

CULTURA

Tendências e questões mais marcantes

A evolução das políticas culturais será examinada ao longo das duas gestões do ministro Francisco Weffort sob o enfoque da sua consolidação institucional, da reconfiguração das formas de gestão de diversos programas culturais e da parceria com a sociedade, baseada em mecanismos de renúncia fiscal.

A área pública federal de cultura vivenciou dois momentos singulares na década de 1990. Nos primeiros anos, as instituições públicas de cultura sofreram profundas mudanças e as políticas culturais perderam o *status* de política ministerial em nome do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e de contenção de gastos. A partir de 1995, a reação dos agentes culturais deflagrou um processo de reconstrução institucional da área com a recriação do Ministério da Cultura (Minc) e a reconfiguração das instituições a ele vinculadas – tal processo, durante os anos 1990, atravessou também diversos setores. A modernização dos museus nacionais, os programas do patrimônio histórico, artístico e cultural, a recente política do patrimônio imaterial e a política para o cinema merecem acento pelas inovações institucionais que significaram.

O grande avanço alcançado na segunda metade da década deveu-se, em grande medida, aos diversos mecanismos de financiamento criados ou modernizados. As leis de incentivos fiscais – Leis Rouanet (Lei nº 8.313, de 23/12/1991) e do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20/7/1993) – foram ajustadas ao longo da década e aportaram montantes significativos de recursos para o financiamento de projetos culturais, tanto recursos públicos provenientes da renúncia fiscal quanto aportes adicionais das empresas financiadoras. Também merecem destaque o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart, este com pouca efetividade como mecanismo de financiamento). Mas, sobretudo, as políticas foram dotadas de recursos orçamentários crescentes nos primeiros anos e que depois mantiveram um nível razoável de estabilidade.

Portanto, a área cultural passou por um significativo esforço de reorganização, adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, que assim garantiu apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura.

Políticas culturais na década de 1990

Delimitar o campo cultural e o objeto de ação das políticas culturais não é fácil. As fronteiras entre um e outro são móveis e históricas, dependendo das relações e forças sociais próprias a cada configuração. Como exemplo, podemos citar as mídias eletrônicas, radiodifusão e televisão, as políticas editoriais e mesmo de Internet, que

são em outros países consideradas áreas de intervenção cultural e que, no entanto, têm sido apenas tangenciadas pelo Ministério da Cultura brasileiro.

A configuração institucional liga-se à história social e política e caracteriza-se por ser constituída de jogos em que estão presentes diversos atores, os poderes públicos e suas administrações em diversos níveis, as instituições não-governamentais, as empresas, os artistas e outros agentes culturais. As políticas públicas são conjuntos de ações (e de omissões) conduzidas de forma planejada e coordenada, muitas vezes submetidas a acompanhamentos e avaliações sistemáticas e visam a modificar ou manter a realidade nas diferentes áreas da vida social. A tendência atual das políticas culturais, presente em diversos graus em outros países, é que ao setor público não cabe produzir ou dirigir a cultura, mas fomentar a sua produção, a sua distribuição e o seu consumo, democratizando e proporcionando acesso à produção cultural. Essa é a linha de atuação do ministério brasileiro.

Entretanto, as especificidades da nossa história social e cultural fez do MinC um executor relevante em diversas áreas – tendo até mesmo secretarias internas para isso –, sobretudo por meio de suas instituições vinculadas, algumas já seculares como a Biblioteca Nacional, encarregada legalmente de gerir o sistema nacional de bibliotecas públicas e depositária nacional da reserva legal de livros da Biblioteca Demonstrativa de Brasília e da Biblioteca Euclides da Cunha; os museus nacionais, como o Museu Imperial, o Museu da República, o Museu Nacional de Belas Artes, a Cinemateca Nacional, entre outros; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que data da década de 1930 e tem dez superintendências regionais; o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), hoje vinculado à Fundação Nacional de Arte (Funarte), datada das campanhas nacionais de folclore das décadas de 1940 e 1950, que são importantes referências na área do patrimônio imaterial em nível internacional; há ainda a Funarte; e mais recentemente a Fundação Palmares, de 1988, que tem a incumbência constitucional de titulação, preservação e dinamização de áreas remanescentes de quilombos (artigos 215, 216 e artigo 68 das disposições constitucionais transitórias), bem como a Fundação Casa de Rui Barbosa. Essas instituições atuam na execução de ações e também são referências na área cultural e na orientação de outros agentes executores.

Pode-se afirmar que a área cultural é formada por duas modalidades de ações complementares e que se apóiam estrategicamente, a saber, a política de eventos e as políticas culturais *stricto sensu*.

Política de eventos

A política de eventos constitui-se em estímulo e condições materiais para ações. Em grande parte dos casos são ações fragmentárias, desarticuladas, isoladas e sem muita continuidade, mas que bem manejadas preenchem espaços importantes e têm efeitos multiplicadores significativos.

