

CULTURA

1 APRESENTAÇÃO

Este texto está organizado em torno da ideia do Estado cultural, isto é, um Estado que garante – por meio de ações próprias específicas – os incentivos, o fomento, a normatização e a realização dos direitos culturais. Estes, por sua vez, são dependentes de ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos, o que se chama neste estudo de circuitos culturais. O conjunto de circuitos forma a cultura. O que caracteriza os circuitos é a presença do trabalho de produção por parte dos agentes culturais.

O Estado cultural não realiza e executa, mas cria condições para a dinamização da cultura, adicionando recursos variados – materiais e normativos – aos circuitos heterogêneos que a compõem. Certamente, há casos de ação direta do Estado – como na proteção patrimonial material e imaterial, na formação de professores de arte, na produção e no uso de instrumentos de fomento, incentivo e apoio ao campo cultural.

As ações movimentadas pelo Estado cultural são complexas e abrangem todo o rol das artes, passando pelos bens patrimonializados – desde edifícios até acervos museológicos, equipamentos e uma infinidade de bens culturais; entre estes, os produtos audiovisuais – e pela formação tanto dos produtores quanto dos públicos.

Os instrumentos de políticas públicas culturais abrangem desde os fundos públicos, passando pelos editais (de bolsa, prêmios, fomentos a projetos, ajuda de custo, ocupação de espaços, formação de circuitos, percursos etc.), até a formação sistemática dos agentes e dos públicos culturais (eventos, *shows*, oficinas, cursos regulares, intercâmbios etc.).

Duas das peças centrais do dinamismo do Estado cultural são os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Estes estimulam a produção e dinamizam os mercados de trabalho setorial. As regulações neste setor são fortes, a começar pela formação e terminar na regulação do uso dos espaços públicos para desfrutar da cultura. O mercado de trabalho na área é bastante dinâmico, embora heterogêneo e desprotegido (Barbosa da Silva, 2013).

Nos últimos anos, agregou-se ao dinamismo da oferta de bens e ao fomento a ideia de estimular a produção por meio de políticas de demanda. O Vale-Cultura será analisado, na seção *Fatos relevantes*, como uma política deste tipo. Esta política não dialoga, entretanto, com políticas fortes de formação de públicos, pois aposta que as preferências dos consumidores terão primazia nos processos de incentivo à oferta e a simples possibilidade do subsídio facilitará a exposição aos processos formativos.

Mais adiante, o capítulo discute brevemente o conceito de circuito para analisar, na seção *Acompanhamento e análise da política e dos programas*, os editais da Fundação Nacional de Arte (Funarte). Esta fundação realiza políticas de oferta e fomenta formas específicas de circuitos culturais. Embora a distribuição de eventos seja uma política de público, esta pode ganhar densidades com ações intencionais de formação do gosto, da capacidade reflexiva e crítica, quando associada a seminários, oficinas, debates etc. Neste sentido, a Funarte faz políticas de oferta e formação de público ao estimular circuitos completos ou parte destes (circulação, ocupação de espaços ou intercâmbio), mas fundamentalmente dinamiza os mercados das artes.

Outra política pública que compõe o Estado cultural, e que merecerá especial atenção no quadro analítico deste texto, é a do audiovisual. Na cadeia do audiovisual, a distribuição é, historicamente, o elo mais frágil. Nos últimos anos, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), no âmbito do Fundo Nacional de Cultura (FNC) –, tratou de cuidar do fortalecimento de toda a cadeia, financiando filmes de produtoras independentes e articulando a exibição obrigatória de películas nacionais nos cinemas e na televisão. Descrevem-se, então, algumas das iniciativas no período em tela deste boletim, compreendendo os anos de 2012 e 2013.

Em seguida, rematando a seção de acompanhamento e análise, toca-se na questão do Mais Cultura na Escola, um conjunto de ações que abrange um dos pontos centrais das políticas culturais. A interdependência entre cultura e educação chama atenção para repensar a questão da formação do gosto. A escola continua sendo a instituição cultural com maiores recursos e capilaridade. A sensibilização dos professores para as atividades culturais, apesar de poder ser feita em diversos sentidos, é peça central na formação do público e na produção dos agentes produtores de cultura. Realiza-se, então, uma descrição do programa. Tem-se neste caso uma pergunta que funciona como um interlocutor oculto: não seria oportuno investir os recursos do Vale-Cultura em políticas mais estruturadas de formação do formador de público?

Por fim, na seção *Tema em destaque*, dois assuntos concluem a discussão a respeito do Estado cultural, tentando refletir sobre o lugar que o Ministério da Cultura (MinC) ocupa nas políticas globais do governo federal e a respeito do

espaço do professor de arte nos processos educacionais. No primeiro, a questão toda é saber qual o sentido e a consistência das políticas de reposição do trabalho, ou dos recursos humanos do ministério nos últimos anos. No segundo, o propósito é assinalar quais são os desafios do ensino das artes no Brasil.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Vale-Cultura

Uma das decisões mais comemoradas no campo das políticas culturais recentes foi a aprovação do Vale-Cultura, no âmbito do Programa Cultura do Trabalhador. Trata-se de benefício de R\$ 50,00 mensais para o trabalhador que receba até cinco salários mínimos e com contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A empresa beneficiária, credenciando-se no MinC para distribuir o vale a seus trabalhadores, fará jus a incentivos fiscais, caso se enquadre na modalidade de tributação do imposto sobre a renda com base no lucro real. O incentivo é a dedução, limitada a 1%, do imposto sobre a renda do valor despendido a título de aquisição do Vale-Cultura.

O programa também pressupõe o cadastramento de empresa ou empresas operadoras, que serão autorizadas a produzir e comercializar o Vale-Cultura, e firmas receptoras, que serão habilitadas pela operadora para receber este vale como pagamento por bens e serviços. O trabalhador (usuário) receberá um cartão magnético para comprar e consumir bens culturais em estabelecimentos cadastrados que ofereçam bens e serviços de cultura. Dos R\$ 50,00, 10% poderão ser descontados do trabalhador; portanto, a empresa paga R\$ 45,00 e o trabalhador, R\$ 5,00. Se os R\$ 50,00 não forem gastos em um mês, poderão ser transferidos para os seguintes; dessa forma, o benefício será acumulativo. Segundo estimativas do MinC, serão 12 milhões de beneficiados e uma injeção de R\$ 7,2 bilhões ao ano no mercado de bens culturais.

A potência do Vale-Cultura para dinamizar mercados de consumo é imensa. O consumo cultural no Brasil é da ordem de R\$ 44,4 bilhões, segundo o consumo construído a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2009-2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aportar mais R\$ 7 bilhões a esse total não é algo trivial. Mais da metade deste consumo ocorre na região Sudeste. Não há dúvidas do potencial que o vale carrega para dinamizar todas as regiões. O ceticismo reaparece em relação à sua contribuição para a redução das iniquidades regionais. Ao contrário, a expectativa é que vai reforçá-las – pelo menos em perspectiva estática –, pois as empresas que são tributadas com base no lucro real são as maiores e concentram-se em regiões e cidades de maior produto interno bruto (PIB).

A escolha do Vale-Cultura como estratégia para dinamizar mercados de consumo e permitir que o trabalhador de menor renda tenha acesso aos bens e aos serviços culturais enquadra-se no imaginário político segundo o qual as lutas pela cidadania têm viés de classe. A opção pela ampliação do consumo como estratégia de política cultural, ao reforçar dinamismos de mercado, reflete as noções de cultura e desenvolvimento que ganham força na política cultural. Estas sinalizações são contraditórias com as linhas de força das políticas culturais da última década, especialmente no que se refere ao seu foco nas políticas da diversidade cultural e na ação política ancorada na participação social com relação aos processos decisórios. Mas também há consequências práticas e limites para a lógica interna delineada pelo vale.

Em alguns casos – como o do cinema e do audiovisual –, o Vale-Cultura significará maiores rendas para as empresas e, talvez, para alguns produtores; ao caso do livro, aplica-se a mesma lógica. Acrescente-se que ambos os setores já têm políticas públicas de financiamento mais ou menos consolidadas. O vale é mais uma camada em um sistema de financiamento cultural. Não se sabe como as empresas e os produtores se comportarão. Entretanto, para outras áreas – como a do teatro, da dança, da música e de outros espetáculos vivos –, é duvidoso que o Vale-Cultura venha a significar sustentabilidade econômica. São áreas que continuarão fortemente dependentes do financiamento público direto ou via incentivos fiscais a projetos, principalmente em razão do custo de um espetáculo vivo e de sua circulação, que não se dá de forma tão organizada, em perspectiva de cadeia produtiva, como acontece com o audiovisual, por exemplo. Para estas áreas, talvez, a melhor alternativa fosse a adoção de políticas de oferta com recursos diretos ou incentivados – isto é, políticas cujos recursos viessem do orçamento ou de gastos tributários indiretos para a produção e a criação de valores, e não apenas de bens culturais para o consumo.

Seja como for, não se deve descartar a possibilidade de que o Vale-Cultura venha a ter forte efeito multiplicador do ponto de vista econômico. Também não se pode duvidar dos impactos potenciais do eventual aumento da produção do audiovisual, do cinema e do livro sobre o conjunto da produção cultural. O que se pode dizer é que tanto a regulação do uso do vale tem de ser cuidadosa – o que está acontecendo, inclusive com consultas aos segmentos produtores de bens culturais – quanto a avaliação do custo-benefício econômico e cultural da política não pode ser feita de forma leviana. Será necessário, de igual modo, o acompanhamento de impactos e consequências do Vale-Cultura nas cadeias produtivas nacionais e internacionais, bem como nos padrões de formação de preços e qualidade dos bens e serviços. Aumento de ingressos e preços dos bens, por exemplo, pode constituir uma consequência negativa inesperada do vale. Estas questões dizem respeito e se estendem ao tipo e à qualidade do bem que será consumido,

ao comportamento dos mercados ofertantes de bens e serviços e à direção que a política vai tomar – isto é, se ela será mais ou menos equitativa.

Não obstante, o Vale-Cultura é uma iniciativa com grande potência para estimular o mercado de bens e serviços culturais. A decisão de alocação desse recurso pertence ao consumidor que ganha até cinco salários mínimos; então, as preferências deste demarcarão e dinamizarão a produção de forma lucrativa do lado do ofertante e de forma conveniente para o consumidor. No caso do vale, o Estado apenas traça diretrizes – as quais podem ser visualizadas a partir da lista divulgada pelo MinC dos bens que podem ser consumidos com o Vale-Cultura –, de maneira que a decisão sobre o que será consumido como cultura e, inclusive, a percepção e o desenvolvimento de um conceito de cultura ficam a cargo do consumidor.

A lista a respeito do que pode ser adquirido com o vale é composta por bens e serviços e engloba peças de artesanato e escultura; ingresso para cinema, espetáculos de dança, teatro, circo, música, festas populares e exposições; cursos variados (artes, audiovisual, circo, dança, fotografia, música, teatro e literatura); unidades de disco-áudio ou música; DVDs (documentários, filmes e musicais); equipamentos de artes visuais; equipamentos e instrumentos musicais; fotos, gravuras, quadros, livros, partituras, revistas e jornais. Em última análise, esta lista passa a fixar as linguagens a serem consideradas como cultura, de maneira que o conteúdo mais substancial de tais linguagens não é questão para o MinC. No Vale-Cultura, a preocupação sobre o teor cultural das linguagens é transferida para o beneficiário do programa.

No plano das ideias gerais, de um lado, a iniciativa situa-se no quadro das doutrinas do liberalismo econômico que preconizam a primazia da preferência do consumidor; de outro lado, oferece benefício aos trabalhadores que já têm inserção no mercado de trabalho formal. Para os demais, que não se enquadram na definição do público destinatário da política e que constituem mais de 50% do mercado de trabalho, será preciso aguardar outros tipos de iniciativa.

No geral, as políticas culturais – embora tenham afirmado discursivamente a ideia de economia da cultura – trabalham predominantemente no sentido de promoção e inclusão de formas de cultura popular, das periferias e dos excluídos dos circuitos de reconhecimento mais estruturados e institucionalizados no quadro das políticas públicas. Assim, começa-se a estruturar políticas para a diversidade cultural, com diferentes e múltiplas iniciativas relacionadas – por exemplo, ao samba, à capoeira e às artes populares; ou a povos e comunidades com identidades próprias, como os povos de terreiros, os indígenas, os quilombolas e os ribeirinhos. E têm sido elaboradas políticas voltadas a experiências culturais e estéticas variadas que se desenvolveram em diferentes âmbitos temáticos e territoriais.

Desde o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a grande crítica era a de que haveria nos governos da década de 1990 a primazia do mercado via incentivos fiscais, o achatamento da diversidade e o afastamento das decisões alocativas do debate público democrático. Os incentivos fiscais eram associados ao mercado e, com maior precisão, significavam que as empresas teriam poder alocativo e decisão sobre em que tipo de projeto e iniciativa investir. Assim, preconizaram-se reformas na política de financiamento, o fortalecimento do Estado e maior participação social nas decisões. O Vale-Cultura, porém, indica que algumas iniciativas do governo da presidente Dilma Rousseff na área têm significados diferentes daquelas do governo Lula e mostra que o governo se movimenta em zona ideológica permeada de ambiguidades e contradições. As empresas aderem voluntariamente – o que não poderia ser diferente –, e o consumidor, da mesma forma, escolhe receber ou não o vale.

