

CULTURA

1 Apresentação

Este capítulo aponta, na seção “Fatos relevantes”, alguns episódios de destaque no período em análise. A pirataria cometida contra o filme *Tropa de elite* – que obteve sucesso de bilheteria mesmo depois de ter sido distribuído em circuitos informais – é um deles, assim como a promulgação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais. Na seqüência, apresenta-se uma descrição das opções políticas recentes, examinando-se as características das políticas culturais nos últimos governos e interpretando os significados do Plano de Aceleração do Crescimento na área da cultura (PAC Cultural) em termos de redesenho das políticas culturais. Em seguida, descreve-se o Programa Cultura Viva, iniciativa relevante e com “recorte” específico, direcionado à juventude, tema da quarta seção, que discute questões pertinentes às relações entre juventude, cultura e políticas culturais.

2 Fatos relevantes

A área cultural se caracterizou, em 2007, por acontecimentos de diferentes alcances no que se refere à organização das políticas. Na produção artística, um dos fatos de inquestionável importância foi o vazamento e a posterior ação de pirataria contra o filme *Tropa de elite*, de José Padilha (o mesmo diretor de *Ônibus 174*), que trata do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (Bope) do Rio de Janeiro. O lançamento nos cinemas estava previsto para novembro de 2007, mas, em agosto, já circulava pelas ruas de várias cidades brasileiras. A tecnologia que facilita a produção também facilita a reprodução de cópias não autorizadas.

O fato gerou constrangimento à equipe e preocupação aos órgãos de combate à pirataria. O secretário executivo do Ministério da Justiça (MJ), que preside o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, afirmou que se tratava de caso único no mundo, isto é, a pirataria se antecipou à estréia do filme. Na verdade, o *Tropa de elite* vendido pelos camelôs era uma versão inacabada. De qualquer forma, as interpretações se multiplicaram. Alguns acreditaram se tratar de uma estratégia de *marketing* dos produtores do filme. Em defesa, o diretor afirmou ser difícil imaginar que a empresa produtora, da qual é proprietário, bem como as empresas associadas Universal Pictures, Harvey Weinstein Co., Motion Pictures Association e ainda advogados e policiais montassem uma farsa em prejuízo próprio. Em razão do suposto vazamento, a data de estréia do filme foi antecipada em um mês, e ele acabou se tornando um sucesso de crítica e de público. O êxito não pode se explicar unicamente pelas repercussões do “vazamento”, devendo também ser creditado às qualidades do filme.

A ação de pirataria teve desdobramentos policiais. Os acusados de vazar o filme prestaram depoimentos à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial (DRCPim), e chegaram a ser presos. O móvel da questão envolve o “direito autoral” e as relações entre esse princípio legal e o investimento, os retornos financeiros e a remuneração dos diversos elos da cadeia de produção-distribuição. Do ponto de vista do consumidor,

buscam-se produtos baratos, ainda que não-originais, pois muitos possuem aparelho de DVD. Além disso, são pouquíssimos os cinemas nos municípios brasileiros, e, onde existem salas, os ingressos custam caro. Os distribuidores, por sua vez, criticam os impostos, supostamente excessivos, que explicariam os preços altos. Além de onerar o consumidor, a carga tributária impactaria também a rentabilidade do elo de distribuição. Os autores e produtores, por sua vez, esperam retornos pela obra produzida. O fenômeno da pirataria não é novo, e o filme de Padilha recolocou na ordem do dia a questão dos direitos autorais e a urgência da discussão a respeito de marcos legais que considerem não só as mudanças tecnológicas, mas os efeitos que elas provocam na cadeia de produção e nos direitos. O assunto tornou-se prioritário, não por envolver comportamentos desviantes que mereçam repressão por não se adequarem à norma jurídica, mas por colocar em pauta a necessidade de se estabelecerem marcos legais que permitam a remuneração justa dos diversos elos da cadeia de produção cultural e possam garantir, para o consumidor, a proteção dos seus direitos e o acesso a produtos originais e de qualidade, no âmbito da rica produção simbólica. Ou seja, os direitos autorais passaram a envolver questões relativas ao desenvolvimento cultural em sua dimensão econômica e tecnológica, além de relacionadas ao debate sobre o direito e o acesso à cultura, garantidos pelos poderes públicos.

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais foi assinada em Paris, em outubro de 2005, na 33ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A resolução, apoiada por 148 países, recebeu voto contrário apenas dos Estados Unidos e de Israel. Para os Estados Unidos, os intercâmbios culturais devem ser regidos pelas regras do comércio internacional e submetidos às leis da Organização Mundial do Comércio (OMC). A resistência a essa postura partiu dos franceses, com base em princípios denominados “exceções culturais”, e evoluiu para a defesa do que se qualificou de “diversidade cultural”.

O documento da convenção foi promulgado no Brasil em agosto de 2007, pelo Decreto nº 6.177. A ratificação é convergente com os princípios que vêm sendo adotados nas políticas culturais brasileiras, quais sejam: respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, soberania, igual dignidade e respeito por todas as culturas, solidariedade e cooperação internacionais, complementaridade entre aspectos econômicos e culturais, desenvolvimento sustentável, acesso equitativo, abertura e equilíbrio (favorecimento à interconexão e valorização de outras culturas do mundo). A partir da ratificação da convenção, o Brasil passou a compor o Conselho Gestor da Convenção, por ter sido um dos 30 primeiros países a validar o documento.

3 Acompanhamento e análise da política

Esta seção é dedicada à análise das políticas culturais de forma global. Para tanto, utilizam-se indicadores de esforço de gasto, acompanhando-se a execução financeira do orçamento federal e a evolução dos montantes de recursos captados via Lei Rouanet (nesse caso, na modalidade incentivos fiscais). O acompanhamento feito aqui dá ênfase a aspectos quantitativos e aponta algumas semelhanças e diferenças entre estilos de políticas culturais nos diferentes governos. Ao final, são indicados pontos que permitem entrever desafios ainda presentes no processo de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

3.1 Há novidades nas políticas culturais brasileiras?

A invenção das políticas culturais se relaciona com a intenção de construção de identidades nacionais e com o processo de legitimação política. Essa marca se difundiu como

característica orientadora das políticas culturais em diversas nações. A premissa é que a cultura é um patrimônio nacional que deve ser preservado e difundido. Por outro lado, as artes também conferem aos Estados nacionais alguns traços que os diferenciam. Portanto, a riqueza da criação e do acervo de obras importantes distingue e marca as sociedades como cultas, civilizadas ou “desenvolvidas”.

O Brasil carrega essas marcas e organiza suas políticas a partir dos mesmos pressupostos. Os museus nacionais, a Fundação Biblioteca Nacional (BN), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Casa de Rui Barbosa, para citar algumas instituições no âmbito do governo federal, estão dentro desse quadro ideológico. A própria Fundação Nacional de Arte (Funarte), que nasceu na década de 1970 sob o signo da discussão e crítica da política de “pedra e cal” do Iphan,¹ também gravita no campo ideológico do patrimonialismo. Políticas estruturadas anteriormente, como a de radiodifusão e cinema, nasceram nos idos das décadas de 1920 e 1930 e compartilham objetivos similares. O mesmo vale para as políticas de preservação da cultura popular (antes, políticas para o folclore), pelo menos no que se refere à inspiração básica e à inserção no mesmo espaço de construção da nação e desnudamento da “brasilidade”. Grande parte das instituições responsáveis por essas políticas sobreviveu e, com elas, as premissas de preservação e fomento do patrimônio artístico e cultural, as quais concorrem pelos recursos fundamentais das políticas culturais brasileiras.

A tabela 1 permite indicar duas características dessas políticas. A primeira é o peso das instituições tradicionais, como o Iphan, a BN e a Funarte na partilha dos recursos orçamentários da cultura no período 1996-2006. A outra é que o campo federal das políticas culturais é caracterizado pela fragmentação, isto é, pela presença de várias instituições com muitos projetos e objetivos e, em decorrência, com recursos financeiros pulverizados entre muitas ações. O Iphan executou em média 26,3% do total dos recursos, sendo que no início do período analisado tinha participação de 30,3% e chega em 2006 com participação de 25,5%. As outras instituições tiveram participação menor que 10%, sendo que algumas ficaram perto de 2% apenas.

