

# CULTURA

## 1 Introdução

No Brasil, os direitos sociais e culturais estão em segundo plano, e o Estado não os garante plenamente. As questões sociais, como a violência, a fome, a miséria, o desemprego, a escola e os serviços de saúde de qualidade, cedem lugar às prioridades do ajuste fiscal. Some-se a isso a ausência de equipamentos culturais na maior parte dos municípios e um mercado cultural completamente desregulado, com um quadro específico no qual se desenvolvem as seguintes políticas culturais: recursos financeiros escassos, instrumentos de política pública insuficientes e reflexão sobre a história cultural e social absolutamente relegada a plano demasiado secundário. Mesmo na presença da melhor das intenções e dos diagnósticos mais precisos, os esforços de reforma apresentam-se como o trabalho de Sisifo diante da ausência de recursos e das prioridades das políticas econômicas.

Os problemas apontados não são conjunturais, têm longa história e exigem soluções institucionais amplas, mudanças no comportamento dos governos e também da sociedade no que se refere ao padrão das políticas culturais. Os gestores da cultura no governo Lula apontaram em diversas ocasiões os limites estreitos nos quais as políticas culturais dos anos 1990 se desenrolaram. Entretanto, os constrangimentos e os obstáculos não puderam, ainda, ser removidos, o que gerou baixa capacidade de manobrar as políticas no sentido das reformas e das reestruturações perseguidas. Nos primeiros meses, o Ministério da Cultura (MinC) apresentou suas propostas e a direção em que iria atuar. Mobilizou-se e travou diversas e importantes batalhas: consolidou a reestruturação interna, teceu vasta rede de articulações e apoios e discutiu pontos importantes da reforma tributária que afetavam os recursos dos estados e municípios, além de contar com a idéia de um sistema nacional de cultura e com a aprovação de Emenda Constitucional, que é ponto de partida para instrumentalizar o poder público para o manejo de um Plano Nacional de Cultura.

## 2 Os desafios das Políticas Públicas de Cultura

O Ministério da Cultura aproveitou os meses iniciais de governo para estabelecer alianças, articulações, contatos com os diversos atores institucionais na área, em especial com os secretários de cultura dos estados e dos municípios, preparando-se assim para ampliar os espaços de atuação e apoiando-se na idéia de reformulação das instituições nacionais de cultura e do seu escopo de atuação. Para tal, foram realizadas inúmeras audiências públicas, encontros e seminários, nos quais se discutiu, entre diversos temas, a reestruturação das leis de incentivo e do modelo de financiamento, bem como os papéis dos agentes públicos e dos gestores culturais.

O governo Lula realizou, na área cultural, encontros internos, tendo depois convocado os diversos agentes culturais para discutir sobre as fontes e as formas de financiamento à cultura, bem como sobre a distribuição da produção cultural. Para isso,

realizou inúmeros seminários, os quais foram chamados “Cultura para Todos”. Os diagnósticos já estão feitos, faltam soluções viáveis. A criação de novas fontes de financiamento e a ampliação de recursos tornam-se necessárias, pois não se pode contar apenas com os recursos incentivados, que têm limites claros, em especial as preferências do empresariado e de suas diretorias de *marketing*. Além disso, os recursos incentivados deixam parte da demanda sem ser atendida e, para esses excluídos, devem ser criados outros mecanismos na forma de recursos orçamentários ou a fundo perdido. As leis de incentivo podem ser ajustadas, mas não transformadas em sua natureza e limites. A distribuição de livros, espetáculos, música, exposições etc. deverá, nas propostas do MinC, ter apoio direto do governo, de forma que se otimizem os recursos públicos ou privados investidos. Quanto mais o produto cultural circular dentro e fora do país, melhor para os artistas envolvidos e também para o público. É importante, segundo a visão dos representantes do próprio MinC, que as produções sejam pensadas também na sua distribuição e que canais alternativos sejam criados, uma vez que a distribuição comercial não atende a todas as demandas.

Em resumo, o Ministério da Cultura colocou-se alguns desafios: criação de um sistema nacional de cultura e um de financiamento – os quais incluem a configuração e a institucionalização de uma política nacional –, reforma dos mecanismos de financiamento e a democratização cultural. A consecução desses desafios impõe ao governo a articulação com diversas instituições como Ministério da Educação, Universidades, Ministério do Trabalho, instituições culturais públicas regionais, em especial em estados e municípios, e o aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais do próprio Ministério. Além disso, impõe-se o aumento dos recursos financeiros disponíveis – compromisso longe de estar selado.

