descentralizada de programas, projetos e ações culturais</p> <p>Promoção e monitoramento dos acordos de cooperação técnica com a sociedade civil e organizações do terceiro setor, em especial para os acordos destinados às comunidades tradicionais e para as populações em situação de extrema vulnerabilidade social</p>

(Continua)

(Continuação)

Secretaria	Atribuições
Secretaria de Articulação Institucional Diretoria do Livro, Leitura e Literatura	Planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação da implementação do plano nacional de livro e leitura Formulação, articulação e implementação de ações de democratização do acesso ao livro e à leitura Subsídio técnico à formulação e implementação de planos estaduais e municipais de livro e leitura Subsídio à formulação de políticas, programas, projetos e ações de acesso, difusão, produção e fruição ao livro e à leitura, por meio do fortalecimento da cadeia criativa e produtiva do livro e da cadeia mediadora da leitura Implementação com os demais órgãos competentes das ações de fortalecimento da cadeia produtiva do livro brasileiro Formulação e implementação, com a Fundação Biblioteca Nacional, dos programas de implantação e modernização das bibliotecas públicas, municipais e comunitárias Planejamento, coordenação, integração, monitoramento e avaliação das ações de livro e leitura do programa Mais Cultura
Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Desenvolver, propor e executar mecanismos de financiamento e de implantação de infraestrutura cultural, com vista a propiciar o desenvolvimento sustentável da produção cultural Planejar, coordenar e supervisionar a operacionalização do PRONAC Propor, desenvolver e implementar ferramentas de financiamento das atividades culturais, com vista ao fortalecimento de suas cadeias produtivas Planejar, propor, desenvolver e implantar novos modelos de negócios e de financiamento à cultura, isoladamente ou em parceria com organismos públicos ou privados Apoiar técnica e administrativamente à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura e à Comissão do Fundo Nacional da Cultura

Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se depreende desse quadro bastante sintético, a SAI tem trabalho e funções similares em dificuldades às do mitológico Hércules. Tem como atribuição implementar o programa Mais Cultura, realizar ações de articulação do Sistema Nacional de Cultura, articular a interlocução entre atores federativos (União, estados e municípios) e ainda desenvolver políticas do Livro, Leitura e Literatura. Além disso, ainda supervisiona as regionais do MinC.

A SEFIC, por sua vez, além das tradicionais competências de operacionalização dos projetos incentivados, parte do PRONAC, passou a ter atribuições relacionadas ao desenvolvimento e à execução de mecanismos de financiamento, implantação de infraestruturas culturais, além de fortalecimento de cadeias produtivas e de proposição de modelos de negócios para a cultura. Esta também coordena o trabalho de definição de diretrizes políticas que vinculem o sistema de financiamento a prioridades governamentais, sempre em discussão com o CNPC.

Certamente o redesenho das secretarias é coerente com os desafios estabelecidos pelo SNC e PNC (seção 3.4). No entanto, cabe perguntar se a definição de competências e o rol de atribuições de cada uma delas não excederam suas capacidades efetivas e se elas não dependeriam em primeiro lugar, para sua plena eficácia, de uma delimitação mais precisa de seus papéis e de metas mais bem definidas no âmbito da consecução tanto do plano quanto do sistema. Ao lado desses esclarecimentos, deve-se dizer então que serão ainda necessárias mudanças nas estruturas de gestão e ampliação dos recursos estratégicos de cada secretaria, em especial recursos humanos e de planejamento.

### 3.3 As emendas constitucionais: vinculação de recursos

A PEC nº 150 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura. Quatro PECs com o mesmo fim foram analisadas concomitantemente pela Comissão Especial de Tramição. São as PECs nºs 324/2001, 427/2001, 150/2003 e 310/2004. A PEC nº 324/2001 determinava a aplicação pela União, pelos estados e pelos municípios de no mínimo 6% da receita de impostos, e a PEC nº 427/2001, de 5%. O texto aprovado, em setembro de 2009, foi o substitutivo do deputado José Fernando Aparecido de Oliveira do Partido Verde (PV) de Minas Gerais.

