

## CULTURA

### Os desafios do Ministério da Cultura

O governo Lula estabelece importantes desafios para a área cultural: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política cultural de envergadura nacional e, finalmente, a democratização cultural.

O primeiro deles é a consolidação de um sistema de financiamento nacional e o aumento de recursos financeiros para a cultura. Para a consecução desse desafio, discutem-se novos critérios na utilização dos mecanismos presentes no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é composto pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), pelo Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – pouco efetivo como mecanismo de financiamento –, pela Lei nº 8.313, de 23/12/1991 – conhecida como Lei Rouanet – e, ainda, pela Lei de Incentivo do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20/7/1993).

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

Toda essa discussão tem como norte estratégico um segundo desafio: a definição dos novos papéis para os agentes públicos com a revisão da função do Estado na área e a criação de um sistema efetivamente nacional de cultura por meio do fortalecimento dos instrumentos políticos e das instituições federais de política cultural. Para a realização desse objetivo o Ministério da Cultura (MinC) pretende imprimir na sua ação a idéia de políticas integradas, para as quais se fazem necessárias mudanças nas suas estruturas via fortalecimento de suas capacidades de planejamento e de formulação de políticas, o que inclui aumento de recursos humanos capacitados nas gestão política e fortalecimento institucional, em especial no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), no Fundo Nacional de Artes (Funarte) e no que se refere à Política Nacional de Museus. Esse desafio foi reforçado pela aprovação na Câmara dos Deputados, em 2/7/2003, da PEC 306/00, que institui o Plano Nacional de Cultura. A proposta acresce o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal (CF), em que se determina qual lei específica estabelecerá o Plano Nacional de Cultura,

com duração plurianual, para estimular o desenvolvimento cultural do país. A emenda é instrumento legal que permite a ação integrada de União, estados e municípios, e possibilita a construção de uma política de cultura que contemple as expressões culturais de todo o território e atue no amplo leque e nas múltiplas dimensões da cultura, democratizando não apenas o acesso, mas também a produção cultural.

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

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

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

### **Novos objetos de intervenção ou nova visibilidade?**

Na área cultural, há a definição e a ação de diversos agentes em diferentes condições. A classificação e a delimitação conceitual dão unidade a um conjunto heteróclito de atos, discursos e despesas públicas, o que, na prática, tem efeitos e significados de democratização e integração de agências, estruturas sociais específicas e intensificação de suas múltiplas interações. Ou seja, tem o efeito de configuração de um campo social com agentes cujos comportamentos seguem regras e definições específicas.

A política cultural caracteriza-se pela capacidade institucional para a multiplicação de atividades e ações culturais. Paradoxalmente, essas políticas referem-se aos fatos históricos da gênese do campo cultural que, desde século XIX, afirma-se pela hostilidade à racionalização burocrática, à hierarquização de prioridades, à gestão rigorosa de recursos e à avaliação criteriosa de resultados, enfim, pela referência à genialidade do artista e sua autonomia criativa. De outra forma, o campo cultural constrói-se historicamente contra o mundo da racionalização econômica e contra o Estado, embora, paradoxalmente, de-

envolva-se em estreita relação com esses domínios, pois tanto se apóia no campo político, quanto se desenvolve em estreita relação com as tecnologias e indústrias culturais.

Essas dificuldades foram tomadas como um desafio pelo atual governo, que, por sua vez, procura trabalhar as diversas dimensões do conceito. A dimensão econômica refere-se à necessidade de aumento de recursos para a área e à sua capacidade de geração de emprego e renda. A dimensão política diz respeito às propostas de reforma do Ministério da Cultura a fim de torná-lo ágil, eficaz e capaz de atuar conforme valores e critérios públicos. Na dimensão simbólica, a cultura é vista como narrativa das identidades sociais. Esses fatos estão presentes nos discursos dos agentes públicos federais da área cultural, solidários com os projetos sociais do governo e zelosos da autonomia e dos potenciais singulares da dimensão cultural nos projetos de mudanças e de desenvolvimentos sociais.

