DILEMAS E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS CULTURAIS NOS ANOS 2000[1][2]

[1] Frederico Augusto Barbosa da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa --DISOC/IPEA.

[2] Publicado in Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise N.º 11, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), Brasília (DF) FEVEREIRO DE 2006.

1. CONJUNTURA 3
2. ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA 3
2.1 DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL 3
2. 2 DILEMAS DA ÁREA CULTURAL 4
2.2.1 As políticas culturais entre cidadania e o mercado 4
2.2.2 As políticas culturais no contexto federalista 6
2.2.3. Diversidade e fragmentação das instituições federais de cultura 7
2.2.4. O Financiamento Federal das Políticas Culturais 10
2.2.5. a integração dos incentivos fiscais ás polítcas culturais 13
2.2.6 Dimensão econômicae social da Cultura 17
2.2.7. Os Equipamentos culturais: abrangência e multi-funcionalidade 19
3 Conclusões Gerais 22

1. CONJUNTURA

A conjuntura da Cultura repõe desafios não superados nos três primeiros anos do Governo Lula: financiamento, Plano Nacional de Cultura (PNC) - cuja PEC 57/2003 foi aprovada em segundo turno no Senado em 1º de junho – e a consolidação do Sistema Nacional. Para tanto, foram importantes as assinaturas de protocolos de intenções com estados e municípios – que contemplam a criação de Conselhos e Fundos Municipais e estaduais de Cultura de Cultura - e o Decreto N.º 5.520 de agosto de 2005 que instituiu o Sistema Federal de Cultura (SFC) e o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde funcionam as Câmaras Setoriais. Também se articulam novas modalidades de financiamento através de linhas de crédito especiais, a exemplo daquelas criadas pelo BNDES para investimentos em livrarias e, na área do cinema, para construção de salas.

A estes desafios correspondem alguns dilemas que trataremos nesse número: a configuração de um sistema nacional de financiamento, a construção de uma política cultural de envergadura nacional e, finalmente, a democratização cultural, que encontram obstáculos nas prioridades políticas econômicas, no desenho e nas capacidades institucionais.

2. ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA

2.1 DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL

O MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC) deu início, desde 2003, a um intenso o processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural. Tomou para si a responsabilidade de enfrentar as questões dos incentivos fiscais, dos recursos financeiros, do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Federal de Cultura. Para orientar convergências e conflitos com relação a prioridades e diretrizes o MINC enunciou que atuaria em diversas dimensões da cultura, ampliando seu conceito de forma a abranger esferas não contempladas por governos anteriores. Inclusive fez com que própria Cultura fosse tratada como uma das dimensões da atuação governamental e do desenvolvimento e fosse incluída em oito das trinta diretrizes estratégicas de Governo.

Para efeito de síntese apresentamos no Quadro 1 as diversas dimensões da cultura passíveis de intervenção político-institucional. Elas têm relação umas com as outras e as ações, programas e políticas federais de cultura atuam diferentemente em cada uma delas. Destaque-se que os problemas centrais encontram-se na dimensão política e são: *(a) insuficiência dos programas e ações em termos de recursos e abrangência; (b) fragmentação e descontinuidade das ações; (c) ausência de estratégias e prioridades claras.*

As iniciativas governamentais (Dimensão Político-institucional e Programas e Ações) apresentam-se como primeiros passos para a resolução dos problemas diagnosticados. Nesse número enfatizaremos essa dimensão o que confere centralidade à organização e dimensionamento da atuação do poder público na reflexão, tanto na abordagem dos seus dilemas quanto nas suas potencialidades.

QUADRO 1 – DIMENSÕES INTERVENÇÃO PÚBLICA NA CULTURA E INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS ASSOCIADAS;