## 2.1 Mecanismos de Financiamento

O desafio de consolidar o sistema de financiamento nacional envolve a definição de novas regras para o funcionamento das Leis de Incentivo, do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). O objetivo, discutido em inúmeros encontros nacionais, seria o de dar transparência aos critérios de funcionamento, confiabilidade e legitimidade à distribuição dos recursos públicos. O segundo elemento desse desafio seria o de aumentar os recursos disponíveis.

As leis de incentivo fiscal foram elementos centrais no fomento às atividades culturais no Brasil dos anos 1990. Além das leis federais, atualmente em processo de discussão e de revisão no que refere aos critérios de acesso aos seus recursos e de seus mecanismos de operacionalização, os estados criaram mecanismos próprios de fomento baseados em renúncia de arrecadação de impostos e viram-se diante da possibilidade, presente nas propostas de reforma tributária, de ter suas leis de incentivos fiscais extintas.

Na questão da reforma tributária, o artigo 92 da PEC vedava a concessão ou a prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais – e com isso as leis de incentivo fiscal estaduais seriam extintas. Em primeira avaliação, a perda em recursos estimados seria de R\$ 160 milhões, retirados dos dezesseis estados que possuem legislação de incentivos ligada ao ICMS. As leis de incentivo federais por si mesmas não asseguram a produção cultural regional – alguns estados receberam poucos recursos das leis de incentivo federais, que

se concentram no eixo Rio–São Paulo. O maior problema, aos olhos da administração fazendária, era abrir precedente, ao qual se seguiriam pressões de outros setores por benefícios fiscais, mas essa objeção foi contornada politicamente. O MinC formulou, com o Ministério da Fazenda, a proposta, depois apresentada a secretários estaduais e municipais de cultura, de formar um fundo com 0,5% da arrecadação de ICMS de cada estado, cujos recursos não poderiam ser contingenciados. O MinC acreditava que tal mecanismo substituiria, com vantagens, as leis de incentivo estaduais.

No entanto, produtores e gestores culturais articularam-se e levaram ao Congresso Nacional suas demandas de manutenção dos incentivos estaduais de cultura. Tais demandas tiveram apoio unânime na Comissão de Educação e na Subcomissão de Cinema, Comunicação Social e Informática do Senado. Depois, com o apoio de uma Frente Parlamentar, assegurou-se a manutenção dos recursos, uma vez que havia proposta de extingui-los em 2007 ou de mantê-los apenas por mais alguns anos.

Outra reivindicação do setor cultural nesse período foi que as pequenas e as microempresas fossem preservadas na reforma tributária, em especial no que se refere aos aumentos das alíquotas da Cofins. Pode-se afirmar que a proposta de reforma tributária teve o mérito de solidarizar MinC, secretários estaduais, entidades e produtores artísticos que se mobilizaram, estabelecendo interlocução e apoios no poder Executivo e no Parlamento para suas reivindicações. A Frente Parlamentar, criada para enfrentamento desse problema pontual, pode ter desdobramentos promissores para o atendimento de demandas e reivindicações importantes da área cultural, entre elas as negociações do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a defesa pela ampliação de recursos financeiros no orçamento da União.

As leis de incentivo federais, por enquanto, não sofreram alterações – apenas foi anunciado o aumento de teto da renúncia federal para R\$ 400 milhões anuais. A Loteria da Cultura, um dos mecanismos que proporcionaria aumento nos recursos orçamentários, teve sua operacionalização adiada. As mudanças referentes ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), no que diz respeito a critérios de alocação e usos de seus recursos, ainda estão em discussão.

Entretanto, o Funcines teve sua legislação aprovada. Tal Fundo é formado de cotas administradas por instituições financeiras. A compra das cotas permite benefícios fiscais, como dedução no Imposto de Renda. Tais deduções serão de 100% em 2004 e 2005; de 50% de 2006 a 2008; e de 25% entre 2009 e 2010, quando o Fundo será extinto. Poderá ser usado em projetos cinematográficos, até mesmo em obras de recuperação de salas de exibição, na produção de seriados e na criação de filmes para a televisão.

## 2.2 Sistema Nacional da Cultura

O primeiro momento de qualquer governo é o de contato e reconhecimento dos aparatos administrativos, seus limites e potenciais. As dificuldades da área – em especial do setor governamental – e o papel do Estado foram objeto de intensa discussão. A atuação do Estado deveria abranger todos os setores culturais, da indústria cultural à preservação do patrimônio histórico, passando pelas belas-artes e pela cultura em sentido antropológico amplo, ou seja, as práticas culturais enlaçadas ao cotidiano. Ao governo federal deveria corresponder o papel de fomentador e articulador de polí-

tica nacional de cultura. Seus recursos financeiros, sua força de trabalho e suas capacidades institucionais deveriam ser multiplicados.