O ano de 2006 mostra uma recuperação dos níveis de dispêndios realizados em relação ao início do período (1996). Em geral, o comportamento nas instituições federais de cultura foi de redução de recursos financeiros durante os três governos. Por outro lado, os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) aumentaram nos últimos anos, indicando que este ganhou centralidade como mecanismo de gestão financeira. Em 2006 seus recursos eram inferiores apenas aos do Iphan. Esse comportamento se deve sobretudo às estratégias políticas de execução financeira e ao peso gradual conferido às políticas de museus e de Pontos de Cultura, executadas na administração direta, via FNC.² Como se pode observar na tabela 2, em 2006 o fundo aumentou em quatro vezes os valores executados em 1996.

1. Diz-se de “pedra e cal” porque é relativa à política patrimonialista que confere grande ênfase à preservação do acervo edificado no período barroco, ou seja, igrejas e fortificações militares.

2. Embora o Departamento de Museus e Centros Culturais (Demu) pertença a uma autarquia (Iphan), ele executa políticas pelo FNC.

TABELA 1
Participação das instituições federais (administração indireta) de cultura na execução orçamentária do Ministério da Cultura (1996-2006)

Ano/Instituição	Casa de Rui Barbosa	1996=100	Biblioteca Nacional	1996=100	Fundação Cultural Palmares	1996=100	Iphan	1996=100	Funarte	1996=100	Ancine	1996=100
1996	3,4	100	10,8	100	1,1	100	30,3	100	11,5	100	-	-
1997	3,1	90	10,9	101	1,7	146	29,9	99	12,9	113	-	-
1998	4,2	112	10,5	89	2,0	160	29,9	90	12,4	99	-	-
1999	3,6	104	10,8	97	1,9	160	29,1	93	10,2	87	-	-
2000	3,6	107	9,5	90	4,4	391	23,6	79	8,8	78	-	-
2001	3,3	105	8,4	84	2,2	209	22,8	81	9,1	85	-	-
2002	4,5	108	10,7	82	2,9	210	27,6	75	10,5	76	-	-
2003	4,3	90	10,1	67	2,7	171	29,2	69	9,9	62	7,0	100
2004	4,0	105	9,5	78	2,3	177	25,4	74	7,9	61	6,9	121
2005	2,8	92	10,1	107	2,0	197	19,0	71	5,9	59	6,2	139
2006	2,8	111	7,2	91	1,8	218	25,5	115	10,3	122	5,6	151
Total	3,5	-	9,7	-	2,2	-	26,3	-	9,9	-	2,4	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O total (100%) inclui toda a administração direta, isto é, o Ministério da Cultura (MinC) e o Fundo Nacional de Cultura (FNC).

TABELA 2
Execução orçamentária das instituições federais de cultura (1996-2006)
 (Valores de 2006, em R\$ mil)

Ano	MinC	1996=100	FNC	1996=100	Administração direta total	1996=100	Administração indireta total	1996=100	Total (incluindo a Ancine)	1996=100
1996	173.495	100	33.567	100	207.062	100	277.232	100	484.294	100
1997	144.645	83	57.772	172	202.418	98	285.238	103	487.656	101
1998	134.319	77	48.127	143	182.447	88	262.082	95	444.528	92
1999	169.659	98	39.266	117	208.926	101	262.562	95	471.487	97
2000	161.756	93	83.819	250	245.575	119	246.160	89	491.735	102
2001	177.149	102	105.929	316	283.078	137	240.212	87	523.291	108
2002	112.758	65	62.763	187	175.521	85	225.972	82	401.493	83
2003	73.478	42	54.422	162	127.900	62	196.135	71	348.604	72
2004	96.475	56	92.291	275	188.766	91	211.283	76	429.805	89
2005	163.266	94	134.748	401	298.014	144	219.748	79	552.019	114
2006	170.613	98	138.091	411	308.704	149	315.343	114	661.161	137
Total	1.577.614	-	850.796	-	2.428.409	-	2.741.968	-	5.296.074	-

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

O maior peso financeiro do Sistema Federal de Cultura (SFC) está na administração indireta – Iphan, Casa de Rui Barbosa, Agência Nacional de Cinema (Ancine), BN, Funarte e Fundação Palmares –, que representa 52% do total (média do período). Mas há uma tendência, no último período, de diminuição desse peso relativo, que passou de 56% em 2003 para 48% em 2006. Portanto, pode-se dizer que as instituições vinculadas ao MinC têm peso relevante nas políticas federais de cultura, mesmo que os recursos sejam insuficientes e a atuação dessas seja de abrangência limitada.

3.2 O que é novo no financiamento?

Ponto importante para completar a caracterização do que aconteceu com as políticas culturais no período é o comportamento da outra parte das fontes de financiamento, os gastos indiretos ou incentivos fiscais. Ou seja, se elas seguem padrões parecidos ou se manifestam outras linhas de investimento e gasto.

Veja-se, por exemplo, o padrão de distribuição de recursos pelos segmentos culturais. Os incentivos fiscais fazem parte do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Os produtores ou realizadores culturais (proponentes) apresentam ao MinC projetos, ações ou programas; caso recebam recursos do incentivador, passam a ser beneficiários. O incentivador é o contribuinte do Imposto de Renda (IR) – ou de proventos de qualquer natureza (pessoa física ou jurídica) – que efetua doação ou patrocínio em favor do proponente. As doações ou patrocínios estão amparados pelo artigo 18 da Lei nº 8.313, de 1991, que permite dedução de 100% do valor de incentivo até o limite de 6% do imposto devido, ou no artigo 26 da mesma lei, que tem alíquota específica para pessoas físicas (80% de dedução do IR quando feito via doação e 60% por patrocínios) e jurídicas (40% de dedução para as doações e 30% para os patrocínios), até 4% do imposto devido. A renúncia fiscal é o montante de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo governo federal, ao passo que o “dinheiro novo” corresponde a recursos próprios do incentivador e não deduzidos do imposto devido.

Em 2006 foram captados R\$ 837,9 milhões, sendo R\$ 742,9 milhões provenientes de renúncia e R\$ 94,9 milhões de recursos privados. Dos montantes apresentados, o segmento das artes cênicas propôs projetos que corresponderam a 21% dos recursos; o de música, a 18%; e o de patrimônio, a 17%. Seguem-se o de artes integradas, com 12%; o de audiovisual, com 12%; o de humanidades, com 11%; e o de artes plásticas, com 9%.

Para o número de projetos aprovados, as percentagens mudam, mas no universo de projetos são raras as situações que cobrem o ciclo completo (produção, difusão, distribuição e consumo). Ou melhor, não se vê preocupação sistêmica com o resultado, no sentido de que o produto deve chegar a alguém. Se se quiser, para usar uma formulação sintética, não se vê uma preocupação com impactos sobre a prática ou consumo cultural, enfim, sobre a democratização ou acesso à cultura. O interesse, legítimo e relevante, é produzir ou financiar eventos e projetos e, ainda aqui, predomina a concepção patrimonialista e da política de eventos. Cabe registrar mais dois aspectos sobre os recursos incentivados, que serão demonstrados nas tabelas 3 e 4.

A tabela 3 mostra que a captação de recursos chegou, no período, ao total de R\$ 4,279 bilhões, sendo que em 2005 os montantes eram 31% maiores do que os de 1998. Depois de um declínio, recuperou-se o volume de recursos em relação ao último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e ao primeiro do governo Lula. O número de proponentes também aumentou muito, e constantemente: em 2005 chega a 1.658 (quase 2,5 vezes o número de 1998). No entanto, o tamanho médio dos projetos que propuseram captação é quase a metade daquele no primeiro ano da análise (cerca de 57%).