Dimensões	Conceito associado	Programas ou ações
A) Simbólica (diversidade de expressões e valores) – Arte e experiência cultural;	Conceito antropológico e conceito de arte;	Patrimônio Imaterial; Programa Diversidade; Fomento a eventos; MONUMENTA, o programa revitaliza centros urbanos entornos de valor cultural, impactando nas realidades sócio-econômicas locais;
B) Direitos e cidadania (inclusão social pela Cultura e reconhecimento da diversidade)	Direitos Culturais e cidadania;	Acesso aos bens culturais e desenvolvimento de capacidades de produção cultural; Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura (embrião de inclusão digital, valorização da cultura local e geração de trabalho);
C) Econômica (geração de emprego e renda, regulação e fortalecimento das cadeias produtivas da cultura),	Desenvolvimento e trabalho	PRODECULT (em elaboração); Agência Nacional do Cinema - ANCINE; Incentivos fiscais; Combate à Pirataria
D) Político-institucional	Responsabilidades a) reorganização da ação pública em contraposição ao mercado, inclusive com possibilidades de regulação de certos setores; b) aumento dos recursos financeiros; c) integração das ações dos governos federal, estaduais e municipais em forma de sistema; d) políticas e ações transversais;	Sistema Federal de Cultura (*Decreto. No. 5.220, 24/08/05*). Conselho Nacional de Políticas Culturais (Dec.nº. 5.220, 24/08/05); Sistema Nacional de Museus (Decreto n.º 5.264, de 05/11/2004); Sistema Nacional de Cultura; Câmaras Setoriais, Plano Nacional de Cultura *(PEC 57/2003)*; *PEC 310/04* (vinculação de recursos da União, Estados e municípios); Plano de Gestão e Comitê Gestor Interministerial (Decreto nº. 5.233/2004, Ministério do Planejamento); Conferência Nacional de Cultura;

Elaboração IPEA/DISOC

A seguir apresentamos sucintamente alguns dos dilemas enfrentados pelo governo no processo de implementação das iniciativas arroladas no Quadro 1.

2. 2 DILEMAS DA ÁREA CULTURAL

2.2.1 AS POLÍTICAS CULTURAIS ENTRE CIDADANIA E O MERCADO

Nas últimas décadas o campo de atuação do poder público na cultura se transformou e em geral, convergiu para contemplar a cultura como objeto de uma política de cidadania. Em sintonia com essas mudanças, o Ministério da Cultura tem trabalhado com a idéia de que não se podem desconsiderar os efeitos econômicos das políticas culturais e a amplificação desses efeitos é uma das suas preocupações. Acrescenta-se a essa uma outra dimensão: as políticas culturais devem se prestar a mais do que aprofundar o potencial econômico do setor - multiplicador de empregos ou gerador de renda; elas oferecem

garantia aos direitos à diferença e ao desenvolvimento das capacidades individuais e sociais, pois além de comprometerem as sociedades com o desenvolvimento pleno dos recursos simbólicos disponíveis, disseminam exemplos e ampliam o diálogo social permitindo conhecer como "outras" sociedades viveram e resolveram suas questões. Dão, assim, visibilidade à diversidade de formas simbólicas e modos de vida, cujo conhecimento e valorização aumentam as possibilidades de convivência democrática e criativa.

Como se constata, as políticas culturais não se resumem ao fomento da vertente das artes, mas estendem-se à dimensão da cultura no plano do cotidiano e ao reconhecimento dos Direitos Culturais, o que significa dizer que enfatizam os valores democráticos e a cidadania. Nesse sentido relacionam-se com a democratização da cultura (da produção, circulação e valorização da diversidade), associada, assim, com os valores democráticos e republicanos, como está presente em diversos textos programáticos do atual Governo.

Tanto as artes quanto a cultura em sentido antropológico constituem-se em experiências sociais. Ambas as práticas tem conseqüência simbólicas, sociais, e econômicas e para vivenciá-las não é imprescindível a existência de complexas estruturas físicas e tecnológicas. As redes de sociabilidade e desfrute cultural abrangem desde as festas populares, passando pela culinária e pela prática de esportes, acontecimentos importantes na configuração cultural e na afirmação de identidades coletivas. Abrangem também espaços públicos, como jardins, praças, ginásios esportivos, mas também alguns lugares de memória, com edifícios, casas, centros urbanos, etc.

Pode-se dizer que com as transformações das cidades, com aumento da insegurança e com a redução de espaços públicos de convívio, o desfrute cultural deslocou-se para os domicílios, o que foi facilitado pelas tecnologias de comunicação de massa e mais recentemente pelas tecnologias fechadas, como internet e microinformática. Em decorrência os espaços públicos se atrofiam em especial nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

Reintegrar a cultura na vida cotidiana e pensa-la assim como objeto de política, implica em saber como se configuram as práticas culturais efetivas e não a imposição de uma única via de desfrute cultural, como aquelas presentes nas belas-artes e realizadas em geral, nos equipamentos culturais tradicionais. A decisão em trabalhar nessa dimensão implica além de remanejamentos conceituais também transformações das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de comportamento definidores de padrões de legitimidade cultural. Todas as decisões substanciais em relação ao que faz o valor da arte ou na arte são determinadas pelas crenças e valores compartilhados, o que significa dizer que têm um sentido prático. Ao definirmos a arte e o mesmo vale para a cultura em seus sentidos mais amplos, como um fazer cotidiano que envolve narrativas histórico-sociais sobre identidades e sociabilidades, redefinimos prioridades e diretrizes para a atuação do poder público como organizador de políticas culturais.