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

#### Belas-Artes

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

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

#### Cultura como experiência

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

Nesse sentido, a sociedade é uma fato de cultura, sem o qual não se criam instituições, não se negociam significados e diretrizes, não se travam conflitos. Mas também, e por essas razões, pode-se dizer que a cultura é sintoma da sociedade. Desigualmente dis-

tribuída e desigualmente valorizada em suas manifestações, indicia desigualdades sociais mais gerais – e as reproduz. A sociedade brasileira se constitui em sua própria obra nessa área, pois são muitos os que não têm acesso aos instrumentos de produção e aos produtos culturais. A cultura é, além de espaço da fruição estética do bom gosto, espaço de exercício da vontade e de ampliação das capacidades individuais e sociais. Permite também a realização da cidadania e reforça a auto-estima e o sentimento de pertencimento, o que inclui dimensão econômica e possibilidades de inclusão social.

#### Cultura como atividade econômica

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

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

Em termo de empregos gerados, pode-se observar, na tabela 9, um exemplo dos empregos formais na cultura e sua participação no conjunto de empregos do mesmo tipo. Essas informações desconsideram os empregos informais e praticamente se restringem às indústrias culturais.

TABELA 9  
**Empregos formais na cultura, 1995-2000<sup>1</sup>**

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

Fonte: Rais/MTb: Elaboração: Ipea.

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

Como se pode observar, o setor cultural responde por uma parcela significativa dos empregos formais: 700 mil empregos em 2000. Respondia por 2% dos empregos formais em 1995 e por 1,9% em 2000.<sup>14</sup> Considerando-se que, entre 1995 e 2000, o montante e a participação do setor cultural declinaram no conjunto de empregos formais, deve-se perceber que esses fatos compõem-se de linhas de força diferentes, conforme os espaços sociais. Rio Janeiro e São Paulo, que em 1995 respondiam por 42% desses empregos, declinaram para 39% na participação total. Interessante notar que as atividades de rádio, televisão e também publicidade – estritamente associadas à mídia – aumentaram nessas cidades. Da mesma forma, declinaram as outras regiões metropolitanas, enquanto as demais (não metropolitanas) tiveram ligeiro aumento na geração de empregos no setor cultural, mesmo que outras áreas tenham sido mais dinâmicas. Esses fatos podem indicar uma leve tendência à desconcentração das atividades culturais, mas, em todo caso, revelam potenciais para o fomento das políticas culturais na geração de emprego e renda nas regiões não metropolitanas, ou seja, naqueles espaços que têm baixíssimo nível de investimento em equipamentos e pouca presença do setor público na área cultural. Por outro lado, registram as profundas desigualdades espaciais e sociais do desenvolvimento.

#### Cultura como espaço de intervenção política

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

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

Compreendida nesse amplo escopo, a cultura se impõe como papel e dever estatal. Não vale mais imaginar a execução e a criação cultural pelo Estado, mas dizer que ele as fomenta e estimula. O Estado possui função constitucional na área cultural e pretende-se que ele seja formulador e articulador de uma política nacional de

---

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

cultura, ampliando não apenas sua capacidade de fomentar as atividades culturais, mas de coordenar ações em âmbito nacional.