O relator considerou a PEC nº 150/2003 a mais plausível ao determinar que anualmente a União aplique 2%, os estados 1,5% e os municípios 1% das receitas resultantes de impostos diretamente em cultura. Esta PEC ainda aguarda a votação em plenário, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do Plano Nacional de Cultura, cujo texto também foi aprovado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Cabem considerações a respeito da interpretação da PEC nº 150/2003 e sobre o aporte de recursos que esta significará. A tabela 4 resume o problema. Apresenta duas interpretações possíveis para a emenda. A primeira considera que os percentuais se aplicam sobre a arrecadação de impostos de cada esfera – o que exclui taxas e contribuições – antes da dedução/aporte de transferências constitucionais. A segunda aplica os percentuais após as deduções/aportes daquelas transferências e a última considera uma posição defensiva de cada nível de governo que procura o menor nível de alocação de recursos.

A expectativa de que essas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará em pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas tais quais, educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses como é visível na discussão da EC nº 29/2000 na área da saúde, controvertida na definição de seus critérios de aplicação.<sup>1</sup>

Ademais, a leitura da PEC nº 150/2003 permite interpretações divergentes, pois apenas trata de vinculação de impostos e nada diz sobre as transferências constitucionais, ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e ainda definiu critérios operacionais (fundo), objetivos e delimitou o objeto do financiamento.

Na PEC nº 150/2003 não se define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte

---

1. Ver o capítulo Saúde nas edições anteriores deste periódico, especialmente em Ipea (2006, 2007, 2008).

da área cultural na CF/88, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas ou se as bibliotecas de órgãos públicos e das universidades, claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC, também o serão. Além disso, a emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica com respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios.

TABELA 4  
Simulação da aplicação da PEC nº 150/2003 para União, estados e municípios

	União	Estados	Municípios	Total
Receitas tributárias	253.622.786.590	254.970.465.575	47.192.829.661	<b>555.786.081.826</b>
Impostos antes das transferências	248.659.477.884	246.825.364.952	43.655.093.888	<b>539.139.936.724</b>
Impostos depois das transferências	111.839.817.694	297.295.458.961	151.990.297.734	<b>561.125.574.389</b>
Opção 1 antes das transferências	4.973.189.558	3.702.380.474	436.550.939	<b>9.112.120.971</b>
Opção 2 depois das transferências	2.236.796.354	4.459.431.884	1.519.902.977	<b>8.216.131.216</b>
Opção 3 menor nível de gastos	2.236.796.354	3.702.380.474	436.550.939	<b>6.375.727.767</b>
Relação entre opções 1 e 2	45	120	348	<b>90</b>
Relação entre opções 1 e 3	45	100	100	<b>70</b>
Participação opção 1	54,6	40,6	4,8	<b>100</b>
Participação opção 2	27,2	54,3	18,5	<b>100</b>
Participação opção 3	35,1	58,1	6,8	<b>100</b>

Elaboração: Disoc/lpea.

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Observa-se que as opções 1, 2 e 3 resultam de diferentes interpretações da PEC nº 150/2003. No primeiro caso, a aplicação da EC resultaria em R\$ 9 bilhões e se refere aos percentuais da emenda aplicados aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54%, enquanto os estados teriam 40% e os municípios 4,6%.

A segunda opção considera a aplicação dos percentuais depois das transferências e significa um aporte menor de recursos, em torno de 10% inferiores aos da primeira opção. A participação da União cai para 27% (R\$ 2,2 bilhões), a participação dos estados e municípios sobe para 54,3% (R\$ 4,4 bilhões) e 18,5% (R\$ 1,5 bilhões), respectivamente.

Na última alternativa os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos, ou seja, a União aplicaria os recursos segundo a opção 2, enquanto os estados e municípios seguiriam a opção 1. Os recursos são, nessa estimativa, 30% inferiores à primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58%, a da União 35% e a dos municípios de 6,8%.