Entre os problemas mais sérios enfrentados pelo Governo Federal para a implementação de uma política referida a um conceito amplo de cultura, com abrangência nacional e sistêmica estão os limites muito precisos relacionados às capacidades institucionais e financeiras. Esses limites induzem a atuação do Governo Federal ao

atendimento de projetos prioritários decididos ano a ano ou ao atendimento da livre demanda, variável conforme a ocasião e a mobilização do dia. Estas características dão à política cultural um caráter fragmentário e muitas vezes sem continuidade no tempo, o que a define como uma política de eventos e do espetáculo, caracterizada por um emaranhado de ações pontuais ou, por outro lado, por ações emergenciais, sobretudo nas áreas do patrimônio edificado.

Dessas características derivaram-se, durante a década de 1990, inferências sobre desejos inconfessados de retirada do Estado das atividades culturais. Depois da década de 1970, o Estado, nas sociedades de tipo ocidental, raramente teve atribuição de executor de ações de políticas culturais, restringindo-se então, ao papel de fomentador e financiador de eventos, ou quando muito de coordenador e normatizador das atividades públicas e privadas. No caso brasileiro, embora ainda responsável constitucionalmente pela garantia dos Direitos Culturais e ainda estejam presentes instituições federais encarregadas de políticas nacionais de cultura, o Estado cedeu espaço para o mercado. Assim, nessa configuração recente, se aceita a co-existência de políticas culturais públicas com conjuntos de ações amplas, aos quais poderíamos denominar de *quase-políticas,* realizados pelas empresas. Afinal, as indústrias culturais são atividades econômicas que mobilizam e investem recursos econômicos significativos sem orientações explícitas dos poderes públicos, mas que têm intensidade e impactos nos campos de produção de valores e significados.

Tendo isso em vista o dinamismo e autonomia dos mercados, indústrias e do campo de produção e circulação cultural, mais e mais se discute a necessidade de ações reguladoras, normativas e corretivas por parte do Estado. Há uma demanda social para atuação do poder público no atendimento dos consumidores e criadores cujas práticas e hábitos culturais não são contemplados pela lógica pura e simples dos mercados.

Entretanto, assinale-se, sem medos de repetições, que as políticas culturais sofreram e ainda sofrem não simplesmente de uma ideologia anti-estatista, mas da falta de recursos, baixa visibilidade política, e, sobretudo baixa profissionalização e capacidade de gestão. Essas dificuldades são agravadas pela impossibilidade de dispor de recursos suficientes para o estabelecimento de diretrizes e estratégias alternativas.

2.2.2 AS POLÍTICAS CULTURAIS NO CONTEXTO FEDERALISTA

Além dos desafios acima citados, envolvendo a atuação do Estado e a iniciativa privada, identificam-se dilemas relativos à implementação de uma política cultural sistêmica. Para tal são necessários instrumentos legais (o Plano Nacional de Cultural é um deles) e recursos financeiros. Duas importantes iniciativas permanecem em discussão no Congresso: a PEC 310/04, que vincula recursos públicos para a cultura e a PEC 57/2003, que institui o Plano Nacional de Cultura (PNC).

Ambas, quando aprovadas, encontrarão dificuldades de implementação, mas seu debate oferece um momento de reflexão sobre princípios gerais de organização das relações entre os poderes públicos. E, mais do que isso, obriga a uma reflexão sobre objetivos, divisão de competências entre os entes federados e prioridades claras no que toca a

estratégias para os desenvolvimentos de capacidades de condução de política nacionais integradas, com respeito à autonomia dos estados e municípios.

Entretanto, há que se dizer que essas iniciativas e instrumentos estão longe de oferecerem respostas de curto prazo ao difícil desafio de integração das políticas e iniciativas governamentais. A aprovação da PEC 57/2003 provavelmente será um marco na implementação do SNC, mas coloca outros tantos desafios de gestão. Além da fragmentação institucional de cada nível de governo, as políticas culturais terão que enfrentar as dificuldades de articulação intergovernamental. Também há o problema da definição de responsabilidades dos governos Federal, estaduais e municipais na condução das políticas culturais e, se for o caso, vai se somar a questão de reorientação de competências, objetivos e formas de organização institucionais, bem como a necessidade formação de quadros profissionais adequados ao planejamento e condução de políticas nacionais.