A forma mais importante de estímulo à produção e à circulação das produções culturais são os inúmeros festivais, concursos, prêmios e bolsas, que também cumprem o papel de consagração e valorização das obras produzidas. Na área do cinema, o Grande Prêmio Cinema Brasil teve o mérito de mostrar ao público os resultados da retomada da produção do cinema nacional, homenageando autores e reconhecendo o trabalho de inúmeros cineastas, produtores, artistas e técnicos – depois da desorgani-

zação vivenciada no início da década de 1990. Na área do teatro, o Ministério da Cultura instituiu o Concurso Nacional de Textos Teatrais, incentivando a capacidade criadora e gerando o aparecimento da imensa produção que se esconde nas gavetas sem o estímulo para virem a público. A Bolsa Virtuose é outro importante mecanismo de estímulo para o desenvolvimento das capacidades profissionais em todos os segmentos da área cultural. O programa contempla artistas e profissionais com bolsas de especialização no exterior. Nessa mesma linha, realizou-se a Mostra de Curtas e Documentários do Ministério da Cultura – O Cinema dos Brasileiros. A Secretaria de Música e Artes Cênicas, do Ministério da Cultura, desenvolveu o Programa Encena Brasil, que concede prêmios a grupos de teatro e dança, além de passagens, estadia e alimentação para os grupos de todo o país durante a circulação dos espetáculos. Além disso, apoiou concessão de prêmios; fomentou projetos e concedeu bolsas; implantou e modernizou espaços culturais; promoveu o intercâmbio de eventos culturais de música e de artes cênicas no país e no exterior; e apoiou bandas de música e orquestras.

A política de eventos foi modalidade fortemente acentuada pelo financiamento via leis de incentivos (e também orçamentárias) e tem limites claros no que tange à descontinuidade e às dificuldades na orientação da demanda.

No entanto, as políticas culturais federais vão além da criação e do fomento de eventos. Elas incorporam outros objetivos como a criação de condições que permitam o desenvolvimento das práticas culturais e favoreçam a melhoria da qualidade de vida e do acesso ao repertório de bens culturais. Essas constituem a segunda modalidade, as políticas culturais em sentido estrito.

Políticas culturais

Esse outro conjunto é composto por políticas sistemáticas, institucionalizadas e com continuidade. Para a situação brasileira – mesmo que consideremos que os recursos financeiros e de gestão estão aquém das necessidades ou potencialidades –, dada a riqueza da nossa produção cultural, acaba por ser referência técnica, desfrutando de reconhecimento social, até mesmo internacionalmente, dado o seu nível de excelência. Nessa linha de ação, elaboram-se normas ou procedimentos que serão referência para outras experiências e realizam-se intervenções diretas no processo cultural (investimento em equipamentos, apoio a ações, manifestações específicas, etc.).

Patrimônio

As políticas patrimoniais têm uma longa tradição no Brasil. São anteriores ao Estado Novo, mas consolidaram-se nesse período. Elas têm como função básica a recuperação, a preservação e a vitalização de obras ou lugares que mantenham vivos a memória de um personagem, os fatos e as experiências significativas para a cultura nacional. Os museus são instrumentos institucionais vitais nesse processo de valorização e dinamização criativa dos espaços de memória. Há alguns anos iniciou-se um processo de modernização dos museus nacionais com o objetivo de lhes dar condições de sustentabilidade. As ações nessa direção dotaram os museus de certa agilidade, e seus objetivos já começaram a ser atingidos, pois não apenas a frequência aos museus aumentou, como a capacitação de recursos humanos para a área está bem avançada, facultando aos museus nacionais maior capacidade de geração de recursos

próprios. O Programa Museu, Memória e Futuro revitalizou os museus da União e deu-lhes possibilidade de auto-sustentabilidade.

Os sistemas estaduais de museus foram desarticulados no início dos anos 1990, o que ocasionou fragmentação e dificuldades na coordenação de políticas para os museus, além dos problemas conhecidos de déficit de *expertise* e de um intenso desmantelamento da memória técnica institucional. Nessa área, a criação de capacidades institucionais depende de estímulos para a permanência de pessoal qualificado. A participação de setores não-governamentais, que já é intensa, é desejável pois proporciona flexibilidade e agilidade na gestão e, em muitos casos, no próprio financiamento dos museus, além disso, conta com trabalho voluntário de qualidade e baixo custo. Mas é importante que a presença do poder público se intensifique pelo menos nos aspectos estratégicos, ou seja, na formação de recursos humanos e em políticas que garantam sua permanência como profissionais do setor.