TABELA 3
Captção de recursos na modalidade “incentivos fiscais” por proponente (1998-2005)
 (Valores de 2005, em R\$ mil)

Ano	Proponente com captação			30 maiores proponentes com captação em cada ano						
	Proponentes com captação (a)	Número de proponentes (b)	1998=100	Valor médio por proponente (c=b/a)	1998=100	30 maiores proponentes (d)	1998=100	% dos 30 no total (e=d/a)	Valor médio por proponente (f=d/30)	Relação com a média total (g=f/c)
1998	525.174	725	100	724	100	238.618	100	45	7.954	11
1999	428.517	741	102	578	80	197.956	83	46	6.599	11
2000	515.334	819	113	629	87	230.487	97	45	7.683	12
2001	593.996	913	126	651	90	241.391	101	41	8.046	12
2002	491.391	1.000	138	491	68	170.901	72	35	5.697	12
2003	500.987	1.126	155	445	61	177.313	74	35	5.910	13
2004	537.181	1.406	194	382	53	138.338	58	26	4.611	12
2005	686.819	1.658	229	414	57	200.453	84	29	6.682	16
Total	4.279.399	8.388	-	510	-	1.595.457	-	37	6.648	13

Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo (Salic/MinC).
 Elaboração: Disoc/ipea.

Quanto aos 30 maiores proponentes, observa-se que em 1998 correspondiam a 45% dos recursos captados e em 2005 representavam apenas 29%. Os valores captados por eles também decresceram: eram, em 2005, 84% dos recursos totais captados em 1998. Os valores médios captados por proponente também diminuíram. Enquanto eram de R\$ 7,9 mil em 1998, vão em 2005 para R\$ 6,6 mil. No entanto, em todo o período o valor médio dos 30 maiores é cerca de 13 vezes o valor médio captado pelo conjunto dos outros proponentes. Dessa maneira, pode-se perceber uma relativa concentração de recursos em poucos proponentes. O interessante, no entanto, é que em alguns casos o comportamento dos recursos indica uma verdadeira política privada; pela sua continuidade, é fato, mas também pelo montante de recursos.

Como se pode observar, vários proponentes procuram o financiamento no *mix* público(renúncia)-privado, mas as estratégias mudam. Muitos procuram recursos para períodos curtos de tempo e outros fazem dos recursos incentivados fonte de políticas próprias de prazo mais longo. De qualquer maneira, fica o registro importante da concentração de recursos em poucos proponentes, sendo que quatro – vale a pena repetir – dos que recorrentemente procuraram usar os mecanismos de incentivo, durante os oito anos analisados, obtiveram 11% dos recursos totais captados.

Entre os 30 maiores proponentes (de cada um dos oito anos em análise), aqueles com mais de cinco anos de captação no período obtiveram 27% do total captado, como se constata na tabela 4. No entanto, se alguns recebem muito (quase o mesmo que instituições tradicionais do MinC), há outros projetos dispersos e aparentemente sem continuidade.

TABELA 4
Recursos na modalidade “incentivos fiscais” (1998-2005)¹
(Valores de 2005, em R\$ mil)

Número de anos na base	Número de proponentes	Captação	Média por grupos de proponentes	Por ano	% no total
8 anos	4	489.352	122.338	15.292	11
7 anos	3	206.440	68.813	8.602	5
6 anos	5	278.201	55.640	9.273	7
5 anos	5	167.058	33.412	6.682	4
4 anos	5	111.483	22.297	5.574	3
3 anos	10	152.544	15.254	5.085	4
2 anos	35	110.815	3.166	1.583	3
1 ano	56	193.586	3.457	3.457	5

Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Os 30 maiores proponentes de cada ano formam o universo de análise nos oito anos considerados. Foram agrupados e distribuídos por número de vezes que captaram no período e cada ano corresponde a uma captação. Assim, um proponente pode captar até oito vezes, significando sua presença nos oito anos.

A tabela 5 apresenta as execuções médias dos três últimos governos, do ponto de vista do orçamento no primeiro caso, e das leis de incentivo, no segundo. Duas coisas despontam na análise da execução do orçamento. Em primeiro lugar, a média final do governo Lula pode dar uma dimensão equivocada sobre o esforço de recomposição de recursos. Como se viu nas tabelas 2 e 3, analisadas anteriormente, há uma vontade de recomposição financeira das instituições federais, que não aparecem nas médias. E, em segundo lugar, houve efetivamente um aumento progressivo dos montantes do FNC.

TABELA 5
Padrão de execução orçamentária da administração direta nos três últimos governos
 (Em R\$ mil)

Governo	Administração direta					Administração indireta										Total	Média geral = 100	
	MínC	Média geral = 100	FNC	Média geral = 100	Casa de Rui Barbosa	Média geral = 100	Média geral = 100	BN	Média geral = 100	Fundação Cultural Palmares	Média geral = 100	Iphan	Média geral = 100	Funarte	Média geral = 100			Ancine
FHC 1	150.820	105	46.489	60	16.709	99	50.743	108	7.462	70	142.051	112	57.886	121	-	-	472.919	98
FHC 2	155.331	108	72.944	94	17.585	104	46.299	99	13.371	125	121.126	95	45.346	95	-	-	472.909	98
Lula 1	125.958	88	104.888	136	16.506	97	44.903	96	10.505	98	121.433	96	42.281	89	31.424	275	498.817	103
Média geral	143.419	100	77.345	100	16.954	100	47.003	100	10.717	100	126.944	100	47.651	100	11.427	100	482.399	100

Fonte: Siafi.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

É importante assinalar que a média de execução orçamentária no primeiro mandato do governo Lula foi ligeiramente superior (3%) à média dos últimos 11 anos, enquanto os dois governos FHC ficaram abaixo da média. É pouco para caracterizar um diferencial, pois a execução orçamentária não é tudo. Mas esse esforço é revelador tanto das prioridades macropolíticas e econômicas, quanto do comportamento efetivo dos recursos setoriais. Por exemplo, os dispêndios do MinC foram, na média, maiores nos períodos FHC e, no geral, a execução média das instituições federais foi maior naqueles dois governos, conforme a tabela 5. A execução do fundo no primeiro governo Lula superou a dos governos anteriores, sendo a principal responsável pela pequena vantagem geral daquele em todo o período. Na execução do FNC se apresentam novidades, em especial do ponto de vista da gestão, pois a realização do orçamento via FNC implica, não sempre, mas regularmente, o aporte de recursos dos convenientes. Daí o uso do mecanismo ter como consequência as contrapartidas e o aumento de recursos.

O uso do FNC alinhou a execução orçamentária a prioridades substantivas das políticas culturais – leia-se Pontos de Cultura (Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva), museus e fomento a eventos, em especial via Funarte.³ Adiante voltaremos ao esforço de alinhamento do financiamento a diretrizes políticas também para a modalidade “incentivos fiscais”.

A tabela 6 apresenta a execução do FNC por programas em 2006. A execução média do fundo é similar à de outros períodos (75,6%), mas alguns dos programas apresentam execução superior. É o caso do Programa Museu Memória e Cidadania, com 95,3% (e participação de 3,5% nos recursos do FNC ou R\$ 45 milhões) e o Cultura, Educação e Cidadania, com 90,5% de execução (mas com participação de 32,9%). O Programa Engenho das Artes (em grande parte executando prioridades da Funarte) é o segundo maior em participação (31,4%), mas apresenta uma execução menor do que a média do FNC (70,3%). A execução de Brasil Patrimônio Cultural é de 55,2% e a de Identidade e Diversidade é de 78,3%. O Programa Livro Aberto, além de pequena participação, tem uma execução baixíssima (29,6%).