Um dos problemas a ser enfrentado por um novo desenho das políticas será dado pelo papel das instituições federais de cultura e do seu financiamento. Como foi visto no número anterior deste Boletim, as instituições federais têm recursos escassos para suas despesas cotidianas e por essa razão são concorrentes por recursos públicos, além de possuírem culturas administrativas e métodos de trabalho que dificultam ações integradas.

2.2.3. DIVERSIDADE E FRAGMENTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE CULTURA

Enfatizaremos nesse item apenas alguns pontos relevantes da questão, importantes para contextualizar a discussão que se seguirá à provável aprovação do PNC. Atualmente o Governo Federal dispõe de mecanismos de gestão que, potencialmente, solucionariam os problemas da fragmentação institucional. Além disso, foi criando o Sistema Federal de Cultura (Decreto n. 5.220, 24/08/2005). Entretanto, é histórica a dificuldade de integrar efetivamente órgãos governamentais em políticas transversais. A mesma dificuldade vale para as relações intergovernamentais. Dado esse contexto quais seriam os papéis do Governo Federal no PNC e no SNC? De quanto seriam os recursos federais provenientes da PEC 310/04 e serviriam para que tipo de responsabilidade? Segue-se uma ligeira contextualização panorâmica das condições atuais do setor cultural federal e depois alguns comentários sobre limites e potenciais.

A formação de uma política cultural orgânica, com comando único em cada nível de governo, metas definidas e acompanhamento de resultados e coordenação inter institucional, apenas encontrou ocasião de se constituir quando do surgimento do Ministério da Cultura em 1985. A criação do Ministério da Cultura se deu em um contexto onde artistas, empresários, poderes públicos se articulavam com interesses fortes em torno das políticas públicas e no processo de democratização. Até meados dos anos 1970, o Estado nacional tinha centralidade na condução das políticas culturais, nas décadas seguintes, a presença de empresas privadas, comunidades e sociedades locais, transformariam fundamentalmente o significado das práticas e do objeto das políticas culturais. Entretanto, as instituições enfrentaram obstáculos quase intransponíveis que se relacionavam à falta de recursos qualificados para dar cabo aos desafios que se abriam e da congênita carência de recursos financeiros.

O problema central enfrentado desde fins da década de 70, seguindo nos anos posteriores, era o de como integrar aos processos de desenvolvimento cultural e econômico, com autonomia nacional, e resistir aos processos de massificação cultural. As referências ao dinamismo da sociedade civil e à participação das comunidades ensejaram movimentos muito ricos de construção institucional em interação com demandas de democratização do período que vai dos anos 70 até a Nova República, em 1985.

Em seguida, nos governos eleitos diretamente, estas mudanças foram envolvendo uma transformação conceitual ampla. Em lugar de patrimônio histórico e artístico, passou-se a empregar o conceito de patrimônio cultural e a idéia de bem cultural, pois esses redefiniam o escopo e o objeto de atuação pública na cultura e, portanto, das práticas culturais que seriam valorizadas e dos grupos sociais a serem representados dentro das políticas[3].

A unificação das instituições no MINC reativou a questão das formas do Estado, de sua democratização e dos planos de cultura. Diversos Estados e municípios tomaram a iniciativa de criar órgãos setoriais, políticas de incentivo e legislações de financiamento e incentivos fiscais. Entretanto, a essas discussões, remanejamentos conceituais e institucionais não se seguiram a alocação de meios necessários ao desenvolvimento dos Planos Nacionais de Cultura, muita menos de estratégias amplas para tratar de forma adequada dos novos objetos e questões para intervenção.

As mais relevantes instituições na área e suas políticas culturais são antigas datando da década de 1930. Na época do Estado Novo já se havia criado uma complexa institucionalidade para as políticas federais de cultura, que comportavam um Serviço Nacional do Livro, um Serviço Nacional de Patrimônio Histórico e artístico Nacional (SPHAN). Ao mesmo tempo, já existia um complicadíssimo relacionamento com os cineastas e a proposição de aproveitamento do rádio e do cinema como políticas de apoio ao Estado e como indústria nacional a ser regulada e estimulada[4]. Paralelamente, faziam-se movimentos de aproveitamento da música, com propósitos análogos, como no caso de Villas Lobos, das marchinhas carnavalescas e do samba, enquanto outras iniciativas acorriam à área do teatro com a criação da Divisão de Cinema e Teatro, dentro DNI (Divisão Nacional de Informações, antigo DIP).