Na reconstrução institucional da área patrimonial, cabe citar a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na gestão patrimonial. O Programa Monumenta iniciou um processo de municipalização da gestão dos bens patrimoniais mediante ações com diversos parceiros, de modo que os patrimônios urbano, artístico e histórico de diversas cidades brasileiras serão revitalizados e em seguida passarão a ser supervisionados pelas municipalidades, com a participação e a regulação do poder federal, por intermédio do Iphan. O programa começou nos centros históricos de Ouro Preto (MG), Olinda (PE) e Recife (PE) e depois expandiu sua atuação para outras cidades históricas. O projeto implica a idéia de sustentabilidade e o acompanhamento por indicadores dos diversos aspectos da vida social que envolvem o bem cultural, dentre eles o consumo de energia e o aumento dos impostos gerados no município – índices que mostram o potencial de dinamização econômica das ações culturais. O programa abrange a implantação das Unidades Centrais de Gerenciamento (UCG) e das unidades executoras nos municípios e, também, a criação dos Fundos Municipais (destinados a administrar os recursos, dirigidos por um conselho gestor e compostos por representantes das três esferas de governo, da comunidade e da iniciativa privada local).

Outro programa que se iniciou e que significa potencialmente um nova institucionalidade na forma de realizar a política patrimonial é o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis), que tem o objetivo de revitalizar as áreas centrais das cidades. Tendo se iniciado nas cidades de Laguna (SC), Sobral (CE), Pirinópolis (GO), Mariana (MG), Parati (RJ), Cuiabá (MT) e Manaus (AM), estenderá sua ação a outras cidades de importância histórica e cultural. As ações incluem interface com outros setores de intervenção dos poderes públicos. O Urbis inclui medidas como a garantia de transporte público eficiente; a manutenção das ruas limpas, iluminadas e com segurança; e o saneamento e a integração de áreas comerciais e residenciais, mantendo ou trazendo de volta os habitantes da cidade, o que significa uma abordagem global da ocupação e dos usos sociais do patrimônio. O gestor do Programa Urbis é o Ministério da Cultura por meio da Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas (SPMAP/MinC). O Iphan, autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura, é órgão executor e, com a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), disponibiliza crédito para financiar imóveis de uso residencial por intermédio de seu Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PRSH).

O processo de regulamentação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi instituído pelo Decreto-Lei nº 3.551, de agosto de 2000, e constituiu um marco na recuperação da memória cultural, dos saberes e modos de fazer populares. Consolidou-se com a definição de certos procedimentos de inventário e preservação e é referência para ações similares em outros países. A própria Unesco tomará essa legislação como modelo de referência para os Estados membros. Conceitualmente, trata os saberes, as celebrações, as formas de expressão e os lugares (de memória e práticas) em seus contextos socioeconômicos. Para a consolidação dos procedimentos, realizaram-se em 2001 as Oficinas de Resgate da Memória Cultural: Paneleiras de Goiabeiras (ES), Círio de Nazaré (PA) e Rota Indígena do Rio Negro (AM). Outras iniciativas podem ser identificadas e relacionadas ao patrimônio imaterial e são objeto de relevo internacional pelo fato de a legislação ser inovadora. O Ofício de Paneleiras de Goiabeiras foi o primeiro bem de natureza imaterial a ser reconhecido como patrimônio, tendo executada a sua inscrição no Livro de Registro dos Saberes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Cinema

Desde a extinção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) em 1990, o cinema não dispunha de mecanismos institucionais de estímulo público à produção e ao financiamento. A partir de 1993, os problemas de financiamento para o cinema foram parcialmente resolvidos com as leis de incentivo,²⁰ ainda que algumas das características da captação de recursos via incentivos fiscais para a área – sobretudo o tempo de produção muito longo – tenham frustrado as expectativas do público e dos investidores quanto aos resultados da aplicação dessas verbas. Ainda assim, conseguiu-se avançar de maneira importante a produção audiovisual brasileira. É verdade que o cinema brasileiro ainda defronta com inúmeras dificuldades, da articulação planejada entre produção, distribuição e exibição até o uso de direitos de exibição em televisão e vídeo. O número de salas é reduzido e seus gestores resistem à programação de filmes nacionais. No entanto, várias iniciativas foram tomadas ao longo da década, com relativo sucesso, para preencher ou minimizar essa lacuna. O Programa Mais Cinema 1999-2000 para o incremento e a articulação da produção, da comercialização e da distribuição das obras visa a aumentar as potencialidades e possibilidades competitivas e comerciais do cinema nacional por meio do financiamento de filmes brasileiros para exportação via Programa de Financiamento às Exportações/Banco do Brasil (Proex/BB) e da inclusão do cinema, a partir de 1998, nas treze metas do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade (PBPQ).

Um grande problema na década decorreu da falta de bons resultados de bilheteria da maioria dos filmes que usou os incentivos fiscais. Como a capacidade de capitalização das empresas produtoras é pequena, a perspectiva de autonomia do setor em relação aos fundos públicos e incentivos do Estado não é viável a curto prazo.

As leis de cota de tela também foram usadas durante a década e são mecanismos importantes que obrigam os grandes exibidores a apresentar certo número de horas de filmes do cinema nacional, mas seus resultados e o potencial de fiscalização e sanção são muito baixos.

20. Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685, de 1993.

Finalmente, no biênio 2001-2002, com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine), do Conselho Superior de Cinema e a reestruturação do financiamento da produção de cinema, som e vídeo, ocorreu forte reconfiguração do papel da administração pública na área. Não sem divergências e conflitos, optou-se por uma ação interministerial em favor do fomento da produção nacional cinematográfica em moldes industriais. A Ancine ficou no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o papel do MinC no novo desenho da área ainda não está ainda muito claro. É possível que este ministério, por intermédio da Secretaria do Audiovisual (SAV), se dedique ao fomento da produção independente (curtas e documentários), aquela fração da produção que não tem garantias de retorno, nem se sustenta pelo mercado.

Todos esses mecanismos e iniciativas, alguns mais, outros menos desenvolvidos, fizeram que a produção do cinema nacional se reorganizasse nos anos 1990. Pode-se verificar na tabela 9 que a freqüência de público ao cinema nacional cresceu de forma significativa e o número de lançamentos tem sido incrementado. A participação dos lançamentos nacionais (em 2000) no mercado está em torno de 15% e a freqüência de público chega a 10%. Na França, os filmes americanos ocupam 70% do mercado de exibição; na Inglaterra, 88%; na Alemanha, 85%; México e Argentina atingem o mesmo nível brasileiro.²¹

TABELA 9

Número de lançamentos e freqüência de público ao cinema, 1994-2000

| Ano | Lançamentos | | Freqüência de público | | Percentual de participação nacional | |
|------|-------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------------------------------|---------|
| | Nacional | Estrangeiro | Nacional | Estrangeiro | Lançamentos | Público |
| 1994 | 7 | 216 | 271.454 | 74.728.546 | 3,14 | 0,36 |
| 1995 | 12 | 222 | 3.150.000 | 81.850.000 | 5,13 | 3,71 |
| 1996 | 23 | 236 | 2.550.000 | 59.450.000 | 8,88 | 4,11 |
| 1997 | 22 | 184 | 2.388.888 | 49.611.112 | 10,68 | 4,59 |
| 1998 | 26 | 167 | 3.606.279 | 66.393.721 | 13,47 | 5,15 |
| 1999 | 25 | 200 | 6.000.000 | 64.000.000 | 11,11 | 8,57 |
| 2000 | 24 | 133 | 7.551.000 | 64.828.340 | 15,29 | 10,43 |

Fonte: Minc.

Bibliotecas

A produção e a circulação de livros são algumas das parcelas mais significativas das atividades culturais. Difícil é a conciliação entre atividades culturais e imperativos comerciais. O livro no Brasil é de qualidade reconhecida internacionalmente e seu mercado editorial é dinâmico, mas ele não está disponível para toda a população brasileira, seja por razão de preço, distribuição, número de livrarias ou acesso a bibliotecas. Deve-se também ressaltar que o mercado mundial, assim como em outras áreas – por exemplo, a fonográfica – tende a se concentrar em conglomerados de mídia, integrando o setor de comunicação como um todo: TV, jornal, editoras, etc. Dessa maneira, a intervenção do Estado é primordial. A Secretaria do Livro e Leitura vem tentando implantar e qualificar uma rede de bibliotecas públicas, concentrando-se também na promoção do hábito de leitura e na discussão de uma legislação para o setor. Tem implementado

21. Cardoso, F. H.; Weffort, F. C. e Moisés, J. A. Cinema brasileiro. Cadernos do Nosso Tempo. Rio de Janeiro, Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001.

uma política de compra e repasse de acervos que junto com as ações do Ministério da Educação respondem por 12% do mercado de livros no Brasil.

Ainda que insuficiente, o incremento de bibliotecas municipais ameniza as distorções do desenvolvimento desigual brasileiro. Além disso, o segmento de livros didáticos ocupa a maior parte do mercado editorial e uma parcela muito pequena dos leitores acessa obras via bibliotecas. Diante desses fatores, a criação do hábito de leitura na população constitui-se em um desafio ainda maior quando consideradas as desigualdades socioeconômicas e as conseqüentes dificuldades para a compra de livros.

A implantação de bibliotecas em municípios enfrenta a herança das desigualdades regionais nas mais diferentes dimensões: no que se refere à capacidade implementadora local, à capacidade técnica na formulação de projetos e à capacidade de oferecer contrapartidas – que vão desde a complementação de recursos financeiros até a existência de equipamentos e locais adequados. Com efeito, o maior desafio é atender à demanda por bibliotecas, ampliar acervos e desenvolver ações de fortalecimento das capacidades locais mediante treinamentos e capacitação a distância. Os níveis locais nem sempre estão aparelhados administrativa e financeiramente para implementar e desenvolver atividades de biblioteca sem o devido assessoramento técnico e sem a presença ativa de outros níveis de governo. Até 2001, foram implantadas 1.471 bibliotecas, o que significou uma ampliação de 38% no número de bibliotecas desde o início do governo, segundo estimativas do Ministério da Cultura. Outro aspecto da política do livro e da leitura que vem sendo insistentemente discutido é a informatização de bibliotecas. Essa ação objetiva dotar mais da metade das bibliotecas existentes de acesso à Internet e disponibilizar acervos entre bibliotecas.