TABELA 6
Execução do Fundo Nacional de Cultura em 2006
(Em R\$ mil)

Programas/FNC	Autorizado (a)	Liquidado (b)	Execução (b/a)	Participação (%)
Brasil patrimônio cultural	18.126	10.004	55,2	7,2
Livro aberto	7.401	2.189	29,6	1,6
Brasil, som e imagem	22.243	18.890	84,9	13,7
Museu memória e cidadania	5.070	4.833	95,3	3,5
Gestão da política de cultura	12.380	9.075	73,3	6,6
Cultura, educação e cidadania	50.278	45.491	90,5	32,9
Engenho das artes	61.694	43.364	70,3	31,4
Identidade e diversidade cultural – Brasil plural	5.420	4.245	78,3	3,1
Total	182.612	138.092	75,6	100,0

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

3. Consultar *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

A tabela 7 mostra dados que descrevem a Lei Rouanet. A captação média no primeiro governo Lula foi 19% maior do que a média dos três governos que o antecederam, chegando a R\$ 648 milhões. Entretanto, a parte renunciada também é muito maior, ou seja, 52% a mais do que a média do período. E a participação do setor privado com “dinheiro novo”, quer dizer, dinheiro próprio e não resultante da renúncia fiscal, é 49% inferior à média. O resultado é que as decisões de financiamento no que se refere à Lei Rouanet são tomadas pelo setor privado, mas os recursos vêm em grande medida como gasto indireto do setor público.

TABELA 7

Padrão de realização da Lei Rouanet nos três últimos governos

(Em R\$ mil)

Governo	Captação (a)	Média total =100	Renúncia (b)	Média total =100	Privado (c)	Média total =100	% "dinheiro novo" (d = c/a)
FHC1	439.491	81	159.071	43	280.420	162	63,8
FHC2	516.088	95	334.199	90	181.889	105	35,2
Lula1	648.172	119	563.355	152	84.817	49	13,1
Média total	543.229	100	369.767	100	173.462	100	31,9

Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Isso não quer dizer que os recursos privados são dispensáveis e que resultam em mau uso (o que é verdadeiro em alguns casos). Na realidade, o dinheiro novo não é dispensável se se considera que os montantes anuais ainda são maiores que os do FNC. O que se quer indicar é que o conceito de parceria entre público e privado não guia a implementação e o uso do mecanismo dos incentivos fiscais.

Também é importante lembrar que alguns dos mecanismos da Lei Rouanet foram regulamentados pelo Decreto nº 5.761, de abril de 2006, e que ainda não se pode avaliar plenamente seus resultados. O decreto procurou dotar a lei de um conceito ampliado de cultura, criando mecanismos de “democratização” do acesso aos recursos que ajudam a viabilizar a produção cultural. Antes, eram apoiados apenas projetos, agora podem ser apoiados programas e ações culturais e até mesmo iniciativas de fortalecimentos de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais de escopo cultural.

Também foram tomadas medidas para dotar o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) de maior transparência e sua execução deverá obedecer a um plano anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Houve ainda a preocupação de transformar, aproximar e alinhar o Pronac ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e aos objetivos ministeriais. Institui-se a Comissão do Fundo Nacional de Cultura para, como faz a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) no caso dos projetos financiados na modalidade incentivos fiscais, analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo que a nova comissão também será responsável pela elaboração do Plano Anual do FNC. O decreto também explicitou a possibilidade de uso de incentivos fiscais por meio do fundo, com destinação livre ou direcionada a projetos, ações ou programas específicos.

A normatividade mudou algumas regras relativas às condições de usos dos incentivos fiscais. Os planos anuais das instituições criadas pelos próprios patrocinadores passaram a submeter-se às mesmas regras dos demais proponentes, em especial, limitando-se as despesas administrativas a 15% do total do valor captado, quando antes era de 100%. Ou seja, as despesas administrativas não serão custeadas com recursos incentivados.

Outra inovação é que o proponente deverá submeter à apreciação ações de ampliação da acessibilidade do público a bens ou a produtos gerados por seu projeto, proporcionando

essa condição a pessoas idosas (de acordo com a Lei nº 10.741/2003) e a pessoas com deficiência (conforme Decreto nº 3.298/1999). Também deverão constar das propostas mecanismos e estratégias para diminuição dos preços de comercialização de obras ou ingressos, promoção da distribuição gratuita de obras ou “ingressos a beneficiários previamente identificados, que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura”. Esses mecanismos correspondem a uma explicitação das chamadas contrapartidas sociais, muito criticadas quando propostas no início do primeiro governo Lula.

3.3 O que ainda não se institucionalizou

Desde o início do governo Lula, discute-se a criação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) e de mecanismos que propiciem condições para sua efetivação. Diversas iniciativas foram desenvolvidas, sendo que a criação de institucionalidade via consolidação de conselhos paritários e de fundos, bem como a vinculação de recursos orçamentários para a cultura, estão entre as mais importantes.

No que se refere à vinculação de recursos, tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150/2003, que vem sendo discutida e apoiada há algum tempo por diferentes forças sociais, entre elas associações de artistas, gestores públicos e privados, tendo sido objeto de aprovação na 1ª Conferência de Cultura, em fins de 2005. A proposta prevê a vinculação à área de no mínimo 2% das receitas correntes líquidas (RCL) da União, de 1,5% das receitas dos estados e de 1% das dos municípios. Em diversos fóruns a proposta de vinculação tem sido reenfatizada, como, por exemplo, no Fórum de Gestores - Secretários Estaduais (realizado em julho de 2007), na Carta Viva a Cultura (saída da Plenária Nacional de Pontos de Cultura, em agosto de 2007), na Carta de Fortaleza (de julho de 2007), na Frente Parlamentar para a Defesa da Cultura e assim por diante. Os impactos orçamentários da PEC referida estão demonstrados na tabela 8, onde fica evidente o significativo aporte de recursos que representaria para a área cultural.

Como se depreende da tabela 8, os recursos executados pelo MinC no período de 2000 a 2006 foram sempre inferiores a 0,19% das receitas correntes líquidas federais – apenas em 2004 chegou a 0,21%. A aplicação da PEC nº 150/2003 implicaria um incremento médio de 12 vezes em relação aos recursos executados no período. Em vez dos R\$ 2,7 bilhões, teríamos na cultura recursos financeiros da ordem de R\$ 33 bilhões no período de 2000 a 2006. Se considerarmos que metade dos recursos iria para estados e municípios, é factível a afirmação de que o processo de construção do SNC estaria mais adiantado em sua consolidação. Apenas considerando 2006, a aprovação da PEC resultaria em R\$ 3,4 bilhões para as outras esferas de governo, permitindo um processo de construção baseado em compromissos, critérios de repasses e incentivos mais consistentes.

TABELA 8
Aplicação da PEC nº 150/2003
(Valores correntes em R\$ mil)

Ano	Execução orçamentária do MinC	% da RCL	Aplicação de 2% previstos pela PEC nº 150/2003	Incremento em número de vezes
2000	271.079	0,19	2.902.213	10,7
2001	318.380	0,19	3.354.782	10,5
2002	277.273	0,14	4.038.546	14,6
2003	274.769	0,12	4.498.403	16,4
2004	542.635	0,21	5.287.060	9,7
2005	398.708	0,13	6.060.316	15,2
2006	661.166	0,19	6.894.629	10,4
Total	2.744.010	-	33.035.949	12,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Enquanto as forças culturais e políticas se articulam para defender a aprovação da PEC nº 150/2003, os processos de constituição do SNC continuam, mobilizando os recursos disponíveis. Observa-se na tabela 9 que apenas 34% dos municípios brasileiros (1.888) aderiram ao sistema. Esse processo é ainda mais lento entre os municípios menores, naturalmente, dadas as dificuldades financeiras, de gestão, de comunicação etc. De outra perspectiva, os dados podem ser considerados alentadores: entre os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, a adesão é de 55%; naqueles entre 100 e 500 mil, ela é de 63%; e nos maiores, é de 83%.