Para o atendimento dos seus objetivos, as estruturas do ministério foram reformadas; no entanto, os recursos econômicos ainda são escassos e o sistema de financiamento não encontrou reformulação que deslocasse o eixo de atuação dos recursos incentivados, que têm forte relação com os interesses de *marketing* das empresas, para recursos orçamentários que viabilizassem a reorientação da política baseada em eventos para outra, com base na requalificação de instituições permanentes de cultura.

O governo busca, no momento, redimensionar os papéis do Estado na área, criando um sistema nacional de cultura, consolidando instrumentos políticos e as instituições federais de política cultural. Para isso, o MinC realizou mudanças em suas estruturas que lhe conferissem capacidade de planejamento e formulação de políticas. Tal iniciativa inclui aumento de recursos humanos capacitados na gestão política e fortalecimento institucional, a exemplo do que vem ocorrendo com a implementação de concursos para servidores do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e com o processo seletivo da Agência Nacional de Cinema (Ancine), já em andamento.

O sistema nacional de cultura, embora demande recursos financeiros e estratégia de médio prazo para ser consolidado, exige mais em capacidades políticas e de coordenação entre instituições federais, estaduais e municipais. Em termos de atuação política pontual, o MinC já demonstrou sua capacidade e sua disposição de organizar-se para estabelecer alianças e articular-se com outros atores institucionais. As propostas recentes têm orientação clara: fortalecer os serviços culturais permanentes, secundarizados pela política de eventos na década de 1990. Para ser legítimo, o Estado deve justificar-se e atuar em nome do interesse geral, fazendo apelo ao poder ideológico e simbólico. As políticas culturais são peça-chave nesse dispositivo de criação de identidades coletivas e justificação política. O papel do Estado diante do mercado está sempre em questão nos processos de legitimação. Duas grandes linhas dizem respeito às ênfases políticas e aos valores alocados na gestão da política cultural. A primeira é a ênfase no Estado como poder civilizador da sociedade e em decorrência a importância de instituições culturais permanentes capazes de contar a história social e cultural da Nação. A outra, a política de eventos, refere-se ao momento conjuntural dos governos e às suas necessidades de legitimação. Essas duas grandes linhas de atuação pública, no âmbito cultural, são assinaladas no quadro a seguir.

A oposição entre política de eventos e serviços culturais permanentes não é absoluta. Uma pode e deve apoiar-se na outra. Entretanto, se o objetivo é a universalização de direitos culturais, a gestão pública de cultura não pode prescindir de instituições consolidadas, com recursos técnicos e humanos capacitados, com critérios e orientações claras, com recursos financeiros suficientes para retirar do mercado o poder de imposição de seus produtos e valores. A intervenção pública no setor cultural tem de contar com recursos institucionais relevantes, do contrário resume-se à promoção de eventos e à cristalização de valores fugazes, quando não da simples mercantilização da cultura.

**Distinção entre políticas culturais e políticas de eventos e caracterização das instituições públicas brasileiras**

	Política Cultural	Política de Eventos
<b>Objetivos</b>	Legitimação e universalização dos direitos culturais	Legitimação e promoção dos governos
<b>Planejamento</b>	Longo prazo	Curto prazo
<b>Prioridades</b>	Serviços culturais permanentes	Eventos
<b>Instituições culturais</b>	Iphan Biblioteca Nacional Centro Nacional de Folclore Funarte Museus Nacionais Cinemateca Brasileira Ancine Fundação Casa de Rui Barbosa Fundação Cultural Palmares	Leis de Incentivo Programas de fomento com recursos orçamentários

Fonte: Machado, B. N. da M. *Desenvolvimento cultural e planos de governo*. São Paulo: FIC/Instituto Polis, 2000.

O desafio das políticas culturais brasileiras não se resume a resolver a disjuntiva entre eventos e serviços permanentes, mas deve ampliar o escopo de atuação, potencializar capacidades institucionais, ou seja, priorizar de fato suas instituições culturais, com recursos estratégicos e em montantes significativos. Tal desafio não é fazer homenagem ao vício da política conjuntural, concedendo-lhe tudo em nome das circunstâncias, mas construir um sistema de gestão política que universalize os direitos culturais.