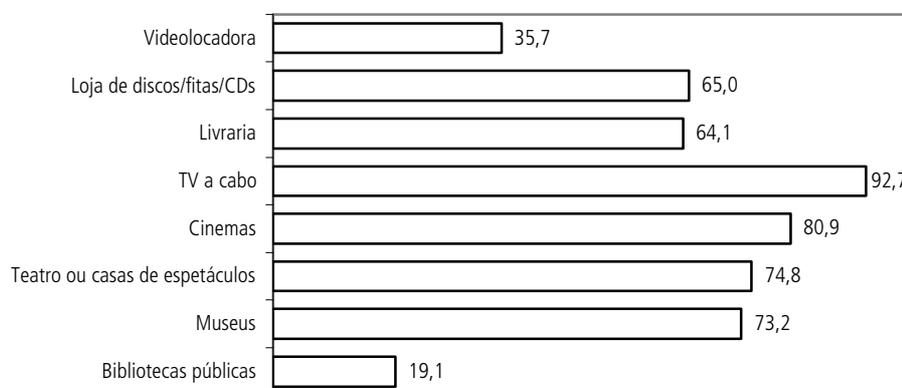
Perspectivas para as políticas culturais

A despeito desses avanços, grande parcela dos municípios brasileiros não dispõe de cinemas, teatros ou salas de espetáculos em geral, museus, arquivos e bibliotecas (ver gráfico 4), o que expõe as dificuldades de acesso e a precariedade dos hábitos culturais do brasileiro, mesmo quando consideramos a penetração massiva de algumas redes de televisão.

GRÁFICO 4

Municípios que não possuem os equipamentos culturais selecionados em 1999

(Em %)



Fonte: IBGE.
Elaboração Disoc/Ipea.

Apesar de a expressiva parcela de municipalidades brasileiras não dispor de qualquer equipamento cultural, como mostra o gráfico 4, as atividades culturais responderam em 2000 por mais de 700 mil empregos formais, enquanto na França (guardadas as proporções entre população e território) o número é de 400 mil – sem contar com estimativas do setor informal, que corresponderia no Brasil a aproximadamente 40% do formal.

A área cultural tem o reconhecimento de sua importância até mesmo na organização do Estado brasileiro, mas sua distribuição regional é profundamente desigual (39% dos empregos formais situam-se no Rio de Janeiro e em São Paulo e 82%, nas regiões metropolitanas).²²

A Constituição de 1988, nos seus artigos 215 e 216, representa um avanço no que se refere ao reconhecimento dos direitos culturais e do princípio da cidadania cultural. Estabeleceu-se que o Estado deveria garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso universal aos valores gerados. Para tanto, deveria apoiar, incentivar e valorizar as diferentes manifestações culturais. A exemplo de direitos consagrados, como os civis, políticos, sociais e econômicos, os direitos culturais foram alçados à condição de direito fundamental e ao reconhecimento da cultura em sua natureza material e imaterial. Entretanto, apesar de enunciar claramente o papel dos níveis de governo e da sociedade, o legislador foi omissivo quanto aos instrumentos para alcançar tais objetivos. No intuito de preencher essa lacuna, tramita no Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 306-A, de 2000, que acrescenta ao artigo 215 da Constituição Federal o parágrafo 3º, que institui o Plano Nacional de Cultura. A PEC 306-A estabelece que o Plano Nacional de Cultura, a ser instituído por lei, com duração plurianual, terá como escopo o desenvolvimento cultural do país e a integração das ações do poder público, tendo em vista a defesa e a valorização do patrimônio cultural brasileiro; a produção e a difusão de bens culturais; a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; a democratização do acesso aos bens de cultura; e a valorização das diversidades étnica e regional.

Além do empenho do governo federal durante última década no sentido da reconstrução das instituições federais de cultura e de mecanismos de fomento e financiamento, os demais níveis de governo também tiveram iniciativas importantes na ampliação dos recursos orçamentários próprios com a finalidade de dinamização cultural.²³ De meados dos anos 1990 em diante, proliferaram nas instâncias subnacionais as leis de incentivo nos moldes das leis federais.

Por outro lado, são possíveis a reorganização institucional, a redefinição do escopo de atuação e a qualidade de atuação do setor público na área cultural. Os programas Monumenta, Som e Vídeo, Patrimônio Cultural, Museu Memória e Futuro, Produção e Difusão Cultural, Música e Artes Cênicas, Livro Aberto e Cultura Afro-brasileira integram o rol de programas executados ou fomentados pelo Ministério da Cultura. O setor público no Brasil não tem compromissos com a produção em escala industrial, exceção feita às iniciativas em relação ao cinema e a alguma intervenção que envolva direitos autorais, ainda assim, ações pontuais. Entretanto, a área cultural tem interfaces com outros órgãos: com o Ministério do Trabalho, na formação, na capacitação pro-

22. Barbosa da Silva, F. A. e Araújo, H. E. O mercado formal de cultura – características e evolução (Relatório de pesquisa). Brasília: Ipea, 2002 (mimeo).