Em 1953 o Ministério da Educação e Cultura era responsável pelo ensino, cultura, letras e artes, patrimônio histórico e arqueológico, científico, cultural e artístico. Em 1966 criou-se um Conselho Nacional de Cultura que tinha como finalidade formular uma política nacional de cultura, traçar diretrizes e executar, efetivando sua implantação. Neste período

---

[3] Magalhães, Aloísio., E TRIUNFO? A QUESTÃO DOS BENS CULTURAIS NO BRASIL, 1985.
[4] Anita Simis, *ESTADO E CINEMA NO BRASIL*, Ed. Annablume e Fapesp,, SP, 1996.

criou-se também o Instituto Nacional de Cinema. Em 1970 foi criado o Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação - MEC, que vinculava todas as áreas administrativas e ações culturais ao Ministro. Em 1973 se constitui o Conselho Nacional de Direito Autoral.

Para dinamizar o cinema foi criada a EMBRAFILME S/A e a FUNARTE pela Lei 6.312 de dezembro 1975 para a reformulação das estruturas governamentais para o teatro, música, artes plásticas e folclore. Finalmente, a consolidação do setor federal se promove com a constituição do SPHAN e da SEAC dentro do MEC[5] Posteriormente, ao funcionamento da FUNARTE se agregou a Fundação Pró-Memória, em dezembro de 1979, tendo como função contribuir para o inventário, classificação, conservação, revitalização, restauração dos bens de valor cultural e natural do país. Por transformações do SPHAN e SEAC criou-se a Secretaria de Cultura (SEC) como órgão central de formulação e execução da política nacional de cultura, ainda dentro do MEC.

A criação do Ministério de Estado para a Cultura era já demandada no início da década de 1970 e teve apoio no I Encontro de Governadores onde se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. Em 1971 o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda se afirmava nos encontros e fóruns nacionais, a necessidade de apoiar a idéia de um Ministério nacional e do firme compromisso dos partidos em incluírem em seus programas, propostas para viabilização da criação de um Ministério gestor da política cultural do governo a ser eleito em 1984[6].

Mas somente em 1985, o MEC foi desmembrado começando a consolidação do MINC. Este Ministério responsabilizou-se por quatro grandes áreas. Estas podem ser assim sintetizadas: articular a atividade que vincula a preservação do patrimônio com a criatividade; atender a qualidade de vida das populações mais vulneráveis, preocupando-se com as dimensões culturais do cotidiano; apoiar as atividades e produção das artes cênicas, plásticas, musicais, literárias e das indústrias culturais e, particularmente através do livro[7].

Nenhum desses objetivos foi trabalhado de forma sistemática, reafirmando, em conseqüência, os problemas já situados de fragmentação institucional. Esta é, de forma estilizada, a complexidade da história das instituições culturais ligadas atualmente ao Ministério da Cultura, que apresentam diferentes tradições institucionais que dificultam

---

[5] Sérgio Miceli, *ESTADO E CULTURA NO BRASIL*, Ed. DIFEL, 1985.

[6] Belo Horizonte (MG) e São Luiz (MA) em 1984.

[7] O Ministério da Cultura participa junto ao Ministério das Comunicações da formulação de normas e diretrizes referentes a prestação de serviços de TV a cabo, que estimulem e incentivem os desenvolvimentos da indústria cinematográfica nacional e de produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no país, Art. 9, Decreto n. 2.206, de 14/04/1997.

políticas integradas e que de certa forma concorrem por recursos[8]. Muito do que representou pedra no caminho de políticas nacionais é resultado do financiamento pífio, mas uma parte considerável refere-se ao insulamento das instituições culturais e das dificuldades de definir instrumentos efetivos de coordenação e de condução de políticas que têm uma tendência natural à intersetorialidade.