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

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

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

FIGURA 1  
**Níveis do conceito de cultura e seu campo ampliado**



### **A nova estrutura do Ministério da Cultura**

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

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

#### Estrutura e objetivos de planejamento

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

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

Pretende-se, com essa ação, promover a atuação nacional de instituições federais de cultura, demasiadamente centradas em algumas cidades que são tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo. A Funarte constitui exemplo emblemático, pois tem presença basicamente no Rio de Janeiro e em São Paulo e entraria na estratégia descentralizadora e nacionalizante do MinC mediante a ampliação e a extensão de suas ações. As únicas instituições federais de cultura que possuem capilaridade nacional são o Iphan, que tem vários escritórios e superintendências regionais, e a Biblioteca Nacional, por ser recebedora dos depósitos legais.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Programas do Minc**

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Estratégia</b>	<b>Principais Ações (selecionadas)</b>	<b>Âmbito de ação</b>
Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta	Elaboração de política integrada de patrimônio e criação de rede de apoio à preservação patrimonial.	Fortalecimento do Iphan e integração com o Monumenta.	Realização de concurso público; realização de plano estratégico de informações; revitalização de sítios históricos protegidos.	13 mil sítios arqueológicos, 1.007 bens inscritos no livro do Tombo (59 sítios urbanos com 20 mil edificações e mais de 1 milhão de objetos); 14 museus nacionais, 18 regionais, 9 casas históricas, 3 parques nacionais, 31 bibliotecas e 35 arquivos.
Cultura, Identidade e Cidadania	Implantação de espaços culturais integrados e cursos de capacitação.	Inclusão social: criação de equipamentos culturais nos municípios.	Implantação de espaços culturais e capacitação profissional em regiões de vulnerabilidade social; universalização de serviços culturais.	27 estados com implantação de 19 áreas selecionadas.
Engenho das Artes	Fomento, formação de platéia, formação profissional; recuperação e revitalização de espaços culturais federais (em especial da Funarte) e outros.	Fomento no campo da música, das artes cênicas e visuais.	Apoio a orquestras, coros, peças teatrais, estímulo ao circo, circulação de eventos de música e outros segmentos; Hip Hop no sistema, ação integrada com Secretaria dos Direitos Humanos.	Fomento em nível nacional; trabalhar a ressocialização de jovens em conflito com a lei por meio da cultura.
Museu, Memória e Cidadania	Criação de Sistema Nacional de Museus e de sistemas estaduais.	Modernização dos museus da União e criação de uma política nacional de museus.	Revitalização de museus brasileiros não federais e modernização dos museus da União.	40 unidades museológicas, mais 250 mil objetos e 900 mil peças.
Cinema, Som e Vídeo	Fomentar a produção, formar e capacitar força de trabalho.	Apoio a festivais e mostras nacionais e internacionais, veiculação via TV e implantação de exibição ambulante de filmes brasileiros.	Reequipar o CTAv e a Cinemateca Brasileira.	Abrangência nacional.
Livro Aberto	Fomento à produção de livros e à leitura; estímulo ao hábito da leitura.	Representação da Biblioteca Nacional em reuniões do Sistema Integrado de Bibliotecas Públicas; programas de incentivo à indústria editorial, co-edição de obras, promoção de escritores nacionais, etc.; implantação de pólos de fomento à leitura em bibliotecas municipais pelo MinC.	Definição de planos estratégicos de ação; reforma do anexo do prédio da FBN; criar mecanismos de recebimento de depósito legal nos estados e de controle automatizado do recebimento; recuperação do acervo da Coleção Real Biblioteca; capacitação; Hemeroteca Nacional; Cadastro Nacional de Bibliotecas Públicas.	Articular 5 mil bibliotecas públicas em plano de ação; manutenção de acervo da ordem de 9 milhões de peças – existem 10 mil bibliotecas cadastradas no Fust.
Cultura e Tradições: Memória Viva	Implantação da política de patrimônio imaterial.	Formação de rede de instituições governamentais e da sociedade civil capazes de implantar o INRC; essa política procura incluir a diversidade cultural ainda não contemplada nas políticas culturais e pretende dar-lhes visibilidade; escolha de comunidade de artesanato tradicional com vistas à promoção social e à geração de renda.	Registro do Festival Folclórico de Parintins; registro do Círio de Nazaré; registro do modo de fazer farinha em municípios do Pará; instrução técnica dos processos de registro da Obra de Patativa do Assaré, dança do pau da bandeira, registro de maracatus, cirandas, congo, chorado, etc.; apoio a comunidades artesanais.	Ações de abrangência nacional; o patrimônio cultural consagrado pelo Estado brasileiro exclui a maioria dos grupos e etnias que compõem a sociedade e não reflete seu múltiplo universo cultural; já estão mapeados 100 pólos de artesanato.
Cultura Afro-Brasileira	Inclusão social das comunidades remanescentes e valorização das culturas das populações afro-brasileiras.	Garantir posse de terras e inserção das comunidades em programas de desenvolvimento sustentável; promoção e valorização da cultura afro-brasileira.	Capacitação de recursos humanos para desenvolvimento sustentável, fomento a projetos culturais, estudos e pesquisas, conservação e proteção legal de bens culturais.	743 comunidades – 29 já tituladas.