Por fim, é necessário enfatizar mais um ponto relevante na questão dos recursos financeiros da área cultural. A Organização da Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) recomenda que os estados destinem 1% dos recursos para a cultura, e o MinC adotou esse objetivo no Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil, em 2007. Em 2008, o esforço de gasto da União na cultura estava na ordem de 0,18% do orçamento, descontados os encargos financeiros da União, refinanciamento da dívida pública e transferências a estados e municípios, mas ainda considerando como legitimamente culturais alguns dispêndios não finalísticos, como as despesas com inativos e pensionistas do MinC, por exemplo, o que aumenta o nível de dispêndio cultural. Caso chegassem a 1%, os recursos da União seriam da ordem de R\$ 5,4 bilhões, maior do que qualquer das opções de interpretação da PEC nº 150/2003 para os recursos da União.

Em qualquer das opções, seja na aplicação da PEC ou na aplicação de 1% do orçamento, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC e do PNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema.

### **3.4 O Plano Nacional de Cultura**

O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais.

O PNC foi inscrito na CF/88 por meio da EC nº 48 como mecanismo de articulação da União, dos estados e dos municípios e da sociedade civil, que dela participa em decorrência do princípio da participação social, direito fundamental expresso na constituição, no seu Art. 216.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

1. defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
2. produção, promoção e difusão de bens culturais;
3. formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
4. democratização do acesso aos bens de cultura;
5. valorização da diversidade étnica e regional.

A possibilidade de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estavam expressos no texto constitucional, bem como os planos plurianuais já estavam informados por diretrizes organizacionais dos órgãos de planejamento, abertos às possibilidades de integração de ações entre as esferas governa-

mentais. Também, já estavam previstos os mecanismos de participação social, direito fundamental e a integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil se organizar na forma de um federalismo cooperativo.

De qualquer maneira, a constitucionalização do PNC em dispositivo específico fortaleceu a intenção de que o pacto federativo se estendesse de forma explícita ao campo cultural, além do fato de que resultou de um processo gradual, mas intenso de mobilização coletiva, talvez o aspecto crucial da construção do PNC já que esse envolve não apenas instrumentos técnicos, mas a mobilização ampla de atores.

Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC que colocaram em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram desse momento inúmeros seminários em cidades brasileiras durante 2008.

Em 2009, foi apresentado o documento *Por que Aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*. O documento tem a seguinte estrutura: a introdução, em que são apresentados os elementos conceituais e o histórico do plano. Um capítulo a respeito da política pública, em que estão descritas as estruturas para a gestão do plano e os capítulos seguintes esclarecem a respeito dos conceitos de diversidade e participação.

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claros enquanto conjunto que será acompanhado e avaliado. O plano, suas estratégias e suas diretrizes formam um texto denso e dotado de certa coesão, embora os conceitos trabalhados em cada parte se desloquem por eixos semânticos instáveis, ou seja, mudam ganhando nuances novas a cada novo uso. Esse caminho nem sempre é o melhor do ponto de vista do compartilhamento de métodos, de metas e de objetivos, dado o alto grau de imprecisão e a latitude semântica deixada a cada enunciado do plano. Ou seja, o que é bom para a poesia, para a literatura e para a filosofia, nem sempre é bom para a clareza política.

No entanto, deve-se reconhecer que do ponto de vista processual, isto é, do reconhecimento do campo das políticas culturais, seus objetos de ação e dos atores que ali estão se movimentando, há ganhos sensíveis, sobretudo em relação ao amplo arco de apoio e de alianças que vão se configurando para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura.

Destacaremos aqui as cinco estratégias e suas respectivas diretrizes, pois estas permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

### QUADRO 3 Estratégias do PNC

Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais	Implantar o SNC, instituição de marcos legais e participação da sociedade civil; desenvolvimento de sistemas de informação, indicadores de avaliação, mecanismos de regulação de mercado e territorialização das políticas; aprimoramento das regras de financiamento e definição de prerrogativas e responsabilidades das esferas de governo
Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira	Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Unesco
Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural	Criar condições para a formação artística e de público e a disponibilização de meios de produção e difusão
Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável	Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas
Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais	Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; criar redes, canais de acompanhamento e transparência

Elaboração: Disoc/lpea.

Fontes: Brasil (2007, 2009).

A estratégia 1 se desdobra em três diretrizes com 25 (instituições e mecanismos de integração), 19 (financiamento) e 13 (legislação) ações.