O componente básico da infraestrutura institucional da área cultural vem dos dinamismos dos mercados e da iniciativa privada. Pequena parte, embora crescente, decorre de fomento por parte de recursos públicos. Ao pensar nas carências no que tange à estrutura cultural e à lógica dos mercados, não há muitas alternativas: é necessário pensar simultânea e urgentemente no fortalecimento dos orçamentos públicos ou no desenho de linhas de financiamento para a construção e a reforma de equipamentos culturais.

A ampliação das capacidades de ação estatal na coordenação de esforços de produção da infraestrutura cultural presume um papel do Estado na cultura, que vai além do seu aparato administrativo. Tal perspectiva envolve o compromisso de formular políticas culturais consistentes de formação de público – ou seja, que se voltem ao cidadão e que enfrentem as necessidades de educação estética e para a diversidade.

A consolidação dessas linhas de ação significa apontar para um Estado capaz de responder às necessidades e ao seu dever de atuar no âmbito das garantias dos direitos culturais, ao oferecer condições para formação integral mais consistente. O Vale-Cultura não fará isto sozinho.

A diversidade cultural – como questão associada à quantidade de bens produzidos e consumidos, eventualmente portadores dos mais altos valores culturais – pode ter no Vale-Cultura um correspondente; a diversidade cultural como qualidade relacionada às relações de tolerância, de reconhecimento do diferente e da interculturalidade – quer dizer, da possibilidade das trocas simbólicas nutrirem-se e enriquecerem mutuamente – é levemente estimulada pela política de consumo associada a este vale.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção, lidar-se-á com os conceitos de cadeia produtiva, circuitos culturais, redes e movimentos sociais. Estes quatro conceitos não se resumem ao que será proposto neste trabalho. Há muitas questões teóricas e empíricas relacionadas a cada um. O que se deseja é mapear cada um destes de forma breve, para que mais à frente seja possível oferecer um quadro de conjunto para a análise dos editais da Funarte e, ainda, do edital lançado em conjunto pela Funarte e pela Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) do MinC em 2012. Espera-se que o conceito de rede e, especialmente, o de circuito orientem – mesmo que de forma econômica – a análise. No que tange ao conceito de cadeia produtiva, este será auxiliar para interpretar o sentido das medidas recentes por parte da Ancine. O que se fará a seguir.

O conceito de circuito cultural, na acepção de Brunner (1985), chama atenção para o papel das instâncias organizacionais (Estado, mercado e comunidades) e para a necessidade de trabalhar um conceito operacional em políticas culturais. O conceito permitiria definir um caminho para a descrição dos diversos circuitos relacionados ao fazer cultural; em especial, nas linguagens artísticas conectadas a processos de comunicação institucional com públicos. Interessado na possibilidade de descrição empírica de produção e circulação de conteúdos, Brunner foca a atenção no papel das instâncias organizacionais, especialmente do Estado.

Em *Cultura Viva: avaliação do programa arte-educação e cidadania* (2010), o problema de Brunner (1985) ganhou outro significado. A questão central era, então, delimitar unidades conceituais capazes de orientar a ação pública na área cultural. O circuito era imaginado como percurso e possibilidade de organizar as relações entre os agentes. Localizá-los e associá-los a objetivos comuns e a ações estruturantes permitiria promover um potencial e maior nível de trocas. O conceito de circuito permite estabelecer comunicação entre agente e público. Imagina-se que as diferentes instâncias organizacionais – especialmente o Estado – poderiam intencionalmente fazê-lo não de forma discricionária, mas em diálogo com mercado e comunidades.

Naquele momento, o conceito ficou carregado com problemas de extensão semântica: englobava, como agentes da política avaliada, secretarias municipais, organizações não governamentais (ONGs), associações, sindicatos, coletivos políticos, movimentos sociais etc. Havia certamente uma confusão terminológica: o conceito de circuito ganhou, inusitadamente, sentido normativo, o que permitiu orientar a articulação dos agentes entre si e os públicos. Embora tenha sido a base para delimitar a política como política pública comunitarista, o conceito nem descrevia o que acontecia, tampouco servia como referência às ações.

De qualquer forma, o conceito foi adaptado para descrever os modos de vida das comunidades que faziam parte da política. Assim, o conceito original – relacionado às linguagens artísticas – passou a cobrir as culturas e as comunidades tradicionais que começavam a ser reconhecidas no quadro de referência das políticas de base comunitária. O quadro 1 expressa parte desta redefinição conceitual.

QUADRO 1
Conceitos de circuitos culturais

	Instância organizadora	Agentes	Distribuição	Exibição
Circuito cultural (Brunner, 1985)	Estado, mercado e comunidades	Empresas, autores e produtores individuais ou coletivos dos diferentes segmentos culturais (literatura, dança, teatro, audiovisual, artes plásticas etc.)	Empresas e instituições que promovem a comunicação entre a produção e o público	Instituições responsáveis pela exibição das produções artísticas e culturais
Circuito cultural	Estado, mercado e comunidades	Grupos sociais, sindicatos, ONGs, associações, comunidades, indivíduos e coletivos dos diferentes segmentos culturais e comunidades que compartilham modos de vida e produção cultural	Redes, comunidades e circuitos organizados pelas instâncias em escalas locais, nacionais, internacionais e outras de base territorial variada.	

Elaboração dos autores.

Depois disso, não sendo o *conceito-tipo* de circuito cultural muito adequado à descrição das relações entre agentes e sua comunicação com o público – nas comunidades, a instância organizacional, o agente e o público não são heterogêneos –, fez-se outro uso do seu significado. Sendo a cultura composta de práticas – portanto, sendo fluida, heterogênea, dinâmica, múltipla e móvel –, o conceito de circuito cultural serviria de referência tipológica para a descrição empírica do objeto, não mais nas suas relações com as políticas públicas, mas nas articulações locais com seus contextos. Como se escreveu,

Analiticamente o conceito de circuito apresentava uma vantagem. Ao descrever a cultura como um conjunto de práticas instáveis, moleculares, se desfaz do peso do próprio conceito de cultura, seus inevitáveis e múltiplos “interlocutores ocultos”. Estes se constituem de ideias gerais, imagens, metáforas que constituem o inconsciente analítico e político das reflexões a respeito de cultura (Estado, nação, república, democracia, povo etc.). Propomos outra descrição das práticas. Elas são plurais, descentralizadas, locais, instáveis, dinâmicas, abertas (Ipea, 2011, p. 20).

No primeiro momento, o conceito de circuito relacionava-se com políticas públicas e a instância organizacional estatal e, ainda, tinha forte conexão com o discurso de políticas culturais comunitarista. Resignificado, entretanto, o conceito afastava-se de Brunner (1985) em vários pontos. Enfatizava os processos e as singularidades da associação entre agentes e sua comunicação com públicos, e redefinia o público como os próprios agentes participantes nas produções. Perdia sua dimensão produtivista – ou seja, preocupação em organizar a comunicação

entre um produto e um público. O circuito aproximava-se do conceito de rede como espaço social capaz de relacionar atores de forma horizontal.

Entretanto, o conceito de rede não permite a formalização de conceitos próprios para a ação de política pública. As redes relacionam-se com processos conversacionais e de ação. O papel das instâncias organizacionais entra em curto-circuito, pois as redes não admitem relações verticalizadas. O Estado é caracterizado como tendo poder assimétrico, assim como o mercado. Por isto, para estas instâncias entrarem nos processos de rede, devem atender a regras e processos normativo-formais diversos, ou admitir o compartilhamento de decisões. Neste caso, surgem outras questões, como a de localizar os interlocutores legítimos, os interesses concretos que movimentam a rede – ou as redes – e inúmeros outros relacionados à construção de espaços de interlocução horizontalizada. Estas questões – não meramente teóricas – remetem às dificuldades ligadas à coordenação de ações entre atores, que se veem em relações não hierarquizadas e precisam definir objetivos comuns em suas decisões.

QUADRO 2
Conceito de rede

Redes	Indivíduos e coletivos relacionados a fazeres específicos	Objetivos coordenados e formas horizontais de agenciamento de ação; uso de instrumentos tecnológicos de articulação em rede	Ações compartilhadas entre número indefinido de participantes; os limites territoriais da ação também são indefinidos, ou, mais precisamente, são definidos conjuntamente
-------	---	---	---

Elaboração dos autores.

O conceito de rede já foi bastante discutido. Situa-se em contexto de forte pluralismo e crise de representação. Neste sentido, foram elaborados tipos – como os de redes temática, que têm número indefinido de atores que agenciam suas ações de forma horizontal, e os de redes de política, que delimitam seus interlocutores em função de objetivos pactuados politicamente. Há interseções entre estas. Por exemplo, algumas redes – muitas vezes, próximas a redes de movimentos sociais – se articulam com o Estado para troca de recursos específicos – como infraestrutura, equipamentos, recursos financeiros etc. – pressupondo grande dosagem de autonomia, sobretudo da sociedade civil. Em muitos casos, dadas as carências da sociedade civil, o Estado – além dos recursos financeiros – oferece meios de articulação em rede, especialmente recursos relacionados às tecnologias digitais. As redes articulam-se a partir deste ponto de forma independente.

Nas redes de políticas, o contexto é outro. Tendo em vista a otimização no uso dos recursos e outros efeitos, os objetivos são pactuados, assim como ações são articuladas – tanto na temporalidade quanto na territorialidade e na intensidade. Neste caso, a ideia de circuito ainda guarda potência, pois permite

organizar um percurso que os agentes podem fazer na sua comunicação mútua, bem como na troca de experiências e tecnologias sociais e culturais. E, ainda, possibilita recolocar a discussão do papel das instâncias organizacionais neste processo de pactuação de objetivos e ações, pela simples razão de dispor de informações tratadas de forma sistêmica e, portanto, capazes de orientar as decisões. Pressupõem-se, nesta situação, confiança mútua e capacidade de discussão das ideias, interesses e instituições.¹

As redes, entretanto, imaginam-se muitas vezes como movimentos sociais, com fortes identidades, interesses e ideologias. Estas se contrapõem, em razão de oposição, presente nos movimentos sociais, a outros atores, e demandam a partir de um princípio de totalidade ou de projetos políticos globais. Neste caso, a estratégia mais corrente é a demanda que articula os três princípios. E há usos políticos variados evidentes nesta situação. Não é caso de discuti-los, mas apontar que os movimentos sociais desafiam a imaginação de outras formas de relação entre Estado e sociedade civil e de espaços públicos estruturados a partir de regras diferenciadas das atuais.

Confrontada com a ideia de rede, a concepção de circuito cultural, inspirada em Brunner (1985), passa a assumir outro sentido – ou, no mínimo, passa a conviver com as práticas dos agentes culturais. No relatório do Programa Cultura Viva, por exemplo, escreveu-se que as redes aparecem como aquilo que dá sustentação para que os circuitos – que dizem respeito ao fazer cultural propriamente dito – efetivem-se (Ipea, 2011, p. 87). Para além da discussão a respeito de pormenores das redes, inclusive quando estas têm por principal característica a relação verticalizada estabelecida entre atores, o que se entende por circuito orienta o agir estatal.

A partir de agora – estabelecidas as notas presentes no conceito de circuito –, traçar-se-á um panorama dos editais publicados pela Funarte e analisar-se-á de que maneira a concepção de circuito, quando presente em documento editalício, é capaz de articular discurso e atores.

3.1 Os circuitos culturais e os editais da Funarte

Os espaços institucionais são universos com linguagens próprias que se formam com as práticas oficiais e não oficiais, os diálogos internos, a autorreferencialidade e visão de mundo predominante. No entanto, ainda que se esteja falando de mundos e linguagens no quadro das instituições, dificilmente é possível captar a totalidade de suas minúcias. As instituições e, por decorrência, as linguagens são não apenas aquilo que se vê e se declara, mas também pequenas escaramuças,

1. Essa assertiva implica a discussão de capacidades das instâncias organizacionais e dos agentes.

escondimentos e invisibilidades. Um dos usos da linguagem, então, passa a ser sua função metalinguística: disserta-se sobre a linguagem, porque se fala de práticas que se revelam por meio de documentos ou discursos. É inescapável, na análise de política, referir-se à linguagem que forma o espaço institucional.

Os editais publicados pelas instituições – neste caso, os editais da Funarte – acabam por inaugurar um espaço discursivo: o mundo dos editais. Este, por sua vez, é íntimo do mundo das políticas de cultura, de concepção própria de política pública. O campo da política impulsiona atores, inaugura determinadas visões de mundo, estabelece posições e produz significados. Pela amplitude e fusão de todos estes processos, algumas questões ficam “invisíveis”. Um excursão analítico pelos editais pode ser capaz de clarear os processos envolvidos e que, de certa forma, se relacionam ao Estado cultural e à constituição cultural.