O programa de inserção cultural denominado Cultura, Identidade e Cidadania objetiva levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos centros urbanos e das cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é propiciar aos grupos locais condições de expressão, desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas oferecendo a cultura como elemento de integração social. Espera-se que talentos locais se desenvolvam e ganhem visibilidade e até consagração nos meios culturais, mas também é possível que dinamizem produções locais, criando emprego e gerando renda nas atividades artesanais, de cultura popular, o que permite, inclusive, profissionalização e visibilidade para a produção não consagrada no campo cultural. Para isso, pretende-se investir em equipamentos culturais de multifuncionalidade e na capacitação de artistas, técnicos e produtores locais, em municípios que tenham efetivamente, em um primeiro momento, capacidade e dinamismo cultural para que esses espaços funcionem.

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

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

## Financiamento

### Recursos Orçamentários

Tudo leva a crer que as linhas do financiamento à cultura deverão sofrer mudanças. O MinC propõe que os recursos orçamentários destinados à cultura sejam aumentados para 1%, pelo menos, do orçamento líquido da União. Claro, a centralidade da política depende de recursos e 1% significa aproximadamente R\$ 1,8 bilhão.<sup>15</sup>

A outra proposta é a loteria cultural. Não se sabe ao certo o montante de recursos que seriam destinados à área, se estes seriam passíveis de corte ou contingenciamentos. A experiência dos últimos anos aponta que os recursos das fontes Contribuições sobre Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais e sobre Prêmios de Concursos e Prognósticos foram penalizados com as políticas de contingenciamentos. Entretanto, a previsão do presidente da Funarte é que tal loteria poderia aportar perto de R\$ 800 milhões em recursos para a área.

Por enquanto, o que se tem de efetivo é a decisão do governo em manter os recursos orçamentários nos níveis anteriores (próximos de R\$ 380 milhões) e o consentimento para a implementação da idéia da Loteria da Cultura junto à Caixa Eco-

---

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

nômica Federal (CEF). O teto global para a renúncia fiscal permanece em R\$ 160 milhões como nos últimos anos.

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

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

#### Incentivos fiscais

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

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

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

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

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

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

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

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

Outros segmentos da área cultural discordaram da posição daquele grupo e elogiaram a proposta como inovadora e importante, mesmo porque a contrapartida social é um mecanismo previsto em lei. O MinC discordou da proposta de contrapartida social enfatizando que ela não faz sentido no mundo da cultura e até fere sua autonomia ao buscar referências externas que justifiquem o uso de recursos públicos para

o desenvolvimento cultural. Depois, porque o qualificativo “social” refletiria uma incompreensão sobre a contribuição singular e estratégica da cultura para o desenvolvimento. Ainda aqui, as posições são heterogêneas e ativistas do próprio MinC haviam advogado a idéia da contrapartida, o que resultou na percepção clara de divergências internas ao campo artístico-cultural, com diferentes interfaces e interesses em relação aos recursos disponibilizados pelas leis de incentivo.

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

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

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

### **Conclusões**

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

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