O Ministério da Cultura conta com pequena estrutura e compõe-se de instituições históricas da área cultural federal. A abrangência dessas instituições é reduzida e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto nº 4.805, de 12/8/2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: *i*) Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; *ii*) Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; *iii*) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; *iv*) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e *v*) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Além desses órgãos, o MinC ainda tem quatro representações regionais (SP, RJ, MG e PE), dois órgãos colegiados: o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC); além de entidades vinculadas: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); Fundação Cultural Palmares (FCP); Fundação Nacional de Artes (Funarte); e Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

A atuação nacional do MinC implica o fortalecimento e a ampliação das instituições federais de cultura – até agora restritas a algumas cidades, tradicionais centros culturais e econômicos, como Rio de Janeiro e São Paulo – e a construção de um sistema nacional de cultura. O fortalecimento das instituições federais é um objetivo que está apenas em parte ao alcance da atuação dos gestores públicos e, a julgar pela peça orçamentária do próximo ano, não estará presente em toda sua amplitude na agenda desse mandato de governo. Entretanto, está ao alcance dos gestores culturais ampla articulação com as universidades públicas, com o próprio Ministério da Educação e com os poderes públicos estaduais e municipais para desenvolvimento de ações

de capacitação e formação de gestores em cultura, produtores e artistas – a exemplo da solução encontrada pela área de saúde, com os pólos de capacitação, para a formação de recursos humanos, os quais também contaram com instituições públicas de ensino superior. As ações intersetoriais são um desafio, e para apoiá-las foi criada a Câmara de Política Cultural, um espaço de discussão e decisão estratégica.

A Câmara de Política Cultural, do Conselho de Governo, criada em novembro de 2003 com o objetivo de formular políticas públicas e diretrizes de temas relacionados à cultura, constitui espaço institucional para cooperação intersetorial dos órgãos e das entidades da administração pública federal e da sociedade civil. A Câmara terá como presidente o chefe da Casa Civil, e como integrantes os ministros de Estado da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo, do Esporte, além da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. Seu Comitê Executivo será coordenado pelo secretário-executivo da Casa Civil e integrado pelo subchefe de coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República, pelo secretário-adjunto da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República e pelos secretários-executivos dos Ministérios da Cultura, das Cidades, da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, da Educação, do Turismo e do Esporte.

### 2.3 Acompanhamento de Programas

Os programas de proteção do patrimônio com longa tradição têm origem nos processos de formação das nações modernas, com seus processos de destruição sistemática de lugares de memória e das variadas experiências históricas, sociais e culturais, causados especialmente pelos movimentos de industrialização; os movimentos políticos que reescreveram constantemente as histórias nacionais à luz de interesses de legitimação política também criaram necessidades no que se refere à preservação das diferentes histórias culturais dos agentes sociais. O campo patrimonial nasceu para contar as diversas histórias possíveis da formação nacional e, em certos casos, justificar experiências históricas, mediante construção de narrativas sobre processos formativos no Brasil. Para ilustrar tais narrativas, basta verificar que até recentemente a maior parte dos bens tombados referia-se às experiências culturais portuguesas, com suas igrejas católicas e construções militares, ou seja, a política patrimonial enfocava a história ibérica no Brasil.

A Biblioteca Nacional e os Museus Nacionais tiveram funções semelhantes em seus primórdios, o que também vale para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Em tempos de mundialização da cultura, os objetivos dessas instituições certamente deverão – em especial pelas novas tecnologias que usarão e pelos papéis que cumprirão nessa nova etapa do desenvolvimento capitalista – ser exigentes em termos da reafirmação das identidades sociais.

Tais instituições são tradicionais e tratam do registro, da proteção, da memória e do patrimônio cultural, constituindo serviços culturais permanentes. Apesar das dificuldades em gerir acervos imensos e importantes, ou de revitalizar espaços urbanos, são instituições que permitem a publicização e a universalização dos direitos culturais, seja no zelo dos direitos autorais ou nos cuidados com o suporte material da cultura escrita, no caso da Biblioteca Nacional, ou na preservação da memória artística, urbanística, histórica e cultural, papel do Iphan, bem como de museus e casas históricas.

No último ano, a área patrimonial articulou os programas **Brasil Patrimônio Cultural e Monumenta**, organizados desde meados da década de 1990. No início do governo Lula, o **Monumenta** sofreu mudanças em alguns dos seus componentes com o objetivo de fortalecer o Iphan, que vem perdendo suas capacidades institucionais ao longo dos anos, em que pese sua centralidade nas políticas culturais. Aliás, os museus e as casas históricas estão no âmbito dessa instituição, única da área com capilaridade nacional.

Os museus nacionais, com os esforços de modernização e sustentabilidade da última década, estão longe de alcançar a situação ideal, no que se refere à sua gestão. O Plano Nacional de Museus, ainda em elaboração, é um importante passo para mudar a tendência de secundarização da área nas políticas públicas. O decreto que se refere a tal plano está sendo discutido e tem como norte a configuração de um sistema nacional de museus – composto pelos museus federais, do MinC e dos demais ministérios; pelos museus públicos e privados (incorporáveis ao sistema mediante convênio com o MinC); bem como pelos sistemas e redes estaduais e municipais de museus. A coordenação geral do Sistema Brasileiro de Museus (SBM) ficará a cargo do Ministério da Cultura.