Os circuitos culturais – em perspectiva macro – funcionam como verdadeiros objetos de ação pública que podem se dar em diferentes direções: patrimônio; artes; saberes; cultura popular; diversidade e democracia culturais; e reconhecimento de comunidades tradicionais. É justamente a dimensão antropológica de cultura – tudo é cultura – que é responsável por abarcar uma série de significados que não formam um todo coeso. No caso da cultura, tem-se fluxo de significados não normativos e múltiplos usos e interpretações; por isto, as referências que se fazem à cultura não são capazes de formatar uma definição estática que funcione como objeto de políticas.

A plurissignificação dada à cultura, no entanto, não é impeditiva à política, porque é possível identificar seu objeto: os circuitos culturais, responsáveis por operacionalizar boa parte do que é a política cultural. Aliás, o caráter mais significativo dos circuitos é justamente a relativa indeterminação de significados que circulam e que se submetem a processos conflitivos de reconhecimento e ressignificação. Para retomar a definição de Brunner (1985, p. 8), pode-se afirmar que os circuitos nada mais são que a constelação móvel e fluida na qual intervêm agentes diretos de produção simbólica, meios, formas comunicativas, públicos e instâncias organizativas (Estado, comunidade e mercado).

O uso do conceito de *circuito cultural* reconhece que expressões culturais múltiplas merecem tratamento específico a partir de suas peculiaridades. Ademais, os circuitos associam o diálogo de agentes culturais, comunidades e instituições públicas e envolvem dimensões social, estética e econômica. A comunicação entre os atores acaba por coordenar fluxos de ações que demandam arranjos diferentes, a depender dos padrões de ação do setor público com relação ao dinamismo dos circuitos culturais e ao encadeamento dos eventos que formam os circuitos (Barbosa, 2009, p. 276-277). Resta saber se é possível extrair dos editais publicados pela Funarte uma intenção de circuito cultural.

A Portaria nº 29/2009 do MinC dispõe sobre elaboração e gestão de editais de seleção pública para apoio a projetos culturais. O edital nada mais é que uma chamada na qual estão presentes critérios de inscrição, valores de prêmio, fonte e montante do recurso total, bem como procedimentos de acompanhamento de execução do projeto vencedor. Algumas vezes, o edital pode ser publicado seguido por nota técnica que explicita melhor a forma de inscrever o projeto ou alguns conceitos que aparecem no texto. Em 2012, a Funarte publicou 49 editais com diversos desenhos (concessão de bolsas e prêmios por excelência artística, incentivo à produção e à capacitação de artistas, apoio à circulação de espetáculos e bens culturais e iniciativas direcionadas para formação de públicos) e voltados para as áreas setoriais: artes visuais, circo, teatro, dança e música.

Para que um edital impulse circuitos culturais, devem estar simultaneamente presentes alguns critérios. O primeiro é a indicação de participação dos agentes do campo cultural (produtores profissionais, empresas e associações voluntárias), os quais colocam em movimento meios (recursos do próprio indivíduo, como o movimento do corpo e a voz, ou além do indivíduo, no caso de transformação de objetos, como ocorre na pintura) que se comunicam com os públicos por intermédio de linguagens artísticas. O segundo critério é que esta comunicação se dê de forma não eventual, mas que seja intencional e organizada – isto é, que ocorra de forma a contemplar diferentes escalas territoriais, espaços culturais e públicos. Nestes casos, os circuitos podem ser considerados como parte de uma política cultural. Na ocasião de a comunicação dar-se em apenas um momento e local, pode-se ter política cultural, mas esta não seria baseada em circuito. Também neste caso – é indispensável dizer –, o circuito pode existir, mas este é, apesar do estímulo público, formatado pela via do mercado e da comunidade, e não como iniciativa intencional e planejada do poder público.

Assim, pode-se dizer que circuito cultural é um fluxo de atividades culturais articuladas, incluindo-se produção, transmissão e fruição. A produção é atividade realizada pelo agente por uso de meios físicos ou técnicos. A comunicação dá-se por intermédio da linguagem que o agente utiliza para comunicar-se com o público e pode ter apoio de diferentes mídias. A fruição é o contato e o acesso do público com a produção do agente. Esta última não carrega nenhum sentido normativo ou filosófico, mas implica apenas a ideia de acesso à produção. No entanto, não se desconsidera que os modos de vida têm uma dimensão estética e se comunicam com a fruição, e esta se refere ao caráter estético da experiência.

Manteve-se a sugestão de que os circuitos culturais envolvem dimensão estética ou artística, mas estes contêm algo mais: a ideia de que os modos de vida ou a experiência também se constituem em forma de circuitos culturais. As comunidades tradicionais, por exemplo, podem ser percebidas como agentes de produção e fruição do seu modo de vida, embora nem sempre sejam reconhecidas por linguagem artística específica.

Em síntese, *os circuitos são conjuntos de ações intencionais que articulam agentes de criação simbólica e sua comunicação, na forma de percursos que permitem a formação de públicos e o exercício da interculturalidade*. Os circuitos são realizados por agentes culturais e suas linguagens (teatro, dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular etc.). Destinam-se à formação de públicos e são articulados sistematicamente por formas de organização social (administração pública, mercado e comunidade) que permitem a relação entre este conjunto, seja na forma de trocas monetárias ou simbólicas, seja na produção de regras.

Os circuitos envolvem agentes culturais que produzem, comunicam sua produção, tecem redes de sociabilidade e aprendem mutuamente. A comunicação divide-se em difusão – quando a mensagem circula por meios ou mídias – e circulação. A circulação – de bens, eventos e pessoas – dá-se em escala territorial, quando se pode ter percurso ou itinerário bem definido no território, ou ocupação, quando as trocas ocorrem em equipamentos culturais precisos e únicos. Finalmente, tem-se a formação que pode estar envolvida em todos os editais, mas que possui em alguns destes seu objetivo central.

De maneira diversa do conceito utilizado por Brunner (1985), o conceito de circuito cultural usado neste trabalho inclui o critério de escala territorial – isto é, de *itinerário territorial* que um agente deve percorrer –, a fim de que a experiência estética, artística e cultural possa ser publicizada e circular entre territórios e públicos diferentes.

QUADRO 3

Componentes do conceito de circuitos culturais e suas relações

Agentes que produzem	Criadores	Bens (obras), eventos (espetáculos e <i>performances</i>) e conteúdos (mensagem)			
Comunicam	Difusão	Mensagens			
	Circulação	Bens, eventos e pessoas	Escala territorial	Percurso	Itinerário territorialmente definido
			Espaço definido	Ocupação	Bens e eventos em espaço definido
Tecem sociabilidades	Rede	Conjunto de intercâmbios simbólicos estruturados e coordenados entre agentes culturais e públicos			
Aprendem	Formação	Pessoal e de públicos			

Elaboração dos autores.

No caso dos editais que preveem circuitos como objeto, a instância organizativa é o poder público, que permite que os componentes se relacionem, assegurando o funcionamento do circuito. Se, por um lado, o Estado está presente para garantir a existência do circuito, por outro, ocorre uma espécie de descentralização das políticas na direção do campo cultural, já que as ações são operadas, a rigor, pelos próprios agentes.

Nem sempre é fácil identificar os componentes dos circuitos; nos editais, estes aparecem em forma de critérios correlacionados ao objetivo. De qualquer forma, guiando-se pelos componentes *agente cultural-meio-forma-formação de público-itinerário territorial*, ter-se-á noção de formato de editais – entre os 49 publicados em 2012 – que segue a lógica do circuito. O limite deste tipo de análise é que, por se ater aos documentos oficiais (o edital de abertura, a nota técnica que o acompanha e a portaria de resultado), não se beneficia do material contido nos projetos inscritos (a linguagem utilizada e a eventual preocupação do proponente com outras questões – diversidade étnico-racial, inclusão de grupos tradicionais, enfoque em comunidades locais etc).

De maneira mais geral, é possível identificar seis formas de editais. A classificação não é estanque; há editais com categorias de premiação distintas que podem ser de categorias diferentes de edital.

- 1) A primeira forma pode ser chamada de *edital de ocupação*; trata-se de uma espécie de contrato de concessão de salas da Funarte, em que o espaço cênico é cedido para que o proponente desenvolva projeto que atenda a critérios (quantidade e tipo de espetáculos, datas e períodos de ocupação) fixados no edital.
- 2) A segunda forma é o *edital de criação*, no qual o poder público premia com dinheiro aquele que melhor pontua em uma perspectiva de excelência técnica, originalidade de apresentação e adequação às exigências do certame; fazem parte deste tipo de edital premiações de obras literárias, composições, exposições de artes visuais e trabalhos acadêmicos.
- 3) O *edital de circuito* associa agentes, formas de comunicação e percursos territoriais definidos. É aquele em que a premiação não se esgota com a transferência do valor em dinheiro, mas é necessário que o proponente ofereça contraprestações – como apresentação gratuita ao público do projeto premiado, necessidade de continuidade de trabalhos já realizados, intercâmbio inter-regional de projetos, realização de trajeto de apresentação, entre outras. Em geral, é neste tipo de edital que se pode ver a política cultural baseada em lógica de circuito.
- 4) O *edital de formação* é a forma de edital que tem por objetivo a realização de eventos, pesquisas e iniciativas que visem à formação do artista e de agentes culturais. Em geral, trata-se de projetos que pretendem realizar seminários, oficinas, mostras e cursos que se direcionem ao próprio campo cultural.
- 5) O *edital de rede* é a forma de estimular as trocas simbólicas e o intercâmbio entre agentes culturais, tendo-se, evidentemente, conteúdos de formação.

- 6) O *edital de circulação* visa à comunicação entre obras, eventos e pessoas com públicos, mas sem a ideia de incentivos específicos à produção.

A distribuição dos editais e dos valores a serem alocados encontra-se na tabela 1A. O maior número de editais da Funarte é de ocupação, 26, que corresponde a 22% dos recursos. Os editais de criação são em menor número, doze, mas implicam 34,5% dos recursos.

TABELA 1
Editais da Funarte (2012)
1A – Por tipo

Tipo	Nº	Valor (R\$)	%
Circuito	3	7.860.000	14,92
Circulação	1	3.880.000	7,37
Criação	12	18.179.660	34,52
Formação	3	1.286.990	2,44
Ocupação	26	11.632.800	22,09
Rede	4	9.824.864	18,66
Total	49	52.664.314	100

1B – Por área

Área	Nº	Valor (R\$)	%
Arte e cultura	1	2.795.664	5,31
Artes cênicas	7	6.505.200	12,35
Artes circenses	3	4.480.000	8,51
Artes visuais	9	11.774.100	22,36
Dança	4	7.384.000	14,02
Literatura	3	1.387.000	2,63
Música	11	9.354.750	17,76
Teatro	9	8.675.200	16,47
Teatro de boneco	2	308.400	0,59
Total	49	52.664.314	100

1C – Instrumento de política

Instrumento	Nº	Valor (R\$)	%
Bolsas	166	6.143.014	11,66
Prêmios	667	27.641.400	52,49
Projetos	106	18.879.900	35,85
Total		52.664.314	100

Elaboração dos autores.

A tabela 1B também apresenta os editais da Funarte, em 2012, por área. Neste caso, as categorias de áreas não são mutuamente excludentes –

a categoria das artes cênicas, por exemplo, é composta por teatro, circo e dança, simultaneamente.

Total: um edital de arte e cultura que se refere à atuação de pontos de cultura (5,3% do orçamento total dos editais); sete editais de artes cênicas (sem especificação, podendo ser dança, teatro ou circo) com 12,3%; três de artes circenses (8,5%); nove de artes visuais (22,3%); quatro de dança (14%); três editais de literatura (2,6%); onze editais de música (17,7%); nove de teatro (16,4%); e dois de teatro de bonecos (0,59%).

A tabela 1C também apresenta os editais por instrumentos de política, sendo que cada um destes gera necessidades diferenciadas de prestação de contas e fluxos administrativos. O número de prêmios chega a 667, correspondendo a 52,49% do valor total dos recursos. O número de projetos é de 106, concernindo a 35,8%; finalmente, as bolsas, que são em número de 166 e representam 11,66% dos recursos.

3.2 Política do audiovisual

Audiovisual é cultura e parte das cadeias de valor

As empresas movimentam-se nos mercados procurando posicionar-se de forma competitiva e também protegendo posições conquistadas. Estas implicam lucros e informações privilegiadas, o que redundam em capital econômico e capacidade de empreender novas jogadas. Em muitos casos, estas movimentações se associam a estratégias de inovação, ao encontro com as preferências do consumidor e com suas capacidades de transacionar ao preço exigido. O exercício do monopólio do poder econômico pode ser contrário não somente à concorrência, aos fornecedores e aos clientes, mas também à própria eficiência dos mercados. Delimitar as cadeias de valor, suas forças e suas falhas permite analisar os mercados, na medida em que se desenha uma visão sistêmica.

As cadeias de valor podem ser descritas da seguinte forma, segundo o quadro 4.