TABELA 9
Adesão ao SNC

Municípios por porte Brasil/total	Adesão ao SNC	% de adesão entre municípios	% com conselho	% com fundo exclusivo	Com conselho paritário	Evolução de municípios com conselhos	Evolução de municípios com fundo
Total	1.888	34	50	15	–	29	104
Até 5.000	302	22	44	6	–	34	89
De 5.001 a 20.000	782	30	48	9	–	39	76
De 20.001 a 50.000	456	44	48	13	–	36	85
De 50.001 a 100.000	172	55	56	26	–	3	144
De 100.001 a 500.000	146	63	71	44	–	12	137
Mais de 500.000	30	83	87	83	–	24	127

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Também é importante assinalar que apenas 15% dos municípios têm fundo exclusivo e somente 31% têm conselho paritário, fatos que apontam para a implementação de um modelo institucional diferenciado daquele proposto pelo governo federal, por meio da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), e previsto nos Protocolos de Intenção assinados. Outro ponto a salientar é que o número de municípios com conselhos evoluiu depois de detonado o processo de criação do SNC, tendo aumentado em 29% entre 2001 e 2006. Nesse caso, os pequenos municípios se destacam por criarem um processo dinâmico de institucionalização das políticas culturais.

Embora o ritmo seja lento quanto aos resultados e em alguns dos processos – a assinatura de Protocolos de Intenção esteve praticamente estagnada em 2007–, as opiniões de gestores públicos e de atores do campo cultural permitem dizer que ainda há energia na aposta de criação de um sistema público de interlocução, tanto entre esferas de governo quanto entre estas e a sociedade civil organizada. A tabela 9 resume e ilustra o que se afirmou a respeito da consolidação do SNC.

3.4 Qual é a novidade promissora?

A novidade na área cultural foi o lançamento do Programa Mais Cultura, também conhecido como PAC Cultural. Criado em outubro de 2007 pelo Decreto nº 6.226, ele se destina a criar espaços para a produção e a democratizar o acesso à cultura, estabelecendo como meta a criação de 20 mil Pontos de Cultura. No seu lançamento anunciaram-se investimentos da ordem de R\$ 4,7 bilhões até 2010, sendo que R\$ 2,2 bilhões viriam da União e o restante de outros órgãos e instituições.

O PAC Cultural está organizado em torno de três diretrizes:

- “Garantir o acesso a bens culturais”, oferecendo meios para a expressão simbólica, a promoção da auto-estima e a inclusão social.
- “Qualificar o ambiente social das cidades”, com a ampliação da oferta de equipamentos e meios de acesso à produção e à expressão cultural.
- “Gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda”.

Em grande parte o programa é marcado pela multiagencialidade, ou seja, dele participam vários ministérios e instituições, inclusive estaduais e municipais. Foram assinados 26 acordos de cooperação com os ministérios da Justiça (MJ), da Educação (MEC), do Meio Ambiente (MMA), da Saúde (MS) e do Trabalho e Emprego (MTE) e com a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Serviço Social do Comércio (Sesc) e a Unesco, entre outros.

Com o MJ há um acordo para a implementação de 38 Pontos de Cultura, 8 Pontões, além de bibliotecas multiuso e museus comunitários. Com o Sesc, o acordo é para implantar 15 Pontos de Difusão e 150 cineclubes. Com a Funai o compromisso é implantar 100 Pontos de Cultura Indígena. Com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a implantação de Pontos de Cultura será em Territórios Rurais de Cidadania. O MS vai criar espaços culturais em unidades hospitalares. O acordo com a Secretaria Nacional de Juventude inclui a capacitação de mediadores culturais e de jovens nas áreas técnicas e artísticas – uma das metas do “Mais Cultura” é capacitar 30 mil profissionais como mediadores culturais.

O programa contará também com o apoio de bancos oficiais para viabilizar ações de microcrédito cultural, sendo que as metas são a realização de 22 mil operações com média de R\$ 10 mil, e de 150 mil operações com média de R\$ 900. Além dessas ações pretende-se criar o Vale Cultura para estimular o consumo de bens e serviços culturais para 3 milhões de trabalhadores. Essa ação ainda está em discussão entre o MinC e a Receita Federal, pois implica a dedução de impostos.

Outra novidade é a ampliação do conceito de Ponto de Cultura para abranger bibliotecas, cineclubes e os “pontinhos de cultura”, que se constituem em brinquedotecas e parques infantis. Outras ações são a edição de livros populares de bolso, a realização de microprojetos, a modernização de bibliotecas públicas, e o uso de TVs e rádios públicas para ampliar o acesso à cultura. Ainda aqui, destacam-se ações de capacitação e inserção no mercado de trabalho, com ações de formação artística, apoio a comunidades artesanais, oficina-escola, cursos técnicos e gerenciais. Também está incluído o estímulo à criação de estruturas de gestão cultural descentralizadas.

Boa parte das ações se refere a conteúdos conceituais já presentes no Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva (Pontos de Cultura), outras se referem ao papel da cultura como parte do desenvolvimento humano e social. A cultura passa, assim, a ser concebida como recurso estratégico para a promoção da qualidade de vida, da valorização da diversidade e do sentido de pertencimento e auto-estima de pessoas e comunidades, tanto quanto da cidadania e da promoção dos direitos culturais. Acesso e democratização da cultura devem ser vistos a partir dessa perspectiva ampla.

4 Tema em destaque

Juventude e cultura

4.1 O que são o jovem e a juventude?

Atualmente, é usual considerar a juventude como a fase da vida que se alonga dos 15 aos 29 anos. É um período longo que implica o adiamento da vida adulta e se liga, em parte, a uma duração maior da escolaridade e a uma situação econômica de dependência, em razão da baixa empregabilidade, o que retarda o abandono do domicílio dos pais. Em certo sentido, a juventude é um momento do tempo suspenso, ou seja, um adiamento da vida verdadeira, que é a vida adulta, mas ao mesmo tempo é quando se vivenciam de forma especial os laços sociais e afetivos e quando se desenvolvem elementos da própria personalidade e da auto-expressão. Nas relações com a cultura e na construção das identidades sociais, esta contextualização é importante, ainda que insuficiente.

A juventude será tomada aqui tanto como um “modelo de reprodução da trajetória dos pais” quanto como um “modelo de experimentação”. No primeiro caso, a exigência de reprodução da trajetória dos pais imprime pressões para que o momento do casamento, da maturidade sexual, da entrada no mercado de trabalho e a adoção da lógica da responsabilidade pessoal pelo próprio sustento sejam adiantados. No segundo caso, a movimentação pelos espaços de lazer, da sociabilidade sem finalidade econômica e da experimentação cultural permite a configuração das identidades pessoais e sociais vivenciadas durante esse “tempo suspenso” de ambulação pelas cidades e suas periferias.

O modelo de experimentação parece mais oportuno para dar conta das demandas por reconhecimento social e por espaços de sociabilidade juvenil. Essas experiências se relacionam com instituições e circunstâncias específicas, e podem ser vividas nos espaços urbanos informais ou em campos institucionais mais formalizados. Também podem ganhar uma conformação específica quando em confronto com o primeiro modelo e com suas exigências de reprodução. De qualquer maneira, os dois modelos analíticos são complementares.

O experimentalismo da juventude tem três dimensões: demanda por reconhecimento, crítica à cultura consagrada e desejo de acesso à informação cultural. Tudo isso vem regado com um forte *ecletismo* ou *hibridismo* cultural e crítica às formas de cultura estabelecidas ou legítimas, seja no campo das artes ou das formas de vida das gerações anteriores. Pode-se afirmar que esse tempero implica fazer críticas às instituições culturais, em especial as escolares, que não se sensibilizam nem se amoldam a essas exigências. Atualmente a cultura escolar tem se mostrado inteiramente incapaz de transmitir conhecimentos de forma adequada. Isso não se deve apenas à sua qualidade, pensada em termos genéricos e abstratos, mas às dificuldades da escola para se adaptar às necessidades da juventude. Os jovens negam os mecanismos de distinção social propostos pela educação formal, em razão de modos inteiramente novos de aquisição e valorização cultural. Diante dessa configuração própria da juventude, a formação do gosto e a reprodução de modelos de excelência são falhos, e deixam entrever um descasamento entre os objetivos institucionais escolares e a cultura juvenil.