23. Cf. Barbosa da Silva, F. A. Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização. Brasília: Ipea, abril de 2002 (Texto para Discussão n. 876).

fissional e na intermediação de mão-de-obra; com o Ministério da Educação, com a política de compra e produção dos livros didáticos, formação de bibliotecas e dotação de acervos, na formação de profissionais e, sobretudo, na formação do gosto cultural; com os ministérios, as fundações e as autarquias que possuem museus, bibliotecas e arquivos cujo tratamento técnico perpassa questões de referência cultural. Apenas a reorganização e a ampliação dessas interfaces ampliam o escopo de ação das instituições públicas, sem significar o adensamento das medidas marcadas pela produção industrial e pelas regras de mercado.

As intervenções do Ministério da Cultura não abrangem de forma ampla nenhuma das indústrias culturais, sendo as atividades de produção de livros, discos e CDs limitadas. Embora as instituições vinculadas ao Ministério da Cultura desenvolvam atividades dessa natureza, não seguem objetivos estratégicos, na medida em que são produções pequenas e despreocupadas com a distribuição e seus impactos são reduzidos na produção nacional. No máximo, estimulam setores dos diversos segmentos sem penetração de mercado.

Os objetivos de democratização e acesso à cultura, se levados a sério, implicam:

- redefinição das relações do aparato público com as indústrias culturais;
- postura ativa em relação aos conteúdos culturais transmitidos na escola;
- postura ativa quanto aos conteúdos veiculados nos diversos meios de comunicação;
- políticas de proteção dos mercados internos e formação de recursos humanos profissionalizados na produção e na gestão públicas da cultura;
- atenção aos diversos usos da cultura, inclusive com perspectivas de exportação e peça de estratégias de desenvolvimento do turismo;
- preocupação com a desconcentração da circulação e da produção de cultura pelo espaço nacional, de forma a descentralizar a cultura do eixo Rio-São Paulo (as principais instituições federais de cultura concentram-se entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais);
- preocupação com a equidade regional na distribuição de recursos públicos; e
- articulação entre os diversos espaços institucionais, sobretudo aqueles referentes à formulação e à implementação de políticas públicas culturais.

As interconexões da cultura com o espaço das telecomunicações também é muito evidente, sobretudo atualmente com a ação clara do Ministério da Cultura de utilizar a mídia eletrônica para a difusão da produção cultural brasileira. A Constituição Federal previu, no seu artigo 221, que as TVs abertas exibissem filmes e produções culturais, mas elas não o fazem ou fazem de forma insuficiente. A discussão sobre a criação da TV Cultura e Arte, pelo Ministério da Cultura, para a difusão da produção cultural brasileira reascendeu o debate sobre as relações entre cultura – em especial da produção de cinematográfica –, TVs abertas e fechadas, canais públicos educativos e preceitos legais – como já mencionado. Essas relações evidenciam a necessidade de a produção e a circulação cultural contemplarem as novas tecnologias de difusão e a política cultural de considerar esse aspecto e suas conseqüências (econômicas, institucionais, estéticas, etc.) no âmbito de suas ações. A área cultural abrange a indústria e a política de telecomunicações, seus marcos regulatórios, a indústria gráfica (fundamental para as políticas do livro), o mercado

cinematográfico, o turismo e toda atividade que proporcione dinamismo e sustentabilidade à produção e à circulação cultural. É importante o estímulo à geração de produtos (de audiovisual ou livro, por exemplo) com conteúdos de qualidade e muitas vezes sem penetração de mercado.

A imensa rede de educação nacional ainda não foi suficientemente explorada quanto ao seu potencial de difusão de valores culturais, sendo possível uma maior interação do MinC com o MEC para o estabelecimento de ações complementares e que incluam a cultura como elemento da educação formal. A formação do gosto significa mais do que a possibilidade de criar indivíduos capazes de fruição estética; demanda compreensão e crítica, capacidade de reconhecer estilos, linguagens, valorizar e perceber diferenças, requer aptidão de relativizar as próprias crenças e gostos. Enfim, torna necessária a educação do olhar, da audição, dos sentidos, o que proporciona discernimento aos indivíduos e não a simples assimilação passiva ou dogmática de padrões estabelecidos e conhecidos. É fundamental, na democratização cultural, a articulação das ações do MinC com o sistema educacional, com iniciativas voltadas para a formação de hábitos e domínios de referências culturais, até mesmo com a efetiva educação artística nos currículos escolares (teatro, dança, música, artes plásticas, audiovisual, etc.).