A Cinemateca Brasileira, que estava no organograma do Iphan até início de 2002, após a reorganização da área foi vinculada diretamente ao Ministério da Cultura.

Outro programa na área do patrimônio refere-se à valorização do patrimônio imaterial, às expressões da cultura tradicional e popular, aos modos de saber fazer e de expressão. Trata-se de um programa que, tendo em vista a natureza de suas ações, representará um diferencial, dependendo de sua implementação, no desenho das políticas culturais, em seu objeto e meios de ação. O Programa chama-se Cultura e Tradições: Memória Viva e pode ter, pela sua natureza, a execução por qualquer instituição pública ou privada. De acordo com o Decreto no 3.551/2000, é responsabilidade do Iphan, além dos cuidados com o patrimônio edificado, o “registro” e o “tom-bamento” dos bens culturais de natureza imaterial – até mesmo na estrutura reformada, já existe o Departamento do Patrimônio Imaterial no Iphan, que cuida dessa área. A política para o patrimônio imaterial também conta com o Centro Nacional de Folclore, transferido da Funarte para o Iphan, cuja origem data das campanhas do folclore nacional da década de 1940 e que tem a expertise necessária para articular uma rede nacional de instituições, ou seja, um serviço cultural permanente nesse segmento de intervenção política. Tal intervenção tem importância especial no campo cultural pelas relações dos interesses econômicos que envolvem os direitos de autor e das coletividades tradicionais. Além disso, tal linha de ação deveria conceder, aos múltiplos saberes e experiências populares, a devida atenção que ainda não lhes foi facultada pelas demais políticas culturais. Por essa razão, talvez, o programa do patrimônio imaterial resultasse mais bem organizado e eficaz se estivesse ao encargo de instituição com autonomia administrativa e financeira, um instituto ou uma fundação capaz de coordenar ampla rede de instituições já presentes nessa área de atuação. O próprio Centro de Folclore e Cultura Popular, reestruturado, poderia atender a esse importante papel.

O poder público também tem linha de financiamento de eventos nas áreas de música, artes cênicas e visuais, que compõe um programa executado pelo próprio MinC e por suas instituições vinculadas, denominado **Engenho das Artes**. Trata-se

de um programa ainda sem desenho e estratégia definidos, mas que pode vir a se tornar eixo de atuação importante no MinC, pela novidade que representa no cenário público federal de cultura.

O programa **Cultura, Identidade e Cidadania** tem o objetivo de levar apoio institucional e técnico às populações em situação de vulnerabilidade dos grandes centros urbanos e daquelas cidades que não dispõem de equipamentos culturais coletivos. A idéia é oferecer aos grupos locais condições de expressão e desenvolvimento de capacidades e potencialidades expressivas, promovendo a cultura como elemento de integração social, sobretudo por intermédio de centros denominados Base de Apoio à Cultura (BACs). A idéia é que sejam centros de produção e circulação cultural, dotados de recursos e infra-estrutura tecnológica moderna e que seriam implantados em áreas carentes do país. Portanto, destinam-se ao contingente de excluídos do acesso a bens culturais, que não possuem recursos para assistir a um filme no cinema ou para ter acesso a um canal pago de TV. Outro elemento que está em discussão é a vitalização das TVs públicas, tanto no que se refere à área geográfica abrangida quanto aos aspectos tecnológicos e aos conteúdos.

#### 2.4 As indústrias culturais e o poder público

Os segmentos industriais como mercado editorial, fonografia, cinema e audiovisual (televisão) têm longa história no Brasil e são marcados por intensa dinâmica do setor privado, mesmo que pontuada por atuação do Estado na consolidação dessas indústrias. Caracterizam-se por um processo industrial que permite a reprodução em grande escala de original fixo sobre suporte, permitindo redução de custos e produção em série. Pela sua perenidade, no sentido do registro em suporte material, tal processo industrial escapa às leis do efêmero, como ocorre com aquelas obras e eventos do espetáculo vivo, sendo capaz de articular verticalmente indústrias de insumos, materiais e produtos, mas também de obras, além de integrar novos processos de produção e articular diferentes formas de mercado e produção cultural.