De fato, a escola desconhece os papéis e os potenciais da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes (Educação Artística) tornou-se obrigatório no início da década de 1970, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

nº 5.692/1971, ficando a política pública de formação de professores garantida pela LDB nº 9.394/1996. No entanto, os dados sobre a presença de professores de artes, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental são eloqüentes, de modo que a situação do ensino relativamente a essas matérias dispensa longos comentários.

No ensino fundamental, segundo o Censo Escolar de 2003, dos 15,5 milhões de alunos, 59,7% estudavam artes, 73% estudavam história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio (8,3 milhões de alunos), 43,6% tiveram professor de artes, 54,9% de história, 26% de filosofia e 64,4% de literatura. A tabela 10 apresenta os dados também por turno.

TABELA 10
Proporção de alunos que freqüentam a educação básica regular, segundo a etapa da educação básica, o turno e a existência ou não de professor por componente curricular (2003)

Etapas da educação básica e turno		Arte		História		Filosofia		Literatura	
		Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor	Não há professor	Há professor
Ensino fundamental 5ª a 8ª série	Total	40,3	59,7	26,9	73,1	85,6	14,4	19,9	80,1
	Diurno	39,2	60,8	25,9	74,1	85,3	14,7	19,0	81,0
	Noturno	47,6	52,4	33,4	66,6	87,8	12,2	25,7	74,3
	Total	56,4	43,6	37,9	62,1	69,0	31,0	28,7	71,3
Ensino médio	Diurno	60,1	39,9	45,1	54,9	74,0	26,0	35,6	64,4
	Noturno	52,1	47,9	29,8	70,2	63,2	36,8	20,9	79,1

Fontes: Inep/MEC, Censo Escolar de 2003 e Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

É no espaço deixado pelas deficiências do sistema educacional que atua o Programa Educação Cultura e Cidadania (Pontos de Cultura), partindo de um diagnóstico simples: a produção cultural brasileira é concentrada e o acesso é desigualmente distribuído do ponto de vista regional e social. Periferias de grandes cidades, pequenos municípios e favelas sofrem com a ausência de opções de cultura e lazer, o que aumenta os riscos de desagregação social. Outro ponto é que crianças e jovens não desfrutam do processo de formação escolar, de acesso a informações e de métodos didático-pedagógicos adequados. A escola não desenvolve estratégias que lhes permitam uma atitude reflexiva e crítica a partir do contato com referências culturais universais (ou pelo menos alheias ao contexto imediato de vida) e com linguagens artísticas. Em suma, crianças, adolescentes e jovens encontram dificuldades de usufruírem e se apropriarem dos recursos simbólicos da sociedade.

O programa se propõe a sanar parte desses problemas, apoiando a formação inicial de mediadores (agentes das instituições escolares ou da comunidade), aproximando a cultura dos jovens em situação de exclusão com os “circuitos mais elaborados da cultura e das artes”. Também tenta desenvolver potencialidades profissionais no campo da produção, da circulação e difusão de bens culturais. Ele pode vir a se tornar uma estratégia articulada de valorização do experimentalismo da juventude e de fortalecimento simultâneo da criatividade e das artes nas instituições escolares, como elementos didático-pedagógicos relevantes. O programa capta parte das demandas por reconhecimento e experimentação, abarcando a valorização de culturas não consagradas, isto é, não legitimadas institucionalmente ou nos mercados culturais. Ao mesmo tempo, considera as necessidades de formação profissional para que a inserção laboral do jovem também resulte de uma adequação entre identidade e capacidade. A valorização do experimentalismo faz com que outra demanda se pronuncie, qual seja, o acesso irrestrito às tecnologias de

informação e comunicação, em particular a internet. Por fim, o programa também tem um papel importante em relação à escola, buscando aproximá-la da comunidade e estimulando transformações a respeito do papel da criatividade cultural no interior do sistema educacional.

4.2 Existe uma cultura dos jovens?

A tentação é começar a responder afirmando que existem muitas culturas jovens, isto é, aquelas da periferia urbana das metrópoles, das grandes cidades, dos centros de maior renda, do interior, dos jovens indígenas, dos jovens do mundo rural, dos jovens brasileiros, paulistas, cariocas, das favelas etc. Cada item da descrição poderia ser multiplicado por suas variantes, por gênero, região, etnia e assim por diante. Em vez dessa estratégia segue-se outra, que é apontar as perspectivas gerais que envolvem a questão.

A primeira se refere à distinção entre os jovens que trabalham e aqueles que permanecem no sistema educacional, dispondo de vários anos para se inserir definitivamente no mundo do trabalho. Esses últimos foram retidos pelas instituições escolares e se mantêm longe das “responsabilidades sérias” até que seu engajamento implique conflitos com os “adultos” ou antigos ocupantes das posições que estão sendo disputadas.

Alguns problemas surgem dessa perspectiva. Em primeiro lugar, a estrutura familiar que mantinha as condições de *escolarização ampliada* se transformou muito e o jovem, em geral, não pode manter esse *status* de estudante por longo período de tempo. Em segundo lugar, é necessário considerar que a escola (por razões estruturais, como a presença de novas tecnologias educacionais, por exemplo, ou institucionais, como a ausência de professores e livros didáticos de qualidade) não oferece um *saber de excelência* que permita construir marcos de legitimação cultural. E, finalmente, é preciso ter em mente que a situação dos mercados de trabalho é causa de indeterminação nos cálculos sociais.

A segunda perspectiva refere-se aos problemas que surgem num contexto de socialização mais amplo. Os mecanismos de integração social falham da mesma forma que as instituições escolares e do mercado de trabalho. As referências coletivas passam a ser aquelas *próximas*, ou seja, as experiências vividas, os estilos de vida, as sociabilidades baseadas em alguma espécie de identidade, como os movimentos sociais e mesmo a situação de desemprego, ou podem se referir ao domínio de um estilo musical, uma dança, uma habilidade plástica, como o grafite etc. Em outros casos, a xenofobia, a homofobia, o racismo etc., resultam de experiências reais ou imaginárias que criam laços de distinção e repulsa entre os grupos. Seja como for, mesmo que com sinais morais opostos (o segundo tipo de relação é indesejável), há um processo de construção de identidades e de associativismo em um espaço público mitigado por vários tipos de constrangimentos.

Também aqui é importante ressaltar que o Programa Educação Cultura e Cidadania, agora ampliado pelo Mais Cultura, apreende partes das referências dessas duas visões. Objetiva capacitar para o trabalho cultural explorando oportunidades, mas reconhecendo dificuldades no mercado de trabalho dos jovens; procura estimular a valorização da cultura como elemento pedagógico nas escolas, reconhecendo o afastamento dessa instituição das necessidades do jovem. No entanto, não procura padrões culturais que sirvam de referência à excelência. Simplesmente avança na idéia de reconhecer as comunidades e o associativismo cultural como elementos dinâmicos e – o termo não é usado no programa e talvez nem seja o mais adequado – *multiculturais*.

Outra perspectiva a ser considerada é a do consumo cultural jovem. É tradicional pensar a cultura em termos de sua produção. Literatura, cinema, teatro, dança, artes plásticas e até mesmo a televisão ou o rádio são analisados pelos seus conteúdos morais, estéticos e pela sua capacidade de oferecer interpretações úteis e enriquecedoras sobre o mundo e as relações sociais. Dessa forma, em geral, se preconiza que o Estado e mesmo o mercado devem se ocupar dos estímulos necessários à produção desses eventos de forte conteúdo simbólico. Mas é necessário lembrar que boa parte da produção só se completa no consumo e esse se refere ao movimento relacionado ao gosto e à utilidade dos bens e produtos consumidos. Ou seja, à realidade da produção deve-se adicionar o consumo.