QUADRO 4

Cadeia de valor do audiovisual

	Produção	Infraestrutura	Distribuição	Exibição
Cadeia de valor de audiovisual e cinema	Empresas responsáveis pela elaboração e pelo desenvolvimento de filmes	Empresas que alugam cenários, equipamentos e infraestrutura às empresas produtoras	Empresas que promovem a comunicação entre a produção e as "janelas" de exibição (cinema e <i>home video</i>)	Grupos responsáveis pela exibição comercial dos filmes nas salas de cinema

Fonte: Michel e Avellar (2012).

Efetivamente, a análise das cadeias de valor – inclusive em mercados de produção de conteúdos, como são os mercados culturais – envolve estratégias

de defesa de identidade e ações de proteção de produções que carregam valores de distinção de grupos e até mesmo de países. Seja como for, a análise pressupõe dinanismos econômicos que – ainda que regulados por instâncias organizacionais – funcionam basicamente na forma dos movimentos estruturalmente relacionados a mercados dinâmicos. A seguir, desdobram-se reflexões a respeito de cadeia de valor do audiovisual, em perspectiva com as políticas desenvolvidas, sobretudo, pela Ancine.

Muitas das ações e medidas na área das políticas públicas apenas podem ser compreendidas no contexto de problemas e desafios historicamente enfrentados. A tradição de ação estatal no âmbito do cinema brasileiro data da década de 1930, com ações pontuais e desconectadas e de sentido ambíguo. Ora as medidas protecionistas orientavam-se para a constituição de cadeia de valor, ora para a educação e ora para a valorização das ações estatais, para não dizer que tinham relação com a construção de um imaginário nacional e que serviram a motivações da propaganda governamental. Historicamente, porém, os desafios permaneceram. A questão acerca do que deveria ser a área do cinema e do audiovisual (se um setor industrial ou cultural) ainda é pertinente. O setor deve ser articulado em forma de matriz ou sistema, ou deve privilegiar segmentos, sustentando-os com recursos públicos? As respostas a estas questões não apenas são múltiplas e orientarão as ações em sentidos diversos e contraditórios, mas também formam uma tradição de política a repor questões e desafios em termos que se repetem sem serem os mesmos.

O objetivo desta seção é reconstruir rápida e estilizadamente alguns dos elementos dessa tradição, que dão sentido à atuação da Ancine nos últimos anos e oferecem elementos para a interpretação das iniciativas do órgão em 2011 e 2012. O que se quer é dar sentido à Lei nº 12.485/11. Esta instituiu cotas de produtos brasileiros e independentes para exibição na TV paga (serviço de acesso condicionado) e também destinou pelo menos 10% das receitas do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) a produções voltadas para exibições em canais comunitários, universitários e de programadoras independentes. Portanto, esta lei articula o fomento da produção audiovisual brasileira com outras janelas de exibição que não o cinema, como, por exemplo, a televisão paga.

Após as primeiras intervenções do Estado no setor audiovisual – ocorridas na década de 1930, com o desenvolvimento de políticas protecionistas para a exibição de filmes brasileiros –, somente em 1969, com a criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), foi consolidada política ampla neste campo. Naquele momento, foi possível, inclusive, a operação direta do Estado como agente da cadeia produtiva do cinema; em 1973, a empresa já atuava na distribuição, tendo tido seu papel gradualmente ampliado. No início da década

de 1990, em meio a inúmeras crises e acusações de particularismos, no quadro ideológico do governo do presidente Fernando Collor de Mello, a Embrafilme foi alvo privilegiado do desmonte das instituições culturais e, com o MinC e inúmeras outras instituições, extinta. O cinema ficou órfão, e para o setor do audiovisual foram criadas as leis de incentivo, a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993).

A Lei Rouanet criou o Programa Nacional de Cultura (PRONAC), prevendo mecanismos de fundos públicos e privados. Na época, mesmo com as críticas e as acusações de liberalismo, reconhecia-se que o financiamento público não poderia ser realizado exclusivamente a partir de patrocínios e doações privadas, em muitos casos – embora não de forma generalizada – motivadas por interesses mercadológicos e pessoais, sem perspectiva de fomento de ações mais amplas, baseadas em critérios culturais e que, possivelmente, sem mecanismos públicos, não encontrariam abrigo dos mercados. Isto também vale para a Lei do Audiovisual.

Embora as leis de incentivo tenham surtido efeitos positivos na produção brasileira – data daquele período o chamado Cinema da Retomada –, estas não atuavam nos elos da cadeia cinematográfica de forma integral. Fomentavam a produção, mas não alcançavam a distribuição e a exibição. A Lei Rouanet também previa financiamento direto por meio de recursos fiscais, por intermédio do Fundo Nacional de Cultura (FNC), além de programas desenvolvidos pelo MinC, por meio da Secretaria do Audiovisual. O III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em Porto Alegre em 2000, marcou a renovação das políticas direcionadas para o cinema, ao propor a criação de uma instituição pública de fomento, regulação e fiscalização na forma de agência independente.

A criação da Ancine em 2001 ofereceu ao setor uma institucionalidade mais robusta, com maior capacidade de realizar ações de fomento, que se consolidaram e diversificaram, mas também de regulação e fiscalização. Nos desdobramentos desse processo, o FSA foi instituído pela Lei nº 11.437/2006 – e regulamentado pelo Decreto nº 6.304/2007 –, introduzindo, como uma categoria de programação específica do FNC, novas formas de aplicação de recursos e com a intenção de atuação sistêmica na cadeia do audiovisual.

O FSA possui gestão compartilhada entre governo (MinC e Ancine), agentes financeiros e representantes do setor audiovisual, que compõem o Comitê Gestor do FSA (CGFSA). O comitê define diretrizes, delimita prioridades para aplicação de recursos, estabelece normas e critérios para a análise e a seleção de projetos, bem como acompanha e avalia a implementação das ações anualmente. A agência é responsável pela operacionalização executiva, monitora a aplicação de recursos e a execução financeira, presta apoio técnico e administrativo e serve de suporte à atuação dos agentes financeiros. O Artigo 5º da Lei nº 11.437/2006 define o Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como agente financeiro e prevê credenciamento de outras instituições financeiras pelo CGFSA; a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) foi credenciada em 2008.

Então, se no primeiro ciclo, na década de 1930, o Estado toma medidas desarticuladas e fragmentadas para o setor, no ciclo seguinte, que abrange as décadas de 1960 e 1970, as políticas setoriais são seguidas por forte centralização, com atuação direta e sistêmica do Estado por meio de empresa de economia mista. Os anos 1990, por seu turno, serão caracterizados pela baixa capacidade de elaboração de políticas integradas, mas com forte produção de filmes, e serão seguidos – a partir da criação da Ancine – por um ciclo de gradual institucionalização de política pública sistêmica para o setor.

Os recursos do FSA são oriundos da própria atividade audiovisual, por meio da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Condecine), além de outras receitas previstas no Artigo 2º da Lei nº 11.437/2006, tais como percentual do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Entretanto, os recursos não são resguardados de eventuais contingenciamentos pelo governo federal. Mesmo nesta condição, o FSA constitui-se em mecanismo de fomento à indústria audiovisual, ao atingir toda a cadeia produtiva e associar diferentes formas de operações financeiras. Este fundo foi instituído com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (Prodecine), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-Infra).

Foram criadas quatro linhas ou modalidades de financiamento: linha A: produção cinematográfica; linha B: produção independente para a TV; linha C: aquisição de direitos de distribuição; e linha D: comercialização – em salas de exibição. Mais tarde, em 2010, foram criadas a linha E: expansão do parque exibidor – alinhada com a linha Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (PROCULT) – e a linha F: projeto Cinema na Cidade, tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal (CEF), com o objetivo de implantar complexos exibidores em municípios de pequeno e médio porte, em parceria com as secretarias estaduais e municipais.

O FSA veio suprir lacunas no fomento a elos da cadeia produtiva do audiovisual, que não eram contempladas pelo modelo de financiamento por meio dos incentivos fiscais. Há reinvenção de formas mais antigas de financiamento: as operações buscam sinergias entre recursos públicos e privados, mas os investimentos são retornáveis. Os chamados recursos não reembolsáveis ainda são usados, mas em casos excepcionais. Portanto, a modalidade de investimento reproduz – em outra situação – o modelo usado no período da Embrafilme, que representa

financiamento de operações, como adiantamento sobre renda – ou seja, operação de risco compartilhado entre agente público e privado.

A partir de 2011, o BNDES tornou-se o agente financeiro central do FSA. O banco incorpora repasses do orçamento anual do FSA e responsabiliza-se pela contratação e pela supervisão das instituições que operacionalizarão as linhas de ação deste fundo. Em 2010, a FINEP afirmara a dificuldade de operar o FSA em decorrência do fato de a remuneração pela administração das linhas deste fundo não cobrir despesas administrativas e de recursos humanos.

Em 2011, não houve chamada pública; em 2012, o CGFSA credenciou o Banco Regional e de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) como agente financeiro do FSA. Os valores deste fundo para 2012 somam os recursos de 2011. A Lei nº 12.485/2011 também prevê a regionalização da produção e destina 30% das receitas do FSA para produtoras das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como também o uso de critérios de localização da produção da obra, residência dos artistas e técnicos e a previsão de contratação de serviços locais vinculados ao projeto. Em 2012, o BNDES anunciou novas operações de financiamento para a abertura de 43 novas salas de cinema.

Ainda em 2012, foi instituído o programa Cinema Perto de Você (Lei nº 12.599/2012), com os seguintes eixos de atuação: *i*) Projeto de Investimento e Crédito (complexos de exibição); *ii*) projeto Cinema na Cidade; *iii*) Projeto de Desoneração Tributária; *iv*) Projeto de Sistema de Controle de Bilheteria; e *v*) digitalização do parque exibidor.

A ampliação da base de arrecadação da Condecine para prestadoras de serviços de telecomunicações propiciou a expectativa de, já em 2012, aumentar a arrecadação adicional ao FSA. Segundo afirmação do diretor-presidente da Ancine, em junho de 2012, a expectativa de arrecadação montava a R\$ 819 milhões, dos quais R\$ 400 milhões já estariam incorporados ao FSA (Lauterjung, 2012). Além disso, o diretor-presidente da agência estimava “que mil horas adicionais de programação serão produzidas por ano com os efeitos da nova lei” (*op. cit.*), desafio que exigirá maior articulação da rede de produtores, emissoras, programadoras, universidades, governos estaduais e agentes financeiros regionais. Evidentemente, há um limite operacional ao FSA.

O fundo é componente do FNC, tem recursos próprios e se alinhará com outros fundos setoriais. Os agentes da cadeia produtiva já demandam outra estrutura para gerir os recursos, o que parece bastante razoável à luz da dinâmica política da gestão do FNC. Se o FSA demonstra a intenção de atuação em toda a cadeia do audiovisual, ao expandir a exploração de obras audiovisuais de modo a gerar rentabilidade e fortalecimento da cadeia de valor e da sustentabilidade, carece, ainda, de modelo mais ágil e flexível de gestão financeira.

O Brasil tem considerável potencial para a criação de uma indústria audiovisual sustentável, em razão de seus recursos internos. Tem grande população, mercado interno dinâmico – com níveis de renda e consumo em crescimento – e concentração demográfica. Entretanto, em contraste com estes vigorosos dinamismos e potenciais, o parque exibidor é pequeno e são reduzidos os espaços para as produções independentes, inclusive na televisão. Até mesmo neste quadro, há elementos promissores, relacionados, por um lado, ao gradual aumento das parcerias entre produções independentes com emissoras e programadoras e, por outro, às janelas oferecidas pelas novas mídias eletrônicas e digitais, que permitem explorar novas interfaces. Também se visualiza a abertura de mercados, especialmente por meio de coproduções internacionais.

TABELA 2
Chamadas públicas do FSA/Ancine
(Em R\$)

Linha	Chamada pública	Seleção	Inscrições		Valor disponibilizado
			Início	Fim	
A	Prodecine 01/2012	Concurso	21/05/2012	06/07/2012	50.000.000
	Prodecine 04/2012	Fluxo contínuo	04/06/2012	31/05/2013	40.000.000
B	PRODAV 01/2012	Fluxo contínuo	18/06/2012	31/05/2012	55.000.000
C	Prodecine 02/2012	Fluxo contínuo	31/05/2012	31/05/2013	50.000.000
D	Prodecine 03/2012	Fluxo contínuo	11/06/2012	31/05/2013	10.000.000

Fonte: Ancine e Brasil (2012).

3.3 Mais Cultura nas Escolas

O programa Mais Cultura nas Escolas é iniciativa do Ministério da Educação (MEC) e do MinC e tem por finalidade reunir as experiências culturais aos projetos pedagógicos de escolas públicas ativas, em 2012, no Programa Mais Educação e no Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), do MEC. Em razão disto, é preciso que pelo menos um professor esteja envolvido no programa para que as atividades artísticas e culturais dialoguem com o dia-a-dia e o trabalho da escola. Esta seção descreve o programa e dialoga – mesmo que indiretamente – com a seção temática deste capítulo, em que se discutirá a questão da educação das artes na escola a partir da perspectiva do trabalho.