O mercado editorial brasileiro é bastante dinâmico, mas restrito a pequena parcela da população. As razões são várias. O alto preço do livro é uma delas, mas não a única, nem mesmo a principal. O poder público tem instrumentos para estimular a produção de livros a preços baixos mediante políticas direcionadas à organização dessa indústria, tais como política de compra de livro (como já acontece com os didáticos e, em menor escala, com a compra de acervos para bibliotecas municipais e escolares), ou políticas de crédito e de preço. Portanto, o preço não é a causa principal do pequeno número de leitores entre os brasileiros. A ausência do hábito de leitura é um dos pontos críticos mais importantes. O brasileiro lê menos de dois livros *per capita*/ano. Faltam estímulos adequados na família e na escola que criem condições para o desenvolvimento do hábito de leitura. As recentes avaliações do MEC revelam o baixo desempenho dos alunos em língua portuguesa, cujo conhecimento é necessário ao desenvolvimento da leitura com competência e prazer. Ademais, faltam equipamentos públicos que facilitem e estimulem a leitura, no caso das bibliotecas. As bibliotecas escolares, quando existem, são precárias, e as bibliotecas públicas municipais são insuficientes. Pesquisa realizada em 2001 pela Câmara Brasileira do Livro revelou que, do já pequeno universo de leitores brasileiros, apenas 8% fazem uso de bibliotecas para leitura. Portanto, criar tal hábito exige ações que não se limi-

tam à criação de bibliotecas ou equipamentos; possivelmente, exigiria redefinição das políticas do livro didático e ação mais vigorosa por parte do ensino formal, na formação permanente de leitores.

A atuação do Ministério da Cultura é importante na área da leitura, mas vem sendo limitada em decorrência dos poucos recursos disponíveis. Limita-se a uma produção editorial reduzida e à criação de bibliotecas municipais. Mesmo com recursos escassos, no entanto, o MinC movimenta uma rede de grandes e pequenas editoras que passa a ter parte do faturamento anual relacionado a tal política cultural, por meio da compra de livros para o acervo da Biblioteca Nacional. É curioso que a atuação pública federal nessa área seja limitada, visto que possui uma das maiores e mais importantes bibliotecas públicas nacionais do mundo, a Biblioteca Nacional, a qual tem reconhecimento internacional. Porém, certamente, a política nacional do livro, que segue exemplo de políticas estaduais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, abre ao governo e às instituições públicas novas responsabilidades relativas ao apoio ativo ao setor livreiro.

A Lei nº 10.753, que institui a política nacional do livro e foi publicada em 31 de outubro de 2002, estabelece princípios gerais, como linhas de crédito para editoras e distribuidoras de livros, e introduz a hora de leitura diária nas escolas, bem como dispõe sobre programas anuais para manutenção e atualização do acervo das bibliotecas públicas, universitárias e de escolas. Além disso, cria um fundo de provisão para a depreciação de estoques e para adiantamentos de direitos autorais; isenta de impostos ou taxas alfandegárias os livros estrangeiros; dispõe sobre cadastramento na Fundação Biblioteca Nacional (FBN) de contratos firmados entre autores e editores para cessão de direitos autorais; e define o livro como material não-permanente. Foram vetados os artigos que permitiam contratação de trabalho autônomo na cadeia de produção do livro, sem configuração de vínculo empregatício, e o artigo que criava as condições para incentivos fiscais para a implantação de novas livrarias. A Política Nacional do Livro reconhece que a formação de leitores decorre de ações deliberadas nos diversos espaços educacionais: o estímulo à leitura em casa, campanhas de convencimento das famílias pela mídia, fomento de edições de valor cultural, grandes tiragens e preço baixo, com sistemas de distribuição acessíveis ao grande público. Além disso, deve-se acentuar o papel do sistema educacional, com sensibilização de gestores escolares e professores, assim como o fortalecimento da rede de bibliotecas escolares como parte da instituição educacional nacional (com funcionários em número suficiente, recursos, acervo de livros, jornais, revistas, computadores etc.), bem como das bibliotecas públicas não-escolares.

No campo da música, deve-se reconhecer que um dos traços estruturais do mercado mundial é o de ser dominado por grandes corporações multinacionais. A estratégia das grandes empresas é aproveitar-se das tradições musicais locais, consolidar mercados nacionais de ouvintes e compradores e depois ampliar a escala para mercados internacionais. O mercado fonográfico brasileiro é bastante dinâmico. A ausência de equipamentos públicos tem conseqüências diferentes daquelas relacionadas à leitura. De certa maneira, o mercado fonográfico concentra-se em artistas consagrados e em fórmulas de fácil acesso, muito da riqueza sonora e musical produzida pelos artistas é desconsiderado. As tecnologias disponíveis nessa área já permitiram certa “democrati-

zação” dessa produção, mas seria de fundamental importância a elaboração de políticas direcionadas a essa finalidade, ou seja, a valorização da diversidade musical.

A preocupação com a extinção do patrimônio musical e das expressões locais, maior foco dos críticos da standardização provocada pela indústria fonográfica, foi, em parte, contornada pelas estratégias das grandes empresas da indústria fonográfica, que se apoiaram exatamente nessas expressões locais. Entretanto, parte significativa da criatividade local ficou excluída de circulação ampla e inacessível ao grande público.