A produção cultural nacional é significativa, mas o escopo de atuação dos poderes públicos tem sido limitado. É possível organizar um conjunto de intervenções que aumente as capacidades instaladas em termos de infra-estrutura e capacitação profissional – o que não é função isolada, ainda que setor público tenha papel fundamental nesse aspecto. É viável e necessário que o setor público estatal retenha a função de articulador e coordenador de ações, instituições e diversos agentes culturais, com o objetivo de fomentar a produção e descentralizar equipamentos culturais; mas para tal é imprescindível aumentar as capacidades de gestão.

Da mesma forma, seria importante uma redefinição do seu escopo de atuação, dos objetos de intervenção e das ações interinstitucionais. A reengenharia do Conselho Nacional de Cultura, que tem representatividade e atribuições circunscritas, poderia contribuir como ponto de partida na revisão da função do poder público federal na área, que, além de fomentar e executar algumas políticas, poderia adquirir a função central de articulador de planos nacionais e seus desdobramentos locais e regionais. Poderia ainda irradiar e negociar políticas de ampliação da oferta cultural, descentralizando e criando capilaridade nas ações, multiplicando com os demais níveis de governo os equipamentos culturais e facilitando a diversificação da oferta de diferentes conteúdos e expressões culturais.

Financiamento

Depois da política de terra arrasada dos primeiros anos da década de 1990, pode-se afirmar que houve um processo de reconstrução institucional, acompanhado por aportes crescentes de recursos para a área cultural.

O financiamento na área cultural tem duas leis de referências. A Lei nº 8.313, de dezembro de 1991 – a Lei Rouanet –, atualizada pelo Decreto-Lei nº 1.494, de maio de 1995, que criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Sua implementação deu-se a partir de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Incentivos a Projetos Culturais; e os Fundos de Investimento Cultural e Artísticos (Ficart), pouco efetivos.

A outra lei é a de nº 8.685 – Lei do Audiovisual –, de julho de 1993, a qual foi modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Tem a mesma lógica dos incentivos fiscais e se destina a projetos cinematográficos de produção independente e a outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Então, o sistema de financiamento cultural se dá por dois mecanismos:

a) o *incentivo fiscal*, que faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais; e

b) os *recursos orçamentários*, no qual estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura.

O financiamento via isenções ou deduções tributárias

O Incentivo a Projetos Culturais se dá por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda que apoiem projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio. São recursos não orçamentários, isto é, não transitam pelo orçamento federal. O incentivador é o doador ou o patrocinador. O doador faz transferência gratuita (doação) em caráter definitivo a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, sendo vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato. O patrocinador faz transferência gratuita (patrocínio), em caráter definitivo, a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade.²⁴ O FNC pode receber recursos passíveis de dedução tributária com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte.

As características das deduções previstas nas leis de incentivo à cultura estão resumidas no quadro 1:

QUADRO 1

Limites de dedução fiscal por tipo de investimento e de investidor

| Leis de incentivo | Doação | | Patrocínio | |
|--|---------------|-----------------|---------------|-----------------|
| | Pessoa física | Pessoa jurídica | Pessoa física | Pessoa jurídica |
| 1) Artigo 26 da Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet) | 80% | 40% | 60% | 30% |
| 2) Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual) | 100% | 100% | 100% | 100% |
| 3) Lei nº 9.874/99 (altera artigo 18 da Lei Rouanet) | 100% | 100% | 100% | 100% |

Alguns dos mecanismos reformados nas leis de incentivo são:²⁵

a) aumento do percentual de abatimento do Imposto de Renda das pessoas jurídicas de 1% para 3% nos investimentos em projetos audiovisuais em agosto de 1996; e

b) aumento da dedução do Imposto de Renda para 100% no caso de projetos de artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; circulação de exposições de artes plásticas; doações de acervos para bi-

24. O patrocinador pode cobrir gastos ou proporcionar a utilização de bens móveis ou imóveis, do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para realização de projetos culturais por pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos.

25. As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem abater o total das doações e dos patrocínios como despesa operacional nas Leis Rouanet e do Audiovisual.

bibliotecas públicas e para museus²⁶ (Medida Provisória nº 1.589/97, convertida na Lei nº 9.874/99); depois estendeu o abatimento para outros segmentos.

Existe um teto de renúncia fiscal anual permitido por lei, o qual é definido pela Receita Federal e autorizado por decreto presidencial. Atualmente ele é de R\$ 160 milhões. O teto tem sido atingido todos os anos, mas antes de 1994 a sua utilização era muito baixa.

As tabelas 10 e 11 mostram o incremento de recursos provenientes das leis federais de incentivo – que praticamente triplicam de 1996 para 2001. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 21.333 projetos apresentados, 80% foram aprovados e destes apenas 30% conseguiram captação.