Portanto, a questão a respeito dos papéis do Governo Federal no PNC e no SNC poderia ser respondida de duas formas: a) Na atual configuração, a capacidade de coordenação e planejamento é bastante reduzida, o que pode ser vislumbrado nas dificuldades enfrentadas no relacionamento das próprias instituições federais. Essa situação demanda recursos que qualifiquem os quadros profissionais daquelas instituições e possibilitem potencializar a utilização efetiva dos instrumentos de gestão e articulação disponíveis;

b) A criação de mecanismos de interlocução e controle social tal qual se dá no atual Governo (a exemplo do Conselho Nacional de Políticas Culturais e das Câmaras Setoriais) constitui-se em chave interessante para aumentar a eficácia e eficiência dos dispêndios. Mas ainda assim, enfrenta o problema do diminuto nível de recursos financeiros disponíveis, que serviriam tanto para qualificação profissional, quanto para a formação de um sistema de incentivos condicionados para a adesão ao SNC, como se deu em outras políticas públicas (a exemplo da área educacional, da saúde e da assistência social). Portanto, o ponto comum, tanto para a articulação entre as instituições federais, quanto entre entes de governo descentralizados é o montante de recursos financeiros disponíveis. Trataremos dessa questão no item seguinte, onde se dimensionam os recursos federais que viriam com a aprovação da PEC 310/04 e onde se observam os limites financeiros enfrentados atualmente.

2.2.4. O FINANCIAMENTO FEDERAL DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As instituições federais de cultura consomem uma parcela significativa de recursos federais destinados à área e ainda assim esses são insuficientes para a atuação plena dessas instituições. O Boletim 10 apresentou uma análise dos componentes e características dos dispêndios das instituições federais. A Tabela 1 e Gráfico1 permitem uma visualização sintética do comportamento financeiro das instituições federais (administração indireta – IPHAN, BIBLIOTECA NACIOANL, FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA, FUNARTE, FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES) e do Minc e Fundo Nacional de Cultura (administração direta) entre 1995 e 2004.

---

[8] Para contextualização do Ministério da Cultura na década de 1990-2000, consultar os números anteriores Boletim de Acompanhamento de Políticas Sociais.

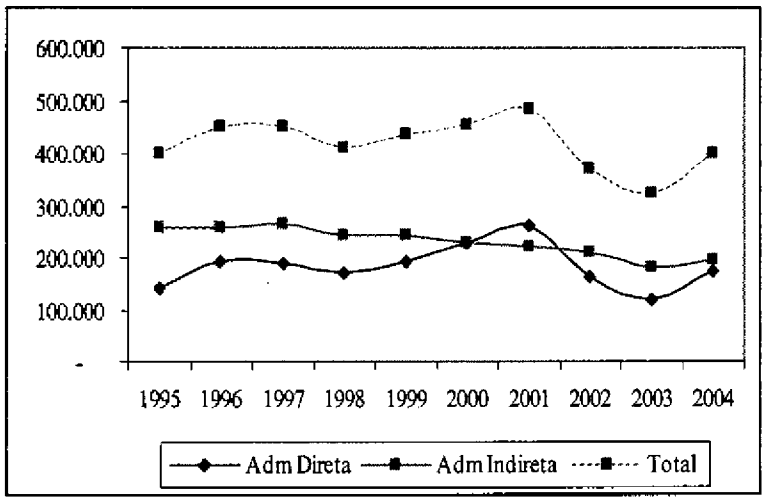
TABELA 1: DISPÊNDIOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DE CULTURA, 1995-2004.

Ano	Adm Direta	Part. no total	Variação 1995=100	Adm Indireta	Variação 1995=100	Part. no total	Total	Variação 1995=100
1995	140.832	35,2	100	258.900	100	64,8	399.732	100
1996	192.079	42,8	136	257.172	99	57,2	449.251	112
1997	187.771	41,5	133	264.599	102	58,5	452.370	113
1998	169.245	41,0	120	243.118	94	59,0	412.363	103
1999	193.808	44,3	138	243.563	94	55,7	437.371	109
2000	227.806	49,9	162	228.348	88	50,1	456.154	114
2001	262.595	54,1	186	222.831	86	45,9	485.426	121
2002	162.821	43,7	116	209.621	81	56,3	372.442	93
2003	118.645	36,7	84	181.943	70	56,3	323.380	81
2004	175.107	43,9	124	195.995	76	49,2	398.705	100
Total	1.830.709	43,7	-	2.306.090	-	55,1	4.187.194	-

FONTE: SIAFI/SIDOR, valores de 2004.