A existência de programas, estratégias e ações públicas que dêem visibilidade a tal produção é essencial. Basta lembrar a atuação da Funarte nas décadas de 1970 e 1980, quando estimulou o aparecimento de inúmeros artistas, ainda hoje presentes no cenário musical brasileiro. No segmento musical, a política de eventos como peça e política pública é muito importante – mas, para despertar o interesse amplo, deve ter marcos claros e ser sistemática, ou seja, ter ações contínuas e espaços legítimos, capazes de servir de referência de qualidade e dar visibilidade à produção não consagrada. O governo federal apresentou a proposta de criar espaços públicos nos quais tais eventos pudessem ser apresentados, mas as estratégias ainda estão em gestação e os recursos ainda são irrisórios.

Na área do audiovisual, o desenho institucional foi ganhando contornos mais claros, embora permaneçam zonas de indefinição. Mesmo que atores importantes da área mantivessem postura reticente, tendo em vista a percepção de que o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) estaria mais estruturado para lidar com o cinema como política industrial, a Ancine ficou vinculada ao MinC.

No modelo atual, a Ancine regula, fiscaliza e executa as políticas traçadas pelo Conselho Superior de Cinema. Deve-se enfatizar que a postura inicial do governo Lula em relação às agências era de reformulá-las e, nesse caso, as atribuições da Ancine poderiam ser incorporadas à estrutura do Ministério, e a agência poderia desaparecer. Entretanto, a idéia de uma agência de fomento manteve-se e ainda foi incrementada com a discussão sobre extensão da ação do governo também ao audiovisual e à televisão. O governo começou, então, a repensar a idéia da Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav), e que essa teria, além das funções atuais da Ancine, também a de regular e fiscalizar o setor audiovisual, até mesmo a TV. Entretanto, para contornar eventuais resistências das redes de televisão aberta, a Ancinav teria foco reduzido, ou seja, teria ênfase no fomento e na preservação dos conteúdos nacionais. A idéia da Ancinav, em grande parte aceita entre cineastas, cria nova zona de conflitos, em especial quanto ao papel que ficaria reservado à Ancine, já em processo de estruturação. O Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003, definiu que a Ancine ficaria no Ministério da Cultura, mas o Conselho Superior do Cinema permaneceria integrado à estrutura da Casa Civil.

### 3 Financiamento

O ano de 2003 foi o último ano com a estrutura do Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso. Os programas, as ações e a linha das políticas de eventos (e emergenciais) foram mantidos. As dificuldades para modificar a atuação do Ministério deverão permanecer, em especial a escassez de recursos financeiros e de gestão. Portanto, uma mudança nos eixos organizadores da área que permitam a estruturação de ações amplas e de serviços permanentes de cultura deverá demorar algum tempo.

As necessidades das instituições federais para se reestruturarem e ampliarem seu raio de ação são imensas. O fortalecimento de outras instituições públicas também depende de aumentos de recursos.

TABELA 9

**Execução orçamentário-financeira do Ministério da Cultura, por natureza da despesa – 2003-2004**

Órgão/Natureza da despesa	2003				2004	
	Dotação inicial (A)	Autorizado (Lei+Créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (D=C/D)	Dotação inicial (I)	Varição da dotação inicial 2004-2003 (%) (J=I/E)
<b>Pessoal</b>						
Pessoal e encargos sociais	122.284.503	92.051.748	68.840.436	74,8	84.052.185	68,7
Aposentados e pensionistas	-	37.037.927	29.569.684	79,8	39.114.288	-
<b>Outras despesas</b>						
Juros e encargos da dívida	1.474.566	1.474.566	549.368	37,3	1.860.008	126,1
Outras despesas correntes	129.540.522	133.671.737	49.236.859	36,8	159.398.632	123,0
Investimentos	9.013.614	10.415.042	376.585	3,6	13.881.886	154,0
Inversões financeiras	35.000	35.000	18.260	52,2	60.000	171,4
<b>Transferências</b>						
Transferências a estados e ao Distrito Federal	45.096.176	43.736.137	170.529	0,4	8.651.660	19,2
Transferências a municípios	41.920.095	38.514.972	1.187.913	3,1	19.878.980	47,4
Transferências a instituições privadas	24.918.118	25.049.300	1.799.379	7,2	15.623.001	62,7
Transferências ao exterior	3.208.727	4.348.727	3.746.323	86,1	2.459.918	76,7
A definir e a classificar	11.079.000	9.040.347	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>388.570.321</b>	<b>395.375.503</b>	<b>155.495.336</b>	<b>39,3</b>	<b>344.980.558</b>	<b>88,8</b>

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

O nível de execução em 14/11/2003 era, em média, de 40%. Nesses, os maiores níveis de execução eram para pagamento de aposentados e pensionistas (80%) e pessoal e encargos (75%), sendo que esses dois itens corresponderam a 63% da execução total. A execução de investimentos foi de 3,6% e outras despesas de 37%.