Também na estratégia 2 são três diretrizes: criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado; estímulo à reflexão sobre a arte e a cultura; valorização da diversidade, com 43, 21 e 19 ações.

A estratégia 3 se desdobra em: fluxos de produção e de formação de público, com 30 ações; equipamentos culturais e circulação da produção, com 22 ações; e estímulo à difusão por meio da mídia, com nove ações.

A quarta estratégia tem como primeira diretriz capacitação e assistência ao trabalhador da cultura, com 18 ações; estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura com 35 ações; e turismo cultural, com 13 ações.

A quinta estratégia desdobra-se em duas diretrizes, com 18 e nove ações distribuídas entre: organização de instâncias consultivas e de participação direta e diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil.

Como se vê, em linhas gerais, as estratégias, as diretrizes e as ações, embora se repitam e sejam aparentemente fragmentárias, apresentam uma visão de conjunto dos problemas e dos desafios da área cultural. Ponto positivo.

O ponto negativo é que o conjunto simplesmente reflete o texto da CF/88: reconhece o problema da democratização, que se refere à questão do acesso de todos aos bens e aos processos culturais; refere-se ao reconhecimento da diversidade cultural, ou seja, dos modos de vida, saberes e fazeres; refere-se ao papel do Estado, dos mercados e das comunidades no âmbito da cultura; indica a participação social, aliás, direito fundamental, e finalmente, como resultado do conjunto refere-se à democracia cultural, que é a possibilidade de vivenciar o conjunto de possibilidades culturais.

Portanto, todos esses elementos estão presentes na CF/88, claro, depois de certo esforço interpretativo realizado sobre seus conteúdos. Dessa maneira, o PNC tem muitos e inquestionáveis méritos, entre eles, o de ter sido um processo com participação ampla, mas não possui a qualidade principal de um plano, que é ser capaz de dar foco e orientar estratégias substantivas e consistentes para a atuação dos agentes no campo da cultura.

### **3.5 Quadro geral e execução de orçamentária no MinC**

Como já visto, o MinC executa suas atividades nas áreas do patrimônio material e imaterial, das artes, da diversidade e da economia da cultura. Para demonstrar a execução orçamentária deste ministério, apresenta-se a tabela 5 dividida nos programas agrupados em gastos finalísticos e não finalísticos. Este ministério organiza suas ações em dez programas finalísticos.

A análise da distribuição dos recursos mostra que as ações finalísticas consumiram, em 2008, R\$ 605 milhões ou 61% dos R\$ 982 milhões executados neste ano. Esse montante representou um aumento de 50,8% em relação a 2005 e de 7,2% em relação ao ano anterior isto é, 2007.

Chama atenção que, além do aumento do nível de recursos, o nível de execução declinou de 80,9% em 2005, para 74% – em 2006, foi de 83% e em 2007, de 76,4%. Entretanto, isso mostra uma maior disponibilização de recursos e um aumento absoluto da capacidade de execução, mesmo que esta seja inferior aos recursos autorizados. Também deve estar claro que a execução das despesas não finalísticas puxa a média da execução para cima, pois é de 95,9%, enquanto as finalísticas são de 64,9%, em 2008. Portanto, persistem as dificuldades na execução dos programas finalísticos.

Por exemplo, em 2008 o Programa Cultura Afro-Brasileira teve nível de execução de 29,5% e o Programa Engenho das Artes, executado pela Fundação Nacional de Arte (Funarte), teve um nível de execução de 32,8%, em 2008. As mudanças na sua presidência, agora com Sérgio Mamberti à sua frente, explicam esse nível de execução: foi realizada uma reestruturação global das suas atividades e das estratégias dos seus programas, que criam grandes expectativas para os próximos anos quando projetos como o Pixinguinha ganharão novo formato.

A tabela 5 também permite observar a importância que vêm ganhando os programas Livro Aberto, Brasil, Som e Imagem e Cultura Viva – Arte Educação e Cidadania, em termos de participação no orçamento total do ministério. Na ordem passaram a significar 9,4%, 13,8% e 12,2% do orçamento do MinC. O Programa Engenho das Artes vem em seguida, com 9,1%, perdendo participação relativa em comparação a 2005, mesmo que seus recursos absolutos tenham se mantido no patamar próximo a R\$ 90 milhões.