A Tabela 1 mostra que nos quase dez anos em análise, a administração direta aportou R$ 1 bilhão e 830 milhões (43,7%) e administração indireta R$ 2 bilhões e 300 milhões (55,1%). Os recursos da administração direta apenas foram menores do que em 1995 no ano 2003, e a administração indireta perdeu recursos sistematicamente. Também a participação da administração direta nos recursos totais passou de 35,2% em 1995 para 43,7% em 2004 (em 2000 foi de quase 50%).

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS FEDERAIS EM CULTURA, 1995-2005



FONTE: SIAFI/SIDOR

Podem-se perceber oscilações nos montantes totais e a redução sistemática de recursos da administração indireta (em 2004 eram 25% inferiores aos de 1995). Nesse quadro parte dos recursos de várias dessas instituições destina-se a pagamento de pessoal ativos ou aposentados. As instituições vinculadas ao MINC apesar de representarem mais da

metade dos recursos da área federal de cultura viram seus recursos minguarem. Se o contexto da década 1990 foi de re-construção institucional, com certa preocupação de recomposição de recursos, em um quadro de crises econômicas e políticas fiscais restritivas, podemos afirmar que as instituições federais amargaram dificuldades no processo de ajustamento do período.

Por outro lado, as oscilações de 2002 e 2004 da administração direta refletem o fato de que o Fundo Nacional de Cultura e o próprio Minc absorveram os contingenciamentos e cortes de recursos. Entretanto, assinale-se que o próprio FNC destina recursos para a administração indireta, mas não oferece margem de flexibilidade aos gestores culturais com relação aos montantes de recursos, pois esses são pequenos e submetidos à gestão orçamentária federal que implica uma forte incerteza não apenas sobre recursos disponíveis, mas também sob os fluxos mensais.

Se pensarmos no FNC como peça de organização das relações intergovernamentais, funcionando com critérios de repasse relacionados a uma política global e com financiamento de ações prioritárias e estratégicas, deverá ter sua atuação remodelada de forma a compatibilizá-lo com essas premissas tanto do ponto de vista dos seus montantes de recursos quando do seu processo decisório. A aprovação da PEC 310/04 pode ser o início dessa redefinição.

A PEC 310/04 vincula 2% dos recursos da União, 1,5% dos Estados e do Distrito federal e 1% dos Municípios. E ainda determina que dos recursos a serem vinculados à cultura pela União, serão transferidos 25% aos estados e Distrito Federal e 25% aos municípios, com critérios a serem definidos em lei complementar. Com a aplicação das alíquotas da PEC sobre os impostos brutos os recursos praticamente dobrariam, chegando a R$ 4 bilhões. Considerando os impostos líquidos, o aumento de recursos seria mais conservador, ou seja, apenas 1,5 vezes os recursos atuais, com um incremento de R$ 1,1 bilhão, chegando a um total de R$ 3 bilhões[9].

Os recursos federais chegariam, caso cumpridos os critérios da emenda, a um incremento de R$ 1,8 bilhão (7,6 vezes os recursos atuais ou R$ 2,1 bilhões) sobre os impostos brutos. Portanto, são recursos significativos para estimular o desenvolvimento regional (as transferências seriam de aproximadamente R$ 500 milhões (25%) para os estados e o mesmo valor e percentual para os municípios). No caso de aplicação de alíquotas sobre impostos líquidos o governo federal adicionaria R$ 600 milhões aos recursos atuais. No caso de aplicação das alíquotas sobre impostos brutos a participação do governo federal nos recursos totais seria de 53% e nos impostos líquidos não passariam de

[9] Boletim 10 - Acompanhamento da Área Cultural, Ipea, 2005.

30%. Em qualquer dos casos, no entanto, a aplicação da emenda representaria um aumento da participação relativa da União no aporte de recursos à cultura.

Como se depreende desses dados a aprovação da PEC (mesmo que improvável no contexto atual das finanças públicas) representaria oportunidade efetiva de consolidação do SNC e permitiria transferências regulares para os Fundos Culturais submetidos ao controle social. Mas para tanto Municípios e Estados devem dispor efetivamente desses mecanismos institucionais funcionando.

Devemos considerar que parte dos recursos adicionais também seria alocado na ampliação das capacidades das instituições federais de cultura, na remodelação do Minc de forma a capacitá-lo para atribuições planejamento e coordenação do SNC. Isso envolveria um esforço significativo de capacitação em recursos humanos e demandaria estratégias de articulação com a rede de educação, tanto para a formação de gestores, quanto para a valorização das artes e da diversidade cultural.