O Programa Mais Educação tem como base legal a Portaria Interministerial nº 17/2007 do MEC e tem por objetivo a ampliação da jornada escolar e da organização curricular, a partir da perspectiva de educação integral, em torno dos seguintes macroeixos: acompanhamento pedagógico; meio ambiente; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção

da saúde; educomunicação; investigação no campo das ciências da natureza; e educação econômica.

O ProEMI, por sua vez, instituído pela Portaria nº 971/2011 do MEC, prevê redesenho curricular que tenha por escopo a integração curricular (macroeixo obrigatório) a eixos optativos: leitura e letramento; iniciação científica e pesquisa; línguas estrangeiras; cultura corporal; produção e fruição das artes; comunicação; cultura digital e uso de mídias; e participação estudantil. Todos estes eixos se ancoram nas dimensões das diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio, quais sejam: trabalho, ciência, cultura e tecnologia.

Atualmente, há pouco mais de 30 mil escolas integradas a esses programas e, por esta razão, imagina-se que encaram o uso de espaços alternativamente com a presença de agentes educativos, além dos que já estão consolidados na estrutura da gestão escolar, o que seria o ambiente propício aos objetivos do Mais Cultura nas Escolas. Além disso, o suporte financeiro do Programa Mais Educação e ProEmi é dado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – instituído pela Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do programa.

Por ter beneficiários em comum com o Programa Mais Educação e o ProEmi, o Mais Cultura nas Escolas acaba aproveitando a mesma estrutura de transferência de recursos destes programas, a qual se pauta no princípio de autonomia de gestão das escolas, permitindo a racionalização e a simplificação dos procedimentos administrativos. Assim, embora o Mais Cultura nas Escolas tenha sido instituído em 2012, somente em 2013 foi colocado em funcionamento, porque a base orçamentária se fixou apenas com o PDDE.

Para que as escolas encontrem iniciativa cultural parceira, é necessário que as secretarias municipais e estaduais de educação coloquem-se em diálogo com as secretarias e os demais órgãos de cultura. As representações regionais do MinC podem auxiliar neste processo de localizar iniciativas nos territórios das escolas. A intersetorialidade, no âmbito federal, é condição indispensável para o êxito do programa.

O Mais Cultura nas Escolas representa um passo à frente, uma forma de potencializar o que vem sendo feito pelo Programa Mais Educação e pelo ProEmi. A Resolução FNDE nº 30, de 3 de agosto de 2012, é o fundamento legal do Mais Cultura nas Escolas; é nesta resolução que se encontram as especificidades das atividades abarcadas pelo programa, critérios que dizem respeito a agentes intermediadores, as atividades culturais parceiras das escolas e disposições sobre destinação de recursos.

De maneira geral, o programa Mais Cultura nas Escolas, do MEC e do MinC, tem configuração mais aberta; a resolução não fixa metodologias de abordagem, conteúdos a serem desenvolvidos, distribuição de carga horária, número de alunos a serem envolvidos no projeto ou local e horário das atividades. A falta desta regulamentação acaba por transferir para a escola o planejamento das iniciativas artísticas e culturais que melhor se adequem à sua realidade e ao território em que se encontra. A exigência que se faz é que os projetos instaurem diálogos com eixos temáticos, sem a obrigação – como ocorre no Programa Mais Educação – de que as atividades ocorram cinco dias na semana em horário complementar ao das aulas. O objetivo e a forma como se dará o andamento das atividades devem ser definidos em conjunto pela escola e pela iniciativa cultural parceira.

Os planos de atividades culturais da escola são abertos a todos os tipos de linguagem (artes visuais, teatro, dança, circo, audiovisual etc.) e devem indicar a qual ou quais eixos se alinham: residência de artistas para pesquisa e experimentação nas escolas; criação, circulação e difusão da produção artística; promoção cultural e pedagógica em espaços culturais; educação patrimonial; cultura digital e comunicação; cultura afro-brasileira; culturas indígenas; tradição oral; e educação museal. O Mais Cultura nas Escolas não serve ao incentivo de oficinas de práticas artísticas ou financiamento de eventos desvinculados destes eixos, mas, sim, a processos de aprendizado mais abrangentes e aprofundados que orientam o trabalho dos professores.

A iniciativa cultural parceira é mediadora, e sua existência é obrigatória para que a escola possa participar do programa Mais Cultura nas Escolas. Entende-se por iniciativa cultural parceira a pessoa física ou jurídica ou grupos formais e informais (artistas, grupos, pontos de cultura, museus, bibliotecas e espaços culturais) que trabalhem com os mais diversos tipos de linguagem e nos eixos de atuação. Para que a iniciativa cultural parceira seja avaliada, é necessária a apresentação de portfólio (registro de experiências culturais com imagens e textos descritivos) e de histórico de atuação (informações importantes sobre as atividades desenvolvidas anteriormente pela iniciativa cultural parceria, especialmente aquelas em diálogo com os eixos temáticos escolhidos).

Os recursos destinados ao Mais Cultura nas Escolas, derivados do PDDE, não podem ser utilizados para o pagamento de agentes públicos da ativa; por esta razão, professores das secretarias de educação não podem atuar como iniciativas culturais parceiras. Além disso, a figura do monitor voluntário, presente no Programa Mais Educação, não tem lugar no programa Mais Cultura nas Escolas. Aliás, muito embora não haja impedimento legal, o documento básico a respeito do programa recomenda que a escola estabeleça parcerias com pessoas ou grupos que não estejam

envolvidos no Programa Mais Educação. De qualquer forma, caso a escola opte por parceria com monitor voluntário, este deve sair do Programa Mais Educação e aderir ao Mais Cultura nas Escolas, devendo apresentar portfólio e histórico de atuação e, além disso, projeto diverso daquele desenvolvido nas atividades do Programa Mais Educação.

Ao contrário do professor comunitário remunerado do Programa Mais Educação, o coordenador do programa Mais Cultura nas Escolas é pessoa física não remunerada por esta função que pode ou não ser ligada ao quadro de servidores da escola e deve acompanhar o desenvolvimento do plano de atividade cultural da escola. A escolha do coordenador é livre e deve ocorrer entre a escola e a iniciativa cultural parceira.

No que tange aos recursos, estes são repassados em parcela única após o plano de atividade cultural da escola ser aprovado pela prefeitura e pela secretaria distrital ou estadual e validado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) por representantes da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do Minc e da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC.

Os recursos devem ser executados de forma a garantir o desenvolvimento de atividades por período mínimo de seis meses e ser empregados em aquisição de materiais de consumo, contratação de serviços culturais necessários às atividades artísticas e pedagógicas, admissão de serviços diversos relacionados às atividades culturais, locação de instrumentos, transporte, equipamentos e aquisição de materiais permanentes. A adequação entre distribuição de recursos e atividades propostas é critério que integra a seleção de projetos.

O montante a ser transferido às escolas varia de acordo com o número de alunos, de maneira que somente as despesas de capital (aquisição de materiais permanentes) têm fixado o valor máximo de dispêndio, conforme a tabela 3. Os valores não gastos devem ser devolvidos ao PDDE/FNDE. Atualmente, 1.448 escolas tiveram projetos selecionados.

TABELA 3
Estrutura de repasses do programa Mais Cultura nas Escolas
(Em R\$)

Número de alunos	Valor do repasse para despesas de custeio	Valor do repasse para despesas de capital	Valor total por escola
Até 500	18.000,00	2.000,00	20.000,00
501 a 1.000	18.500,00	2.500,00	21.000,00
Acima de 1.000	19.000,00	3.000,00	22.000,00

Elaboração dos autores.

4 TEMA EM DESTAQUE: TRABALHO NO MINC

As instituições públicas podem ser analisadas em três perspectivas diferentes: como pilar da ordem pública, como resultado de valores sociais e como sistemas autoconstruídos (Thoening, 2010). Em qualquer caso, as análises empiricamente fundamentadas advertem para o fato de que o comportamento das instituições tem descrição empobrecida nas análises funcionalistas, behavioristas, estruturalistas e formalistas. As instituições públicas não são mecanismos neutros, passivos, mas compõem-se de inúmeros grupos com identidades políticas e sociais variadas; portanto, são estruturas instáveis, fragmentadas e compósitas. A estabilidade das instituições e o atingimento de objetivos envolvem a articulação e a interação interna e suas interdependências com o contexto envolvente.

De fato, as questões dos recursos humanos e administrativos têm sido tratadas como ferramentas. Os gestores dizem frequentemente que uma política ou um programa não funcionou por não contarem com tais recursos em quantidade e qualidade suficientes. É uma simplificação plausível, mas – deve-se dizer, de qualquer forma, em todas as letras – uma simplificação. Há várias maneiras de abordar os problemas relacionados a este tipo de recursos: políticas governamentais, organização de processos internos à administração (cargos, funções, remuneração e desempenho), aspectos demográficos e socioeconômicos, adequação dos recursos humanos em relação aos objetivos estratégicos das organizações públicas etc. (Nogueira e Cardoso Junior, 2011).

As necessidades do MinC, no que se refere aos seus recursos humanos, já foram apontadas em diferentes momentos e envolvem muitos dos sentidos anteriormente mencionados. A reflexão atual indica as tendências dos recursos humanos no MinC, entre 1997 e 2011.

Pode-se dizer que o ministério repousa suas ações em três objetivos principais, quais sejam: *i)* converter o conjunto da sociedade em admirador das obras consagradas e legítimas; *ii)* desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como sistema de legitimidades alternativas; ou *iii)* estimular a criação artística para o enriquecimento das demais produções culturais em diálogo e interação constante.

Embora normalmente se toque discursivamente em um quarto objetivo, que relaciona a cultura com questões do desenvolvimento e como recurso para aumento da qualidade de vida, não se dispõe de mecanismos claros para atuação efetiva em relação a este objetivo. Por sua vez, os programas existentes já contribuem de alguma forma para o enriquecimento do repertório cultural no Brasil.

Todavia, há de apontar-se para o fato de que uma das razões para a baixa efetividade e as dificuldades de gestão das políticas culturais se refere à complexidade dos problemas a serem enfrentados e à sua magnitude. Por sua vez, é sabido que os recursos para as políticas culturais são modestos relativamente e aumentaram gradualmente em termos absolutos, nas décadas de 1990 e 2000.

Para melhor precisar, deve-se dizer que o comportamento dos recursos humanos – embora não tenha sido errático – aumentou nos últimos anos, sofrendo oscilações relacionadas a inúmeros fatores; entre estes, os ciclos econômicos, as contrações fiscais e os processos de reforma previdenciária, momentos nos quais houve corrida para as aposentadorias.

Como afirmaram Cardoso Junior e Nogueira,

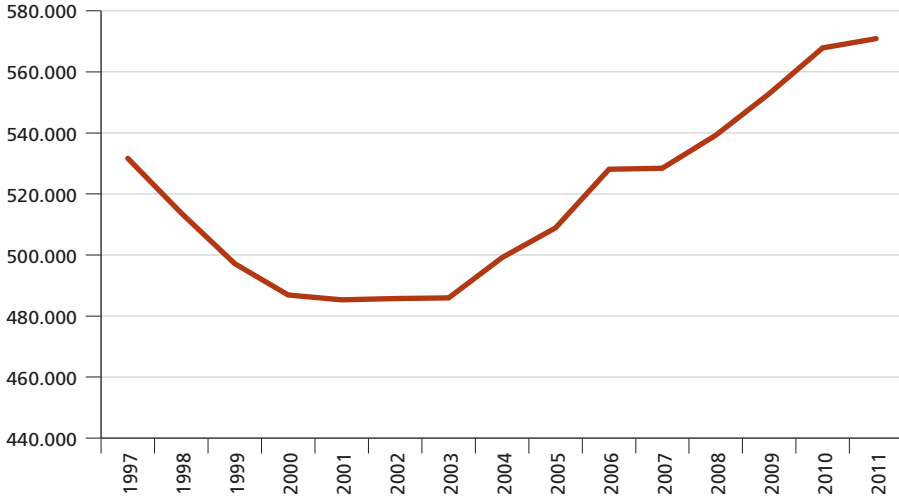
o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo e se mostrou suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. (...) ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e reguladora (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p.11).

A questão em foco neste capítulo é diversa da que esses autores trazem, mesmo acompanhando-a passo a passo, a saber, pontuando como este movimento geral dialoga com a área cultural do governo. Todavia, algumas diferenças aparecem logo de início pela escolha dos pontos de referência. A preocupação de Cardoso Junior e Nogueira (2011) era refutar a hipótese do inchaço da máquina pública, e eles escolheram 1991 como ano de referência da comparação.

A preocupação dos autores deste estudo é estabelecer o comportamento dos recursos humanos do MinC; portanto, a estabilidade institucional depois de 1995 interessa de forma mais aguda. Começa-se com o comportamento dos recursos humanos federais a partir de 1997, no gráfico 1.

A linha de tendência do gráfico aparentemente contraria o estudo anteriormente citado. O aumento no contingente de recursos humanos do governo federal é visível e inofensável, somando no período 39.200 novos servidores; entretanto esta elevação é de somente 7%. Então, pode-se dizer que o aumento dos recursos humanos no período, longe de parecer explosivo, é um pouco maior que a reposição.