**TABELA 5**  
**Execução orçamentária dos programas do MinC (2005-2008)**

Ministério da Cultura	2005		2006		2007		2008		Variação 2005- 2008					
	Liquidado	Total (%)	Nível de execução (%)	Liquidado	Total (%)	Nível de execução (%)	Liquidado	Total (%)		Nível de execução (%)				
											Variação 2007- 2008			
<b>Total</b>	<b>651,3</b>	<b>100</b>	<b>80,9</b>	<b>761,7</b>	<b>100</b>	<b>83,9</b>	<b>916,5</b>	<b>100</b>	<b>76,4</b>	<b>982,4</b>	<b>100</b>	<b>74,0</b>	<b>50,8</b>	<b>7,2</b>
Brasil Patrimônio Cultural	34,1	5,2	63,0	40,8	5,4	71,2	46,7	5,1	81,1	57,6	5,9	68,2	69,0	23,1
Livro Aberto	39,4	6,1	76,3	13,0	1,7	62,6	30,7	3,4	68,6	91,9	9,4	85,1	133,3	199,0
Brasil, Som e Imagem	62,3	9,6	91,7	67,6	8,9	85,8	106,4	11,6	69,3	136,0	13,8	75,6	118,1	27,9
Museu Memória e Cidadania	24,4	3,7	96,1	31,1	4,1	90,1	32,1	3,5	96,0	42,8	4,4	93,5	75,4	33,5
Cultura Afro-Brasileira	11,3	1,7	58,5	12,4	1,6	80,2	22,7	2,5	93,4	10,0	1,0	29,5	-11,6	-56,1
Monumenta	45,5	7,0	80,2	64,8	8,5	79,3	77,2	8,4	91,3	43,0	4,4	87,9	-5,4	-44,3
Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania	64,6	9,9	79,3	52,6	6,9	89,5	40,8	15,4	79,8	119,7	12,2	84,3	85,3	-15,0
Ergenho das Artes	89,5	13,7	63,3	123,7	16,2	71,9	90,8	9,9	42,5	89,3	9,1	32,8	-0,3	-1,7
Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	5,3	0,8	89,3	5,0	0,7	78,5	6,7	0,7	85,8	7,2	0,7	78,4	35,6	7,2
Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC	-	-	-	-	-	-	10,6	1,2	89,7	7,8	0,8	93,9	-	-26,4
Subtotal despesas finalísticas	376,4	57,8	74,7	411,0	54,0	78,2	564,7	61,6	69,9	605,3	61,6	64,9	60,8	7,2
Apoio administrativo	150,9	23,2	88,9	214,6	28,2	97,9	232,8	25,4	92,2	238,5	24,3	98,1	58,1	2,5
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1,7	0,3	100,0	10,9	1,4	93,3	2,0	0,2	100,0	4,5	0,5	100,0	158,3	122,0
Operações Especiais: Serviços da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	2,8	0,4	76,4	3,7	0,5	99,9	5,0	0,5	94,9	8,5	0,9	53,5	203,8	69,9
Gestão da política de cultura	64,3	9,9	92,3	42,0	5,5	84,0	32,1	3,5	83,5	43,7	4,5	90,8	-31,9	36,2
Gestão da participação em organismos internacionais	0,6	0,1	63,2	0,7	0,1	71,1	0,5	0,1	63,9	0,5	0,0	67,5	-22,2	-13,1
Previdência de inativos e pensionistas da União	54,6	8,4	98,1	78,8	10,3	98,7	79,3	8,7	94,8	81,4	8,3	98,2	49,0	2,6
Subtotal das despesas não finalísticas	274,9	-	-	350,7	46,0	91,9	351,7	38,4	90,0	377,1	38,4	95,4	37,2	7,2

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Valores de 2008 (em mil reais) – corrigidos pelo IGP\_DI médio.