Os jovens constituem um dos componentes centrais desse cenário. O que vestem, onde vão, o que fazem no tempo livre, as práticas de consumo cultural dizem algo sobre como inventam suas identidades e como usam o consumo para compô-las. Suas relações com as artes tradicionais, por exemplo, se transformaram. A tabela 11 apresenta o consumo de bens culturais em sentido estrito entre jovens.

A tabela 11 divide-se entre percentual da população jovem que realizou gasto com cultura, gasto médio *per capita* dos jovens que consumiram bens culturais e gasto médio *per capita* do conjunto dos jovens brasileiros. O maior gasto médio dos jovens com cultura se dá com teatro (R\$ 403) e depois “outras saídas” (R\$ 400). Mas, na totalidade da população jovem, o maior gasto *per capita* entre todos os jovens é com periódicos (R\$ 16,6), seguido de “outras saídas” (R\$ 33,5). A diferença entre um universo e o outro indica que muitos são os jovens que não realizaram dispêndios com cultura ou não acessaram bens culturais, e que, entre eles, o consumo é concentrado e não se distribui de forma equânime. Apenas 2,8% dos jovens vão a teatro (apesar do alto gasto médio, provavelmente devido ao alto preço dos espetáculos teatrais), 1,7% fizeram gasto com livros, enquanto 6,3% gastaram com cinema, 6,5% gastaram com conteúdos de vídeo, 4,4% com CDs (ou outro bem relacionado à música), 7,1% gastaram com periódicos e 8,4% com “outras saídas”.

TABELA 11
Perfil do consumo cultural de jovens e adultos

Tipo de consumo	Escolaridade	% de jovens que consumiram bens culturais	Gastos com cultura entre jovens que consumiram bens culturais	Gastos <i>per capita</i> dos jovens brasileiros
Cinema	Total	6,3	186	11,7
	12 anos ou mais	29,8	227	67,5
Vídeo	Total	6,5	190	12,4
	12 anos ou mais	20,6	246	50,7
Teatro	Total	2,8	403	11,5
	12 anos ou mais	7,1	458	32,5
CD, Vinil e fita	Total	4,4	237	10,6
	12 anos ou mais	15,1	309	46,6
Livros didáticos	Total	4,2	94	3,9
	12 anos ou mais	3,0	131	4,0
Livro	Total	1,7	157	2,7
	12 anos ou mais	8,1	237	19,3
Periódicos (jornal, revista, etc.)	Total	7,1	235	16,6
	12 anos ou mais	28,1	306	86,1
Outras saídas	Total	8,4	400	33,5
	12 anos ou mais	18,6	679	126,4

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2003/IBGE.

Elaboração: Nisoc/Disoc/Ipea.

Finalmente, deve-se enfatizar que o nível de consumo cultural é exponenciado entre os jovens de escolaridade superior a 12 anos, ou seja, os universitários. Os gastos se multiplicam por três e até seis vezes em relação ao total de gastos culturais *per capita*. Entre os jovens de maior escolaridade e que consumiram bens culturais, os maiores dispêndios médios foram com “outras saídas” (R\$ 679), teatro (R\$ 458), CD (R\$ 309) e periódicos (R\$ 306). Mas é interessante que o universo de jovens universitários que gastaram com cinema é de 29,8%; com periódicos, de 28%; com vídeo, de 20,6%; e com CD, de 15%. Enquanto isso, “outras saídas” tem gasto para o universo de 18,6%, livros para 8% e o teatro cai para 7%. Esses dados mostram, além de diferentes intensidades de práticas, que a composição da cesta de consumo é bastante heterogênea entre os jovens. Fica claro que eles se mobilizam para consumir bens culturais, mas entre os itens de consumo encontram-se bens que não se limitam àqueles das artes tomadas em sentido normativo (artes tradicionais).

As análises de consumo e práticas culturais mostram a realização de outras práticas complementares e, portanto, não excludentes entre si, realizadas no ambiente doméstico, voltadas para escalas de preferências e sociabilidades diferenciadas, e que se afastam de uma pauta de práticas culturais normativas (das artes tradicionais). Os dados apresentados mostram a complexidade da questão cultural e dos problemas enfrentados pelas políticas culturais na definição do âmbito de sua intervenção.

É provável que as políticas culturais estimulem um relacionamento maior entre formação escolar-gosto pelas artes tradicionais valendo-se da ampliação dos espaços de convívio entre as duas esferas de práticas, isto é, a institucional e a antropológica (empírica). Também é possível dizer que essas políticas podem mudar o significado das práticas de audiovisual, uso de computadores, multimídia etc., na medida em que podem ser associadas a tecnologias de produção artística e não apenas ao consumo de informações. Por outro lado, o estabelecimento da cultura como instrumento de promoção de liberdades básicas deve estimular o associativismo político e a multiplicação de espaços públicos de reconhecimento social e de construção da auto-estima. São esses os desafios do Programa Educação Cultura e Cidadania e, sobretudo, do Programa Mais Cultura.

De certa maneira, a descrição empírica do consumo revela que boa parte dos bens financiados pelo Estado não encontra correspondência no gosto do público ou nas possibilidades de que sejam usufruídos. Muitos respondem a esse desencontro preconizando mais produção e políticas de acessibilidade. Quanto maior a oferta, maior a demanda. Essa posição é parcialmente verdadeira.

Em linhas gerais, as políticas culturais têm um viés produtivista ou patrimonialista. Aqui se aponta em outra direção, qual seja, a de que a política pública, tal qual preconizada pelos Pontos de Cultura, deve considerar também os desejos reais ou empíricos. Transformar e melhorar a qualidade do que é produzido, melhorar o acesso (mais arte e música clássica, por exemplo) e formar a demanda são parte do problema, mas é também necessário partir daquilo que mobiliza as pessoas em torno do fazer cultural. Dessa forma, a cultura pode ser tomada como um fenômeno vivo, dinâmico, capaz de animar a vida econômica e simbólica das sociedades. Não por acaso o consumo e seus estilos fomentam identidades, que surgem e desaparecem, mas que ligam indivíduos, grupos, regiões. O consumo cultural dá ordem a significados e indicia inúmeras identidades sociais. Os bens culturais consumidos aproximam ou afastam pessoas e grupos. Permitem

compartilhar semelhanças e assinalar diferenças de origem e trajetórias sociais. Traçam linhas de um sistema de inclusão e exclusão. Afinal, do convívio dos grupos fazem parte aqueles que carregam semelhanças.

4.3 Uma abordagem legitimista ou pluralista?

A análise das práticas e comportamentos culturais da juventude permite questionar as formas e desenhos das políticas culturais e até mesmo a concepção de cultura que as orienta. As abordagens tradicionais, a respeito dessas políticas, apontavam a democratização da cultura como possibilidade de acesso a alguns bens, gêneros e modalidades culturais mais ou menos legítimas socialmente. As análises de frequência a certos espaços culturais (museus e exposições de artes, por exemplo) apresentam essa limitação, que é supor que a visita a certos equipamentos e obras é igualmente legítima para todos os grupos sociais. No entanto, a sociografia da visita revelou uma correlação entre frequência e níveis altos de escolaridade e renda.

Por outro lado, os estudos da vida e das práticas culturais comuns (em especial dos jovens, mas também de grupos das periferias urbanas, imigrantes ou mulheres) não apenas indicaram uma pluralidade de modalidades de prática, mas também implicaram a crítica da fixação dos gêneros culturais como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista permitia criticar duramente a falta de democratização da cultura, não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados.

É certo que uma sociedade democrática acolhe comunidades no seu interior e que tal diversidade deve florescer dentro de um contexto de entendimento e respeito mútuo, pelo menos à luz de um pluralismo razoável. Isso é desejável no quadro de respeito às liberdades básicas, o que exclui, naturalmente, a presença de desigualdades políticas e sociais extremadas. É ainda importante dizer que a participação política está incluída no rol das instituições básicas e vem, por essa razão, acompanhada do direito de acessar informações relevantes e discuti-las nos espaços públicos adequados.