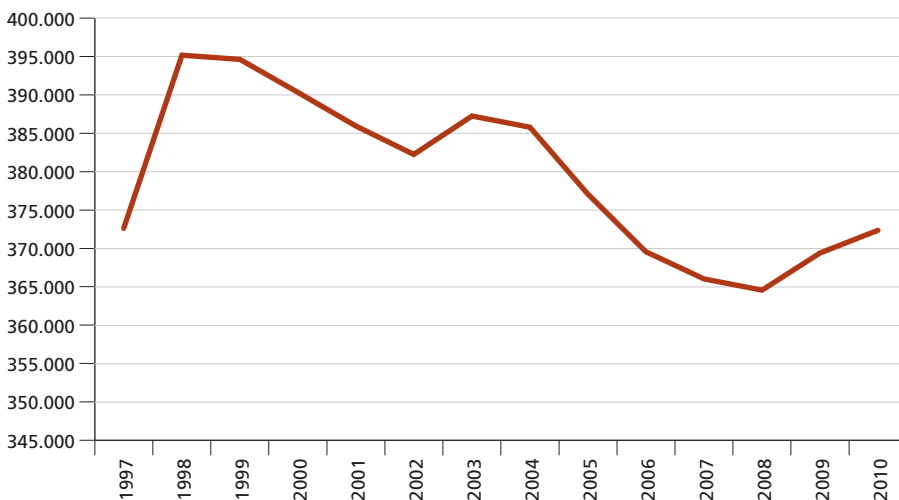
GRÁFICO 1
Evolução dos recursos humanos do governo federal (1997-2011)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Ainda se deve lembrar do processo natural das aposentadorias e dos inúmeros movimentos defensivos que os servidores fizeram, em decorrência das mudanças das regras previdenciárias. Não é à toa que 1998 e 2003, marcados por reformas previdenciárias, apresentam picos de aposentadorias.

GRÁFICO 2
Evolução das aposentadorias do governo federal (1997-2010)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

No que se refere aos gastos do governo com pessoal, Cardoso Junior e Nogueira (2011) mostram que estes não saíram do controle do governo, pois – em termos percentuais – tais gastos se mantiveram praticamente constantes ao longo do período, especialmente no período de crescimento econômico da primeira parte dos anos 2000.

Os autores também são otimistas em relação aos aspectos qualitativos da força de trabalho, dado que os servidores são selecionados por concursos públicos, com exigência de escolaridade superior. O tipo de contratação – predominantemente de tipo “estatutário”, em contraste com as formas de contratação precárias de períodos anteriores – geraria, segundo eles, “mais coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado em longo prazo” (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p. 240).

Neste estudo, adota-se essa tese otimista, em função do escopo da reflexão; a gestão e a qualificação dos recursos humanos são, todavia, mais complicadas que a suposição algo simplista acerca da existência de relações causais entre a forma dos vínculos jurídicos do servidor, a coesão de interesses em torno das atividades administrativas e suas relações com a produção do bem público. Estas conexões não são demonstráveis, e não se acredita que o sejam sem delimitações institucionais e pesquisas mais aprofundadas. As instituições e sua historicidade certamente contam, mas como sistemas complexos de ação social que produzem significações e movimentam símbolos e rituais para justificarem-se e, também, estabilizar relações internas e com o contexto.

De qualquer modo, são assinaláveis algumas tendências globais dos *recursos humanos* no governo federal e, depois, no MinC.²

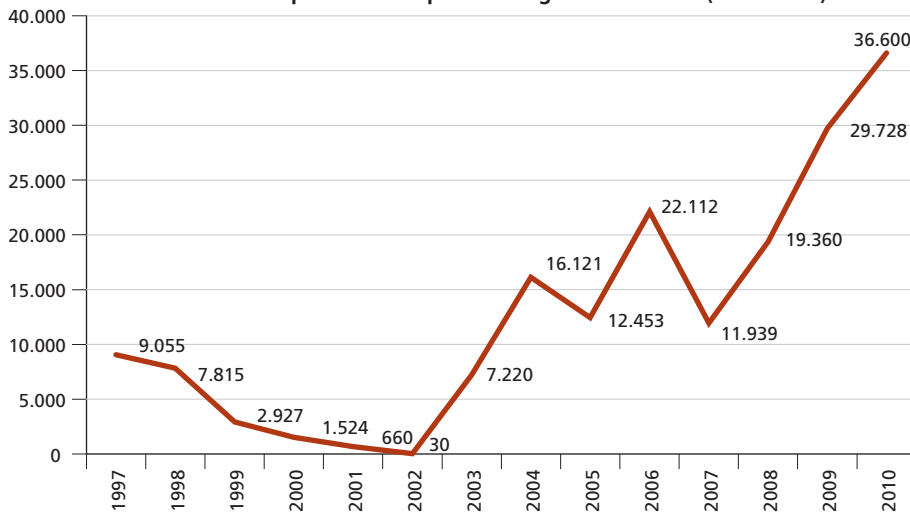
Em 1997, pouco mais de 9 mil servidores foram admitidos por concurso. Ao contrário do número exíguo daquele ano, em 2010, o número de admitidos chegou a 36,6 mil servidores, como se constata no gráfico 3.

Esse comportamento decorre da administração de pessoal, que – ao longo do primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso – privilegiou a redução do pessoal ativo por intermédio de contenção do número de ingressados por concurso público e uso da CLT para preenchimento de funções não essenciais do Estado. No segundo governo, o contexto de restrição fiscal levou a forte restrição de gastos com pessoal, inclusive com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000.

2. Para aprofundamento analítico e melhor contextualização histórica geral a respeito do tema, recomenda-se Loureiro *et al.* (2010).

GRÁFICO 3

Número de admissões por concurso público no governo federal (1997-2010)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Depois de 2004, no quadro de crescimento da economia do primeiro governo Lula, teve início o momento de expansão das ocupações no setor público. Foi um período de reabertura de concursos públicos dirigidos ao pessoal permanente e temporário de áreas prioritárias e para a substituição de terceirizados – ou seja, contratados informais de cooperativas e entidades privadas, bem como por agências internacionais (Cardoso Junior e Nogueira, 2011, p. 244).³ Entre 2003 e 2010, mais de 155 mil servidores foram admitidos.

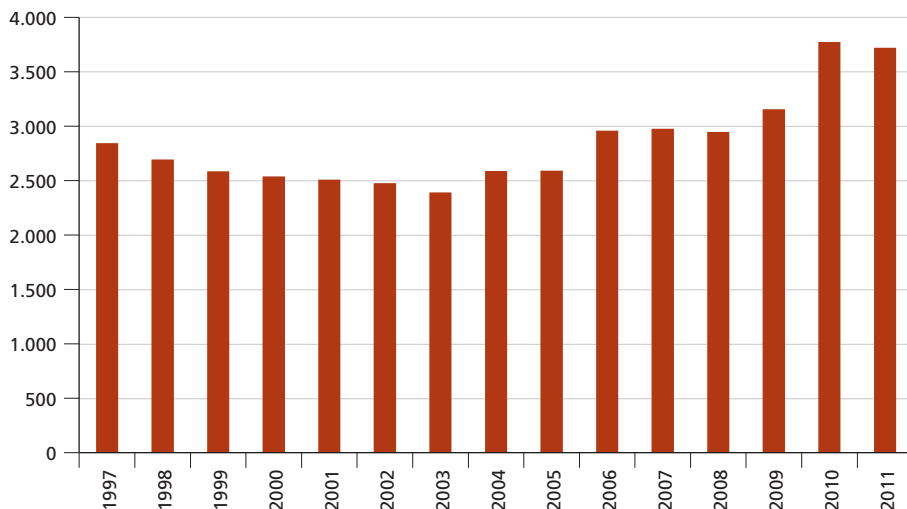
Dessa maneira, de forma sintética, pode-se indicar que houve a reposição de pessoal por intermédio de concursos e, também – segundo Cardoso Júnior e Nogueira (2011) –, a expansão da ocupação na administração pública, na municipalização e, de igual modo, no aumento de vínculos com as entidades sem fins lucrativos.

Em termos da construção de políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que um dos esforços centrais feitos pelos governos – e pensa-se, neste caso, no nível federal – é o da realização de concursos e o do fortalecimento institucional pela reposição de pessoal. Este objetivo foi claramente reconhecido pelo MinC já quando se iniciou a década de 2000.

3. A substituição de trabalhadores precários foi acordada com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante termo de ajuste de conduta (TAC), mas, ainda assim, em 2009, o TCU afirmou a persistência de 28.567 servidores em situação informal (Cardoso Junior & Nogueira, 2011, p. 245). Este órgão considera ilegal a contratação de trabalho para prestação de serviços finais de dada instituição, pois sempre contraria norma constitucional que requer admissão por concurso.

No entanto, a realização de concurso pelo órgão gerou certas surpresas. Antes de comentá-las, assinalem-se algumas das tendências gerais do MinC, no que se refere aos seus recursos humanos. Veja-se o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Evolução dos recursos humanos no MinC (1997-2011)

Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho entre 1997 e 2003, há esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento dos quantitativos de recursos humanos denotam a preocupação com o fortalecimento institucional do MinC.

A comparação entre 2003 – quando o número de servidores foi o menor do período (2.391) – e 2011 – quando este número chega a 3.722 – mostra o aumento de 1.131 novos servidores, significativo para a pasta. Este número representou 1,6% do aumento de pessoal do governo federal. Além disso, deve-se lembrar do comportamento das aposentadorias. O MinC tinha 34% entre aposentados e vinculados a instituto de pensão nos seus quantitativos, em 2011.

Mesmo assim, deve-se considerar que o número de servidores do MinC em 2010 é 31% superior ao de 1997 (878 pessoas a mais), ou seja, era de 2.844 em 1997 e vai 3.722 em 2010 em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do MinC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades dos seus recursos humanos.

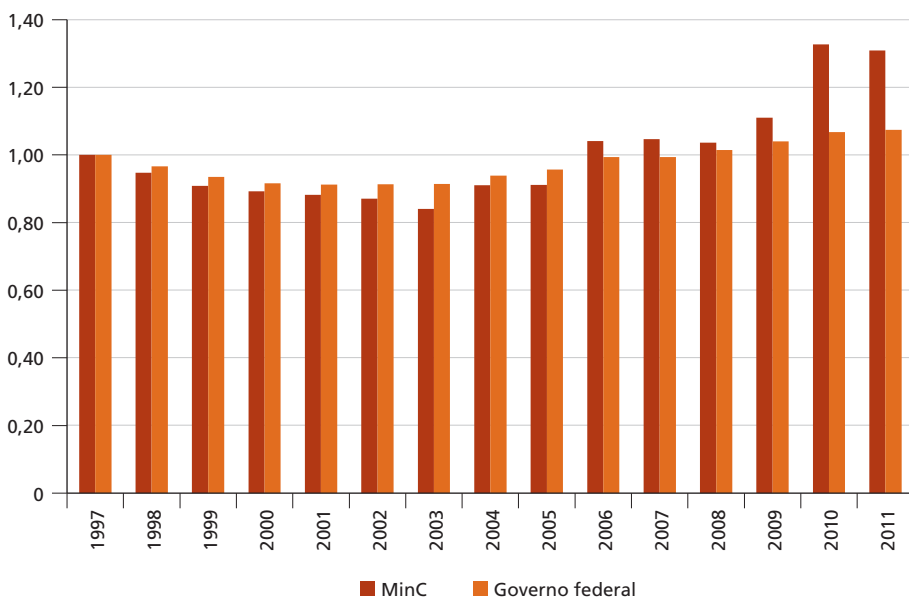
Os gestores públicos da área referem-se às deficiências em termos de recursos humanos como uma das questões centrais. Para corroborar esta ideia, é necessário dizer que não há avaliações internas de gestão do MinC – as quais são realizadas pelos próprios gestores – que não apontem a insuficiência de recursos humanos em quantidade e qualidade.

O gráfico 5 mostra o aumento relativo maior dos quantitativos do MinC, em relação aos aumentos da União, referido à força de trabalho. Este não é seguido por elevações substantivas das despesas com pessoal, as quais eram em torno de 40% do total do ministério em 2007 (Silva, 2007); em 2011, estavam próximas de 35%.