Para 2004, a dotação inicial é de aproximadamente duas vezes o executado em 2003. Entretanto, a dotação inicial de 2004 é 12% menor que a de 2003.

Enfatize-se também que as transferências para estados e Distrito Federal, municípios e instituições privadas, praticamente, extinguíram-se em 2003 e estavam programadas para ser 50% da dotação inicial de 2003. Por outro lado, o custeio e o investimento estão programados para ser 25% maiores em 2004, o que confere algum otimismo quanto ao fortalecimento do MinC e suas instituições diretas. Acentue-se o aumento dos recursos para investimentos, possivelmente indicando a ênfase na criação e na manutenção de equipamentos culturais.

Em resumo, os recursos do Ministério da Cultura são minguados. A construção de um Plano Nacional de Cultura necessita de recursos financeiros que articulem governo federal, estados e municípios. Sem um sistema de incentivos e coerções e regras institucionalizadas definidas com critérios claros, é difícil até mesmo o desenvolvimento de conselhos municipais de cultura eficientes. Mudar “a cultura da cultura” é necessário, pois o uso político dos eventos como legitimadores dos governantes e como peça acessória das políticas públicas é hábito. Portanto, a engenharia institucio-

nal deveria contar com aumento gradativo de recursos financeiros e de critérios claros de relacionamento entre os níveis de governo e a sociedade, bem como com rede de controle e participação institucionalizada da sociedade, por intermédio de conselhos.

#### 4 Considerações finais

As ações estratégicas de articulação são a vitrine, mas outros passos são necessários para a consolidação efetiva de um sistema nacional de gestão cultural, como descrito anteriormente. Podem-se assinalar alguns dos pré-requisitos para a conformação de um Sistema Nacional de Cultura, uns que demandam muitos recursos financeiros e outros que necessitam de maiores articulações institucionais.

O diálogo com a área de educação é central nas políticas públicas culturais, e a interação entre elas pode ser considerada, sem exagero, uma necessidade nas sociedades contemporâneas, ou pelo menos naquelas que atribuem às suas instituições o papel ativo nos processos civilizatórios, tal qual está expresso na Constituição Federal brasileira. A discussão sobre a história e o papel das sociedades indígenas, o escravismo, como um dos pilares estruturais da formação cultural brasileira, por exemplo, não pode ser realizada sem a pesquisa crítica e nem pode prescindir da reflexão contínua propiciada pela escola. As artes e o fazer cultural proporcionam matéria básica para tal reflexão, afinal permeiam, por um lado, as práticas sociais criativas e de resistência de indígenas e negros; por outro lado, expressam e valorizam tradições e sistemas simbólicos diferentes daqueles produzidos pelas empresas transnacionais e que circulam na forma de produtos indicativos do gosto estético e cultural de grupos sociais específicos. O gosto cultural, o ensino das artes e os hábitos de leitura têm na escola, ao lado das famílias, o seu principal agente. Os meios de comunicação de massa não podem ser formadores dos indivíduos como o são essas duas instituições. Essas devem dotar os indivíduos dos valores e das capacidades críticas que apenas a cultura “cultivada” permite. A cultura “cultivada” é a única eficaz na resistência crítica em relação aos conteúdos impostos pela indústria cultural.

Em contrapartida, um dos fatores mais importantes na gestão pública é o conhecimento sobre as práticas culturais no espaço social, a identificação de demandas e carências. As informações para a gestão política de um sistema nacional de cultura não existem, o que dificulta a formação de uma política articulada e coerente. A construção de um plano nacional de cultura necessita de pesquisas, diagnósticos, levantamentos estatísticos, sistemáticos que orientem as ações. Sem o conhecimento necessário e oportuno, o que o gestor pode fazer é atender às demandas de forma pontual, com o uso de um ou outro critério, mas sempre passível de discontinuidades quando das mudanças nas lideranças políticas.

Finalmente, um dos mais graves problemas: a formação técnica e a insuficiência no número de servidores. O fortalecimento de um sistema público de cultura será exigente na capacitação dos servidores existentes e na qualidade daqueles que vierem a ser contratados. Nesse sentido, a priorização do setor público de cultura, pelo governo federal, poderá ser evidenciada na medida em que houver ampliação do quadro de recursos técnicos, associada a efetivas estratégias de capacitação.