TABELA 10

Recursos de captação das leis de incentivo, 1996-2001

(Em R\$ mil correntes)

| Segmentos | Captação Lei Rouanet | | | | | |
|---------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Artes cênicas | 15.780 | 22.731 | 22.315 | 29.427 | 58.601 | 77.154 |
| Artes integradas | 20.419 | 49.150 | 44.393 | 35.953 | 40.847 | 39.048 |
| Artes plásticas | 7.309 | 11.937 | 23.156 | 17.878 | 32.624 | 24.955 |
| Humanidades | 4.873 | 18.176 | 19.793 | 27.106 | 30.763 | 35.928 |
| Música | 20.357 | 25.188 | 38.056 | 42.238 | 58.566 | 75.722 |
| Patrimônio cultural | 25.270 | 46.067 | 50.272 | 39.217 | 37.531 | 44.059 |
| Audiovisual | 17.499 | 34.160 | 30.089 | 19.232 | 22.096 | 41.261 |
| Total | 111.506 | 207.408 | 228.074 | 211.052 | 281.028 | 338.128 |

Fonte: MinC.

TABELA 11

Recursos de captação da Lei do Audiovisual, 1996-2001

(Em R\$ mil correntes)

| | Captação Lei do Audiovisual | | | | | |
|-------------|-----------------------------|--------|--------|-------|--------|--------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Audiovisual | 57.852 | 79.456 | 43.252 | 4.470 | 33.254 | 45.220 |

Fonte: MinC.

Os diferenciais de descontos oferecidos explicam o comportamento dos recursos incentivados a partir de 1998. As sucessivas crises internacionais também tiveram impacto sobre as disposições de investimento das empresas. Mas, em parte, pode-se creditar a explicação, sobretudo no comportamento do segmento de áudio, ao tempo de maturação e conclusão dos projetos, que é mais longo. De qualquer maneira, assinalam-se três características da captação de incentivos: *i*) em média a contribuição dos empresários caiu ao longo da década – esta era de 66% contra 34% da renúncia fiscal em 1996; em 2000 a relação já estava invertida, apenas 35% eram de recursos novos;²⁷ *ii*) as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – uma empresa estatal consumiu aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002, tendo sido o padrão durante toda a década; e *iii*) os recursos incentivados concentram-se na região Sudeste.

26. Nesse caso, os incentivos não podem ser deduzidos das despesas operacionais.

27. Dória, C. A. Aspectos do financiamento da cultura na década de 90. Brasília: Câmara dos Deputados, novembro de 2001.

Recursos orçamentários

Os dispêndios orçamentários sofreram retração no biênio 1998-1999 em razão do controle fiscal e das crises no sistema financeiro internacional. Entretanto, sempre estiveram acima dos montantes executados em 1995. O crescimento médio foi pequeno, mas contínuo ao longo das duas gestões de FHC. Em 2001, os gastos orçamentários atingiram R\$ 326,6 milhões, os quais, somados aos recursos incentivados, ultrapassaram R\$ 699 milhões.

Algumas medidas devem ser destacadas no que concerne aos recursos orçamentários durante a década de 1990:

a) O aumento de alíquota de 1% para 3% da fonte Concursos e Prognósticos em 2001 elevou os recursos orçamentários do FNC, os quais mais que duplicaram, passando a responder por 18% do total de recursos da cultura. Embora o FNC tenha sido penalizado com contingenciamentos de meados da década em diante, chegou ao ano 2000 com um montante significativo em relação aos anos anteriores.

b) Reformulação da Codecine, o que ainda não teve efeitos na ampliação de recursos.

c) O aporte de recursos, importante de ser assinalado, de organismos internacionais, sobretudo no programa Monumenta. As operações de crédito aportaram R\$ 3,8 milhões em 2001.

A fonte Tesouro constitui-se na quase totalidade dos recursos despendidos pelo MinC nos anos 1990. Em 2001, os recursos ordinários contribuíram com 74% dos recursos e a fonte Concursos e Prognósticos concorreu com outros 18%. O Fundo Social de Emergência (FSE), renomeado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), apresentou-se como outra importante fonte de recursos para a área cultural.

Nos recursos orçamentários, sobressaem as transferências da União para estados e municípios, que também se ampliam entre 1995 e 2001. Embora os recursos de transferência não sejam majoritários (em média foram de 21,5% no período 1995-2001), apontam para tendências e para o papel significativo das parcerias e da participação de instituições culturais regionais. Os municípios receberam 41%, em média, das transferências entre 1995 e 2001, enquanto os estados obtiveram 35% do total em 1995 e tiveram sua participação reduzida para 14% em 2001 (21%, em média, na duas gestões de Weffort).

A participação dos dispêndios com pessoal e encargos nos gastos totais caiu de 53%, em 1995, para 34%, em 2001, enquanto as aposentadorias aumentaram de 18,5%, em 1995, para 30%, em 2001 – o que representa um problema importante para os próximos anos, quando se prevê aumento das aposentadorias sem a devida recomposição do quadro de pessoal.