GRÁFICO 5

Evolução comparativa entre os recursos humanos do MinC e do governo federal, em relação a 1997 (1997-2011 – 1997=1)

(Em % – 1997=100)

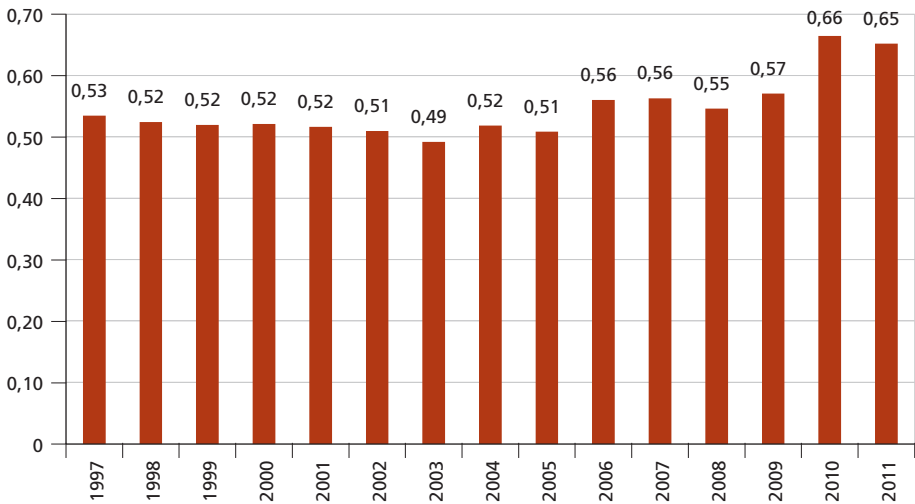


Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

O gráfico 6, por sua vez, apresenta a participação dos quantitativos da força de trabalho do MinC no total global da União. Vê-se que esta participação passa de 0,53%, em 1997, para 0,65%, em 2011.

GRÁFICO 6

Participação dos recursos humanos do MinC no governo federal (1997-2011)
(Em % MinC/governo federal)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração dos autores.

As soluções dadas para a carência de pessoal são, de certa forma, conjunturais e, muitas vezes, abertamente insuficientes e precárias. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias ou ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Nos últimos anos, foi possível a realização de concursos para a expansão do quadro de servidores do MinC. Todavia, sabe-se que parte dos empossados não permaneceu no órgão devido, sobretudo, ao desincentivo causado pelos baixos salários; esta hipótese não foi sistematizada, mas é de conhecimento dos atores administrativos e demonstra – mesmo sem o levantamento de dados quantitativos precisos – que a questão dos recursos humanos envolve outras variáveis, como a existência de carreiras e salários que ofereçam atrativos, o que não ocorre na área cultural.⁴

A expansão de pessoal deu-se por outros mecanismos. A força de trabalho do MinC é composta, segundo dados da Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), por apenas 57% de pessoal permanente. Os outros se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%) e estagiários (14,3%), e o restante, por outros vínculos. Outra parte é composta por cargos comissionados.

Essas vias de expansão de quadros têm sido criticadas pelo Ministério Público (MP) por ilegalidade, sendo que este órgão estabeleceu termos de ajuste para realização de concursos. Abre-se, então, oportunidade de modernização da gestão

4. Dados de 2009 cedidos pela Diretoria de Gestão Estratégica (DGE) do Ministério da Cultura (MinC). Embora os dados não estejam neste ponto atualizados, indicam tendências que não mudaram até 2012.

e valorização dos servidores da cultura, mas convém salientar que estes problemas exigem o estabelecimento de diretrizes adequadas e de decisões que dependem não somente do MinC, mas também do Ministério do Planejamento (MP).

O período foi marcado por diferentes contextos econômicos e formas de imaginar e organizar o papel do Estado em sentido amplo e, por consequência, dos seus recursos humanos. Os aspectos simbólicos mais marcantes foram a questão do “descontrole fiscal” e do “inchaço” da máquina pública; por contraste, ou como “interlocutores ocultos” em oposição ideológica, estavam as ideias de um Estado mínimo ou de um Estado desenvolvimentista. Combatia-se por um Estado mais forte e as tentativas de ampliação dos recursos humanos desenvolveram-se neste contexto de múltiplas presenças e tensões. E, diga-se, muitos movimentos contraditórios se desenvolveram nos quadros das políticas ministeriais.⁵

Ora, a administração pública é guiada por visões, quadros de mundo e projetos políticos, devendo, desta forma, ser tratada como instituição, e não como mero instrumento. Nesta, está em jogo um rico processo de produção social (Matus, 2005; Bourdieu, 1998). Em resumo, a institucionalização tem dimensão cognitiva e sua complexidade estrutural coloca inúmeros desafios organizacionais. A fragmentação das atividades, a divisão de trabalho e a extensão de procedimentos e processos demandam ações intencionadas e planejadas. Enfim, exigem poderoso e contínuo processo de agenciamentos institucionais.

Aliás, a administração simplifica bastante o jogo social, ao estabelecer critérios e definir competências, linhas de ação e parâmetros aceitáveis de discricionariedade e criatividade social. São estes quadros que definem as margens nas quais as mudanças podem acontecer. Na verdade, mesmo que seja impossível dizer em que direção estas acontecerão, é razoável afirmar que não são completamente aleatórias.

Então, os modos tais quais as pessoas agem, pensam, atribuem sentidos e significam os fatos são fortemente demarcados pelas estruturas institucionais. Olhar as instituições de perto – como se tentou fazer nos últimos anos com a SCDC/MinC (Silva *et al.*, 2012) –, ao contrário do “olhar por cima, do alto e longinquamente”, permite entender a natureza e o funcionamento real das instituições, considerando-as como lugar de conflitos pessoais, lutas simbólicas e por recursos, de intrigas – como diz Paul Ricoeur, *mise-en-intrigue*: colocar em um enredo (Silva e Abreu, 2011) –, de disputa de narrativas que se supõem factuais ou de prognósticos, de divergências ou consensos sobre os usos dos meios de ação. Nesse ambiente, questões sobre como fazer um edital, como melhor aplicar um procedimento, para quem vai ou quem registra um documento, são recorrentes.

5. Os sentidos e algumas dessas contradições foram desenvolvidas em Silva e Abreu (2011).

Sob certo aspecto, esta complexidade já é controlada e simplificada pela administração. Mas é uma simplificação perigosa crer que a complexidade está lá fora, enquanto a administração é uma “peça burocrática”, neutra, sem criatividade e iniciativa. O vocabulário de Max Weber, sociólogo que se tornou célebre pela elaboração dos três tipos de burocracia, tornou-se enganoso e naturalizado no uso comum. Este sociólogo se preocupava com tipos gerais de dominação e legitimação. Sua descrição empírica e histórica a respeito do funcionamento da burocracia, embora marcada pelos tipos elaborados, é nuançada e rica ao descrever como acontecem as relações sociais e como se movimentam os sentidos da ação em casos concretos (Weber, 1991).

É insuficiente a descrição da burocracia como estrutura racionalizada e pautada pelos desígnios da regra legal. O comportamento social não é mera execução da norma. Os sentidos da ação não são evidentes neles mesmos, os objetivos institucionais são disputados, muitas vezes se contradizem e se hibridizam, tornando-se objeto de inúmeros conflitos cognitivos. O pensamento social concreto é o espaço da bricolagem, do encontro de coisas cuja conjunção parece ser impossível do ponto de vista da lógica. No que se refere à ação social significativa, de uma causa não decorre uma consequência necessária.

Também é possível dizer, a partir dessas considerações, que a perspectiva instrumental – que afirma ser papel das instituições públicas a alocação racional de recursos escassos e pressupõe, então, um olhar global sobre o conjunto de recursos e, portanto, uma racionalização de critérios – é reducionista.

É difícil afirmar a possibilidade de gestão global das ações e avaliação estática do atingimento de objetivos. São inúmeras as dificuldades para estabelecer conexões causais entre os usos de um recurso e o alcance de metas. As dificuldades para isto já foram alvo de atenção e discussão (Hilton e Joyce, 2010).

4.1 O trabalho dos professores de arte

A cultura constitui-se por fenômenos móveis, fluidos e complexos (Brunner, 1985 e Barbosa da Silva, 2010). A cultura e a educação convivem entre si, embora as políticas respectivas tenham diferentes graus de institucionalização e abrangência, o que configura, portanto, formas organizativas e institucionais diversas. Os fenômenos culturais e educacionais admitem processos formais e informais, em diferentes gradações. No caso da educação, a política é nacional, com competências específicas para cada esfera de governo, transferências de recursos intergovernamentais via fundos setoriais e recursos vinculados. As políticas educacionais concentram-se – a despeito de dependerem de inúmeros outros recursos institucionais – em um recurso central, o professor. Este ator é central no processo de formação individual dos artistas e na formação das capacidades de fruição no

campo artístico e cultural. Sem ser artista, pelo menos não necessariamente, tem o desafio de dar sentido às diversas modalidades de arte em sala de aula, no contexto pedagógico.

A arte-educação pode ser vista sob os mais diversos ângulos. Há literatura vasta a respeito das experiências pedagógicas que esta pode proporcionar: métodos de ensino; relação com a história; aplicação da teoria da imagem; contato com outras formas de cultura (educação multicultural) e linguagens artísticas (artes plásticas, teatro, literatura, música etc.). Contudo, todos estes exemplos convergem para aspecto anterior e que – apesar de parecer óbvio –, quando analisado sob o ponto de vista estatal e das políticas, causa perturbação. Trata-se da pretensa neutralidade cultural do Estado liberal. A arte-educação pressupõe certa visão de mundo que, apesar de abarcar a diversidade, tem algo de normativo. Assim, da mesma forma que o professor de arte se pergunta que conteúdo deve ser ensinado, o Estado deve se questionar a respeito do tipo de artes que deve patrocinar (Dworkin, 2001), sem perder de vista a equidade.

É possível identificar questões mais gerais que sobressaem neste estudo. A primeira observação enseja uma pergunta: a arte-educação tem a função de formar público para as artes? O que isto significa? A discussão advinda disto toca o ponto a respeito da lógica de mercado aplicada ao campo cultural. Há uma espécie de dualidade que separa a visão mercadológica e o desenvolvimento do indivíduo. Quando se fala em formação de público, os estudiosos da arte mostram desconforto, porque imaginam que tal formação – em vez de aproximar-se de propostas como a de John Dewey, a respeito do desenvolvimento integral do indivíduo e da experiência artística – pode identificar-se com o crescimento de plateias que subsidiam setores produtivos. Se se tomar por empréstimo a concepção pragmática do próprio Dewey, interrompem-se os dualismos, e é quase automático encarar com algum ceticismo a suposta oposição entre as prováveis funções da arte-educação: a formação de personalidade e a formação de plateias. A insistência em Dewey tem uma razão, qual seja: sua influência no contexto brasileiro de arte-educação e sua abordagem a respeito da arte como experiência.

Tendo esses elementos como foco – isto é, a associação entre cultura e educação e, por consequência indireta, o pressuposto da intersetorialidade entre os dois campos –, pode-se identificar potências e limites da arte-educação como parte de políticas culturais. As políticas culturais e educacionais, embora autônomas, não apenas têm estrutura argumentativa similar em termos de direitos – ambas ganhando a forma de direito público subjetivo (Duarte, 2007) –, mas também são convergentes no que se refere ao tema das artes e da formação artística. O mais importante destas homologias é o dever do Estado em garantir os direitos culturais e educacionais por intermédio de políticas públicas, especialmente por meio de ampla rede institucional com base no território nacional.

Ana Mae Barbosa (2007, p. 5), uma das principais referências da reflexão sobre arte-educação, aponta em seus trabalhos para a profunda carência de pessoal envolvido no cotidiano dos processos institucionais da educação das artes. Para ela, a tarefa primeira do Estado consiste no investimento em recursos humanos, a fim de formar pessoal para estimular o acesso de todos à livre expressão e propiciar o desenvolvimento das artes nos contextos locais. Acrescente-se que a arte-educação é prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e que esta lei se associa com a implementação de sistema nacional de educação, pretendendo com isto que “a educação em todo o território nacional seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns” (Saviani, 1997, p. 204-209). A política educacional brasileira tem orientações gerais e referências de base para estabelecer diretrizes nacionais que qualifiquem as ações e induzam a formação do magistério.

Além de princípios gerais, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu vinculações orçamentárias e estruturou a política de educação. Depois, elaboraram-se planos educacionais, a própria LDB foi reformada e estabeleceram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Enfim, os mecanismos operacionais mais importantes na consolidação de um sistema nacional foram os fundos; a Emenda Constitucional nº 14/1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), depois regulamentado pela LDB (Lei nº 9.394/1996), seguido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Lei nº 11.494/2007) e do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001).

Os trabalhos de Barbosa (2007) são exaustivos na descrição dos problemas de formação e qualificação de professores e a respeito dos desafios ao desenvolvimento de métodos de arte-educação. Tentar-se-á traduzir – na forma de dados quantitativos e indicadores – alguns dos problemas por ela apontados, dimensionando-se, assim, os desafios envolvidos na consolidação e na institucionalização da arte-educação no Brasil. Estes dados permitem desenhar um quadro territorializado sobre o tamanho destes desafios, tanto da cultura quanto da educação em relação ao ensino das artes.

Para organizar os dados, fez-se o seguinte caminho analítico. Escolheram-se duas disciplinas, artes e literatura, para a comparação. Mesmo já tendo criticado a associação simples entre cultura e as belas artes e belas letras, bem como sua separação do contexto cultural global, aproveitou-se esta relação; as duas disciplinas correlacionam-se de forma íntima com o que se representa como as matérias mais nobres ou mais próximas à estética e ao fazer cultural socialmente valorizado; assim, imagina-se que, por esta razão, encontrar-se-ia estruturação positiva no campo da educação para estas duas disciplinas.