As políticas culturais, especialmente aquelas traduzidas no Programa Educação, Cultura e Cidadania, relacionam-se com os dois aspectos. De um lado, promovem a circulação de informações e significados e, de outro, desenvolvem um grande potencial para a instauração de espaços públicos de convívio, troca e reconhecimento mútuo. Esses espaços se constituem em *locus* onde os participantes podem ser vistos e ouvidos por todos e onde é possível que isso aconteça sob ângulos e perspectivas diferentes, em suma, que todos sejam reconhecidos em sua igual capacidade de produzir opiniões e participar das decisões. Relaciona-se com uma liberdade básica, qual seja, ter opinião e manifestá-la, dentro de certos limites e de acordo com os procedimentos adotados nas formas e situações de convívio social e político.

Essa perspectiva permite repensar a política como campo de reconhecimento das diferenças sociais e de diálogo. Assim, a política não é apenas um campo onde predomina o dever moral do Estado para com os cidadãos, mas espaço de interlocução e expressão das diferenças de opiniões, posições existenciais, estéticas, cognitivas políticas ou outras. Essa pode ser uma visão controvertida, mas há que se reconhecer aí um campo propício ao desenvolvimento de valores civis e ao uso pacífico e coletivo dos espaços públicos. A capacidade de enriquecer o convívio e imaginar mundos alternativos não é dom natural, mas uma

capacidade cultural desenvolvida. Não é necessário desconstruir as artes tradicionais como campo legítimo de fruição estética, mas elas são um cânone entre outros possíveis.

Por que considerar esses elementos como importantes na área cultural? Em primeiro lugar, pela privatização constante e recorrente dos espaços de consumo cultural. Cada vez mais a produção cultural direciona-se ao consumo de bens no espaço doméstico e se atém crescentemente a produtos audiovisuais, sejam relacionados ao cinema, ao rádio ou à televisão, ou a equipamentos de microinformática. Toda a produção nesse campo sofre de inúmeras restrições, em especial pelas características dos empreendimentos e da estrutura de produção, bastante marcadas pela presença de monopólios ou de fortes interesses privados. Portanto, os espaços de intercâmbio cultural são recessivos.

Por outro lado, muito do que é produzido em termos culturais ocupa espaços socialmente periféricos ou assume a forma de culturas de gueto ou “guetizadas”. Não circulam, ou quando o fazem, são para uma absorção rápida, circunscrita aos circuitos de mercado. Não se quer com isso afirmar a pouca importância dos mercados como elementos de realização de direitos de cidadania. Ao contrário: grande parte da dinâmica cultural ocorre nos mercados. O consumo cultural das famílias atingiu cerca de R\$ 31 bilhões em 2003. Enquanto isso os dispêndios públicos pouco ultrapassaram a casa dos R\$ 2 bilhões. Isso não indica que o Estado, em seus diversos níveis de governo, não tenha papel decisivo nos desenvolvimentos da cultura. O poder público regula, cobra impostos, normatiza, investe em áreas de apoio e em atividades conexas, como os transportes, o desenvolvimento de tecnologias, e ainda estabelece inúmeras pontes entre os países. Assim, a importância do poder público talvez se encontre em outros lugares para os quais não se olha habitualmente quando se fala em políticas públicas de cultura e que, na atual situação, não podem prescindir das forças dinâmicas da sociedade e dos mercados para a realização dos direitos culturais e a democratização da cultura.

Dessa maneira, a competição econômica e a presença de um dinamismo importante das pequenas associações e empresas culturais deveriam ser consideradas como parte da estrutura básica de valores e instituições sociais. Não é razoável imaginar que poucas empresas determinem não apenas a produção, mas a circulação de informações e de bens simbólicos. Nesse caso, mercado e Estado são duas faces de uma mesma moeda. O dinamismo do setor cultural está, de certa forma, ligado aos mercados, mas estes reproduzem, em grandes doses, as desigualdades sociais de origem. De qualquer maneira, os mercados são construções sociais que podem se orientar para objetivos de inclusão. Não possuem uma natureza que promove necessariamente injustiças, mas eles são instituições que, tratadas de forma adequada, podem convergir para a inclusão social e cultural.

As políticas culturais, que se relacionam de forma íntima com a produção e circulação simbólica, devem oferecer, também aqui, recursos que possibilitem a ampliação dos espaços públicos para o autodesenvolvimento pessoal e coletivo, o que é de especial importância para os grupos etários mais jovens. Não à toa, parte do escopo das políticas culturais se refere à criação de espaços de convívio e fruição, sejam eles os parques infantis, como preconizaram os modernistas no início do século XX nas políticas culturais do município de São Paulo, os cineclubes ou as casas de cultura, de longa tradição. Não é obra do acaso que essa tradição esteja sendo revisitada pelo Programa Mais Cultura ao preconizar um conceito ampliado de política cultural e ao relacionar cultura a desenvolvimento.

5 Considerações finais

A análise da política aponta uma inércia das políticas patrimonialistas e das políticas de eventos e assinala que, mesmo ainda timidamente, há uma inflexão conceitual importante nas políticas culturais. Indica que as proposições recentes, em especial desenvolvidas a partir do Programa Educação, Cultura e Cidadania - Cultura Viva se constituem em referências que distinguem a atuação do atual MinC, mas que ainda não têm um caráter efetivamente sistêmico. Descreve alguns ajustes na aplicação da Lei Rouanet, entre eles que o aumento dos recursos financeiros não é o aspecto mais relevante da administração atual, mas ao contrário, que o direcionamento de parte dos recursos para diretrizes políticas prioritárias vai sendo gradativamente construído por meio da gestão do FNC. Também aponta para a existência de “políticas culturais privadas” financiadas com recursos da renúncia fiscal.

A baixa adesão dos municípios ao SNC em 2006 e 2007 indica a diminuição do ritmo de sua implementação. Embora o MinC não aponte explicitamente na direção de novas estratégias para a configuração desse sistema, criou o Programa Mais Cultura prevendo incentivos à criação de mecanismos locais de assessoria e planejamento na área cultural. Mesmo que essas estruturas aparentemente não substituam os conselhos e fundos locais, podem vir a se tornar uma das peças do SNC.

Não se pode afirmar essa interpretação de forma categórica, mas esse é um sentido possível à declaração de atores ministeriais de que “é necessário exercitar o sistema”, em crítica às estratégias anteriores de construção do SNC. Ademais, a disseminação dos Pontos de Cultura no território implica uma forma de estímulo à criação de redes de agentes culturais, o que pode significar outra maneira de exercitar a idéia de sistema. Seja como for, há uma possibilidade de que o Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva (Pontos de Cultura) venha a ter conseqüências importantes na articulação de algo como um sistema nacional, sobretudo por ter se tornado um dos eixos estruturadores do PAC Cultural.

Observou-se também que existem muitas culturas jovens e que elas não são caracterizadas pela reprodução dos modelos culturais dos pais nem pelos valores canônicos das artes tradicionais. Antes, são caracterizadas por uma grande diversidade e hibridismo. Dessa maneira, não é razoável esperar das políticas culturais a defesa de um modelo legitimista de prática e fruição cultural, mas, ao contrário, mesmo com a valorização das artes tradicionais, espera-se a ampliação e a multiplicação das possibilidades da experimentação estética e cultural. Dessa forma, a cultura pode significar um apelo real às necessidades de reconhecimento da juventude, ampliação dos espaços de convívio e oportunidade para criar auto-estima positiva e construtiva.

Finalmente, é preciso indicar que predomina um padrão nas linhas gerais da organização das políticas culturais, referido à idéia do patrimonialismo, e que não há muitas novidades no campo – e onde há, são inexpressivas em termos de montantes de financiamento. Na verdade, se há mudanças no horizonte das políticas culturais federais, elas são mais significativas do ponto de vista conceitual, por um lado com a idéia de um SNC, por outro, com o desenho do Programa Cultura Viva. O Programa Mais Cultura, entretanto, descortina possibilidades de potencializar essas duas idéias.