No que se refere aos programas, a tabela 5 indica que houve uma redistribuição interna dos recursos com vários deles tendo variação negativa de recursos, entre 2005 e 2008 – Cultura Afro-Brasileira (-11,6%), Monumenta (-5,4%) e Engenho das Artes (-0,3%); e de 2007 para 2008 – Cultura Afro-Brasileira com variação negativa de 56%, Monumenta (44,3%), Cultura Viva (15%), Engenho das Artes (1,7%) e Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC) com (26,4%).

Chame-se atenção para o comportamento do programa Museu, Memória e Cidadania que tem nível de execução sempre acima de 90% e variação positiva de 75,4%, no período, e de 33,5% entre 2007 e 2009. Além de tudo, deve-se lembrar que este programa passará a ser gerido pelo Ibram, autarquia federal com personalidade jurídica de direito público, criado pela Lei nº 11.906/2009 e que ficou vinculada ao MinC.

O nível de execução do PRODEC também é regularmente alto, embora seus recursos tenham diminuído, e o Programa Brasil Patrimônio Cultural teve variação positiva nos períodos apresentados na tabela 5, embora seu nível de execução seja, em três dos quatro anos analisados, inferior a 70%.

O orçamento executado da cultura aumentou em 50,8%, entre 2005 e 2008, enquanto a execução do orçamento global variou positivamente em 30% – descontando dívida pública, encargos financeiros da União, transferências a estados, municípios e Distrito Federal e operações oficiais de crédito. Deve-se apontar também que entre os últimos dois anos esta variação positiva foi de 7,2% para a cultura e de 6,5% para o orçamento global. A participação dos recursos do MinC no orçamento global foi de 0,15%, em 2005 e 0,18%, em 2008. Esse conjunto de informações permite recolocar a questão do orçamento, apontando o significativo esforço político de gasto e o aumento de recursos em termos absolutos, mas também os limites para que esses aumentos signifiquem uma trajetória que garanta, sem esforços adicionais, o atendimento da meta preconizada de 1% dos recursos orçamentários. Ademais, a execução do ministério foi em 2008 de 74%, o que revela dificuldades que decorrem tanto da forma de gestão do orçamento e da política de superávit primário do governo federal, quanto da forma de execução do próprio ministério.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, o MinC atuou com suas inúmeras iniciativas na reconstrução e no fortalecimento de instituições aptas a atuarem a partir do princípio da equidade e no sentido de consolidação de políticas culturais capazes de conduzir processos de desenvolvimento da cultura e da cidadania cultural, com pleno respeito aos direitos culturais.

No entanto, os problemas não são novos, não são novos os desafios a serem enfrentados, nem é desconhecida a magnitude e a intensidade das ações para superá-los. Superar a carência de recursos financeiros e a fragmentação da atuação das instituições culturais é parte do diagnóstico com o qual muitos atores do campo cultural estão de acordo.

Contudo, transformar o diagnóstico em um conjunto de passos concretos implica transformações institucionais maiores do que aquelas realizadas até aqui. É necessário o esforço de repensar e de construir mecanismos de planejamento que superem a fragmentação e sejam capazes de orientar os atores de forma consistente no médio e longo prazos.

Esses passos estão ensaiados nas propostas do plano nacional, do sistema nacional, da vinculação orçamentária, do Vale-Cultura e nas reestruturações do MinC, mas é necessário que se completem e ganhem forma institucional em termos de ótimas capacidades técnicas e políticas, que são qualidades indispensáveis para o redesenho de processos, de fluxos de gestão, de decisão política e de integração de atores de diferentes níveis territoriais.

A tarefa não é simples no contexto do Estado brasileiro exigirá processos longos de pactuação entre os diversos atores e desde que os objetivos sejam claros, factíveis e as ações pressupostas para atingi-los sejam financiáveis nos arranjos disponíveis, pode-se dizer que a atuação do MinC dos últimos anos terá contribuído para tornar a tarefa possível.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). **Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2007. Disponível em: <[www.cultura.gov.br/pnc](http://www.cultura.gov.br/pnc)>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura (MinC). **Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.cultura.gov.br/pnc](http://www.cultura.gov.br/pnc)>.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 13, 2006.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 14, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 15, 2008.

SILVA, F.; ARAÚJO, H.; E MIDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 17, 2009. p. 226-281. v. 2.