A aproximação e a comparação permitiram relacionar uma disciplina que se vale da linguagem visual com outra, relacionada à linguagem verbal. Como afirma Irene Tourinho (2008, p. 28) “a hierarquia do conhecimento escolar – explícita ou implícita – ainda mantém o ensino da arte num escalão inferior da estrutura curricular; porém, felizmente não decreta seu falecimento”. Assim, a tabela 4 apresenta as diferenças entre as artes e a literatura no que se refere à presença da matéria nas escolas e às condições de aula do professor – esta última medida pelo número de alunos por professor.

TABELA 4
Escolas das Grandes Regiões sem professores e alunos por professor (2007 e 2012)
(Em %)

Brasil e Grandes regiões	Escolas sem professores (2007)		Alunos por professor (2007)		Escolas sem professores (2012)		Alunos por professor (2012)	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
Norte	29,31	10,62	23,63	24,93	14,82	8,41	11,58	13,11
Nordeste	38,69	13,05	21,49	23,42	26,05	10,47	10,51	12,45
Sudeste	42,19	33,29	27,96	20,62	35,91	31,88	14,27	12,82
Sul	33,76	30,34	20,88	18,31	32,32	31,39	10,97	10,45
Centro-Oeste	24,64	20,93	24,22	21,58	21,34	19,79	9,49	10,89
Brasil	37,19	21,21	23,71	21,82	28,24	19,97	11,64	12,27

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2012, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc), da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

No quadro brasileiro, 37% das escolas não tinham professores ministrando os cursos de artes em 2007; esta porcentagem foi de 28,2% em 2012. A situação é mais precária nas regiões Sudeste e Sul, nas quais, respectivamente, 35,9% e 32,3% das escolas não tinham professor de arte em 2012. O número de alunos por professor diminuiu para as artes (de 23,7 para 11,64) e a literatura (de 21,8 para 12,2).

O mapa 1 mostra a distribuição territorial das escolas que não têm professores de artes nos municípios brasileiros. Além do que já se escreveu, observa-se a grande porcentagem de escolas sem professor de artes no estado da Bahia. O mapa permite visualizar os municípios que têm significativo número de escolas sem professor de artes. As regiões e municípios em cores mais escuras indicam, no mapa 1, os maiores percentuais de escolas sem professores de artes e literatura.

MAPA 1
Escolas sem professor de artes
(Em %)



Elaboração: Disoc/lpea.

Em geral, aceita-se entre trinta a quarenta alunos por professor em sala de aula como perfeitamente administrável do ponto de vista pedagógico. O problema não é necessariamente o tamanho das turmas, mas sua heterogeneidade. Entretanto, o número de alunos por professor também revela a situação relativa das disciplinas. Por exemplo, o contraste demonstra a melhor situação relativa das disciplinas “verbais” em comparação com as “visuais”. A tabela 5 apresenta os mesmos dados da anterior, agora visualizando as nove principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras. A situação das regiões é séria no que se refere às carências no campo do ensino da arte e educação. A situação não é muito promissora para a literatura, como se pode depreender dos dados, muito embora o cenário seja mais favorável para esta disciplina que para o ensino das artes. Nada menos do que cinco das nove RMs têm porcentagens de escolas sem professores de arte maiores que a porcentagem do Brasil (37%).

TABELA 5
Escolas das RMs sem professor e alunos por professor (2007 e 2012)
 (Em %)

RMs	Escolas sem professores (2007)		Alunos por professor (2007)		Escolas sem professores (2012)		Alunos por professor (2012)	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
RMs	42,82	31,46	28,69	23,26	35,60	28,83	14,38	13,41
Belém	33,64	19,23	22,69	27,77	19,01	13,83	12,81	12,81
Fortaleza	33,30	19,71	27,07	29,13	14,55	10,62	7,28	10,84
Recife	28,69	22,98	26,34	27,57	15,29	12,16	13,24	15,36
Salvador	63,82	18,71	24,56	32,37	47,64	14,84	13,37	13,27
Belo Horizonte	34,04	26,63	29,02	24,89	29,13	27,60	10,04	11,44
Rio de Janeiro	51,95	26,85	28,68	24,29	35,14	19,92	10,99	12,12
São Paulo	44,60	43,62	35,06	18,28	44,34	43,68	24,41	16,49
Curitiba	32,79	28,03	24,65	21,00	31,82	31,01	18,36	10,48
Porto Alegre	38,73	37,23	22,13	19,49	40,79	39,80	8,16	11,13

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2012 do INEP.
 Elaboração: Ninsoc/Disoc/lpea.

No total das escolas das nove regiões metropolitanas, 42,8% não tinham professor de artes e 31,4% não tinham professor de literatura, em 2007. Em 2012, estas porcentagens se alteraram: o número de escolas sem professor de artes era de 35,6% e aquelas sem professor de literatura atingiam 28,8%. A RM de Salvador tinha 63,8% das escolas sem professor de artes; em 2012, esta porcentagem era de 47,6%; em 2007, para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) esta porcentagem era de 44,6% e para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPoA), de 38,7%. Estas porcentagens vão, em 2012, para 44,4% na RMSP e 40,7% para a RMPoA. Os números das carências são também alarmantes, porém menores, para o ensino da literatura.

No que tange ao número de professores por aluno, a referência era de 37 e 21 alunos por professor de artes e literatura, respectivamente, para o Brasil, em 2007; estes números apresentam uma redução para onze e doze alunos/professor em 2012. Esta taxa era de 35 e 18 alunos por professor, na RMSP, nas duas disciplinas. No quadro geral, o número de professores por aluno – quando os professores estão presentes – é razoável. As estratégias pedagógicas não dependem tanto do número de alunos, mas das condições gerais de aprendizagem – como material pedagógico, condições da escola, equipamentos etc.; também se deve lembrar a heterogeneidade cognitiva e socioeconômica das composições das salas de aula e da formação dos professores.

O mapa 2 mostra a grande presença de professores de artes no total. O número deve, contudo, ser contextualizado. Em primeiro lugar, deve-se dizer que há grande número de professores de artes espalhados no território nacional, mas que tal contingente é muito menor que o necessário para atender a preceitos normativos fundamentais da legislação nacional. Em segundo lugar, deve-se observar que a disciplina *artes* é desenvolvida por professores de outras disciplinas. Se for verdade que professores *multidisciplinares* cobrem parte da obrigatoriedade que a LDB define para a arte, também é de notar-se que estes professores não dispõem de competências, habilidades e conhecimentos metodológicos específicos para o desenvolvimento da arte-educação. Em terceiro lugar, os claros dos mapas – em que a presença do professor de arte é relativamente menor – também revelam outra tendência, qual seja: que as secretarias municipais e estaduais de educação não priorizam a contratação dos professores de arte, mas a dos de outras disciplinas. A falta de professores habilitados para as disciplinas específicas como matemática, física, química, geografia, história, filosofia e biologia é conhecida; assim, seria de esperar que outras disciplinas – consideradas pouco “instrumentais” ou “conteudistas” – não fossem alvo de intervenções políticas sistemáticas mais consistentes para suprir carências de formação e estimular o aumento do número de professores habilitados.

MAPA 2
Total de professores de artes
 (Em %)



Elaboração do autor.

Nos anos posteriores à promulgação da CF/1988, verificaram-se progressos na formação de professores. Entretanto, há ainda expressivo número de docentes sem a adequada formação. Outro ponto é que a formação do professor e suas atividades pedagógicas – ou seja, o ensino em sala de aula – têm complexidades que tornam difícil um tratamento padronizado. Para simplificar e dar objetividade à análise, é suficiente considerar a exigência de que os professores de arte-educação em todas as séries do ensino fundamental tenham formação superior.

TABELA 6
Características dos professores de artes (2007 e 2012)
(Em %)

Brasil e Grandes regiões	2007				2012			
	Dá aulas de artes sem formação superior	Formado em artes que dá aulas de artes	Formado em artes que não dá aulas de artes	Formado em outras áreas que dá aulas de artes	Dá aulas de artes sem formação superior	Formado em artes que dá aulas de artes	Formado em artes que não dá aulas de artes	Formado em outras áreas que dá aulas de artes
Brasil	42,03	6,46	1,22	51,51	29,63	5,50	0,90	64,87
Norte	61,28	1,37	0,87	37,35	37,20	1,34	0,16	61,46
Nordeste	55,29	1,20	0,29	43,51	40,84	0,92	0,14	58,24
Sudeste	26,46	14,45	2,78	59,09	19,10	12,60	2,33	68,30
Sul	26,14	11,17	1,31	62,69	16,38	10,98	1,28	72,63
Centro-Oeste	26,39	4,91	0,64	68,70	14,78	3,99	0,47	81,23

Elaboração do autor.

A tabela 6 mostra que, em 2007, 42% dos professores davam aulas sem formação superior. As porcentagens maiores encontram-se nas regiões Norte (61%) e Nordeste (55%). Considerando os dados nacionais, apenas 6,4% eram formados em artes e ainda davam aulas de artes; o número era percentualmente maior no Sudeste (14,4%) e no Sul (11%).

Finalmente, pode-se dizer que 51,5% dos professores de artes, atuando em 2007, eram formados em outras áreas; a porcentagem vai para 64,8% em 2012. O padrão se segue em todas as grandes regiões, como se mostra na tabela 6 e no mapa 3. As cores escuras indicam maior porcentagem de professores de artes sem formação específica.

MAPA 3

Distribuição de professores de artes sem formação na área
(Em %)

Elaboração do autor.

MAPA 4

Distribuição de professores de artes sem formação superior
(Em %)

Elaboração do autor.

MAPA 5

Distribuição de professores de artes sem formação superior

(Em %)



Elaboração do autor.

Essas características do magistério fazem com que a expansão do número de professores, quando se dá, venha seguida do nascimento de inúmeras necessidades diferenciadas; entre estas, a de ações de formação continuada adequadas a cada contexto singular e a cada feixe de trajetórias profissionais únicas. Em geral, as políticas globais desconsideram as condições singulares do trabalho docente. Em sala, os professores lidam com recursos objetivos disponíveis e estratégias pedagógicas que devem, necessariamente, considerar as condições mínimas que, em geral, são oferecidas para a formação cultural e artística dos alunos. É neste quadro, no espaço de sala de aula e no contexto de formações específicas, que são selecionados conhecimentos a serem oferecidos à experiência dos alunos. Dar aula de artes não é o mesmo que dar aulas de geografia ou matemática. As exigências e os repertórios didáticos e pedagógicos são bastante distintos e exigem formação específica.

REFERÊNCIAS

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA; BRASIL. Ministério da Cultura. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA**. Rio de Janeiro: MinC/Ancine, 2012.

BARBOSA, A. M. **A imagem no ensino das artes**. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 5.

BARBOSA DA SILVA, F. Boas intenções, poucos recursos: balanço das políticas culturais recentes. **Revista Proa**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 276-277, 2009.

BARBOSA DA SILVA, F. A. e ARAUJO, Herton E. (Org). **Avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania: cultura viva**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A. (Coord.); ZIVIANE, P. (Org.). **Cultura Viva: as práticas de Pontos e Pontões**. Brasília: Ipea, 2011.

BOURDIEU, P. **La distinción: critérios y bases sociales del gusto**. Madrid: Taurus, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal**. Brasília: SRH/MP, dez. 2011.

BRUNNER. J.J. **Notas para el estudio de políticas culturales**, Material de Discusión Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 40, Marzo, 1983.

_____. **La cultura como objeto de políticas**, Material de Discussion Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 40, Marzo, 1985.

_____. **Políticas culturales de oposicion em Chile**, Material de Discussion Programa FLACSO – Santiago de Chile, n. 74, Octubre, 1985.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. **Ocupação no setor público brasileiro**, Revista do Serviço Público, Brasília, n. 62, v. 3: p. 237-260 jul./set. 2011.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar as artes? *In*: _____. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 329-347.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

IPEA – INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões**. Brasília: Ipea, 2011.

LAUTERJUNG, F. Nova Condecine, com contribuições das teles, já arrecadou R\$ 819 milhões. **Tela Viva News**. 4 jun. 2012.

LOUREIRO *et al.* **Burocracia e política no Brasil** – desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Editora FUNDAP, 2005.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. A indústria cinematográfica brasileira: uma análise da dinâmica da produção e da concentração industrial. **Revista de Economia**, Ano 36, v. 38, p. 35-53, jan./abr. 2012.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5. (Diálogos para o Desenvolvimento).

SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Editora Autores Associados, 1997, p. 204-209.

SILVA, F. A. B. **Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v. 3).

_____. **Medidas e desmedidas da ação pública: avaliação e usos de indicadores nas políticas públicas**. 2013. (Relatório de pesquisa).

SILVA, F. A. B.; ABREU, L. E. **As políticas públicas e suas narrativas – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, F. A. B. *et al.* **Relatório redesenho do Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2012.

THOENING, J.-C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB, 1991.

TOURINHO, I. Transformações no ensino da arte: algumas questões para uma reflexão conjunta. *In*: BARBOSA, A. M. **Inquietações e mudanças no ensino da arte**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 28.