2.2.5. A INTEGRAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS ÁS POLÍTCAS CULTURAIS

A política de incentivos fiscais constitui parte do financiamento cultural e pretendeu consolidar práticas de Mecenato privado e empresarial, ou seja, teve o objetivo de criar práticas de financiamento privado à cultura independentemente do governo. Por essa razão o poder público não procurou integrar as leis de incentivo aos objetivos e instrumentos de política. Entretanto, o montante de recursos que deixam de ser arrecadados já é significativo (mais da metade dos recursos da área cultural), e a parte que representa recursos adicionais dos empresários declina a cada ano. Esses fatos justificam a reflexão a respeito dos usos dos recursos fiscais incentivados e a conveniência em tratá-los no quadro das prioridades e estratégias governamentais no âmbito da cultura.

Aqui nos deteremos em um dos seus aspectos centrais, que consiste no processo de decisão de financiamento relacionado aos incentivos fiscais. Em última análise quem decide sobre a destinação de recursos públicos representados pelos incentivos e quais os projetos serão financiados são as empresas que fazem uso desses instrumentos. Esses não são condicionados e não respondem a nenhuma orientação política, configurando algo a que podemos chamar de política de livre demanda. A principal conseqüência é a concentração de recursos nas regiões onde as empresas são maiores e onde a economia é mais dinâmica.

A Tabela 2 apresenta a Demanda de recursos ao Mecenato, ou seja, de forma sintética, o número de projetos que chegaram ao MINC para serem aprovados e depois efetuarem a captação de recursos junto às empresas. De certa forma (indiretamente) mostra

a distribuição e intensidade da presença de agentes culturais nos municípios brasileiros[10]. Em 2003 foram apresentados ao MINC 4.855 projetos com o valor total de R$ 3 bilhões, 394 milhões[11]. Desses foram aprovados 3.875 (79%) no valor de R$ 1 bilhão, 784 milhões (53%). Também se pode perceber que foram poucos os Municípios com projetos aprovados (aproximadamente 330 Municípios entre os 5.560 brasileiros). Os Municípios que mais apresentaram projetos são os das capitais e da região Sudeste. Dos projetos apresentados 3.053 (64%) são da região Sudeste, sendo que dos 1.104 (23,5%) são do Estado do Rio de Janeiro e 1.478 (30,9%) de São Paulo. 70% do valor aprovado é da região Sudeste. As capitais apresentaram 3.650 projetos (75,2%), aprovaram 76,3% e R$ 1 bilhão 472 milhões (75,2%).

A Tabela 2 também apresenta os 20 maiores municípios em demanda, ou seja, número de projetos e valores apresentados ao Ministério da Cultura em 2003.

[10] A descrição será estilizada e bastante sintética. As informações completas estão disponibilizadas no texto ***Mecenato Cultural e Demanda***, IPEA/MINC/UNESCO.

[11] Dos projetos apresentados na década de 1990 foram aprovados perto de 80% e 30% desse conseguiram incentivos, o que revela uma demanda reprimida.

TABELA 2 – MECENATO, PROJETOS E VALORES APRESENTADOS E APROVADOS EM 2003.

Nome	Projetos apresentados	% no total	Projetos aprovados	% no total	% aprovados	Valor total Total projetos apresentados	% no total	Valor Total Aprovado	% no total	% aprovados	Valor Médio
BRASIL	4.846	100,0	3.875	100,0	80,0	3.394.570.147	100,0	1.784.096.871	100,0	52,6	460.412
São Paulo	1.140	23,5	941	24,3	82,5	1.004.779.819	29,6	544.287.125	30,5	54,2	578.414
Rio de Janeiro	1.007	20,8	834	21,5	82,8	828.101.777	24,4	456.093.447	25,6	55,1	546.875
Curitiba	281	5,8	235	6,1	83,6	86.354.235	2,5	59.835.036	3,4	69,3	254.617
Belo Horizonte	246	5,1	205	5,3	83,3	116.968.997	3,4	67.541.311	3,8	57,7	329.470
Brasília	229	4,7	169	4,4	73,8	154.277.032	4,5	64.222.007	3,6	41,6	380.012
Florianópolis	175	3,6	134	3,5	76,6	154.601.073	4,6	67.081.861	3,8	43,4	500.611
Porto Alegre	126	2,6	112	2,9	88,9	90.014.989	2,7	50.296.504	2,8	55,9	449.076
Salvador	103	2,1	80	2,1	77,7	104.472.697	3,1	61.334.390	3,4	58,7	766.680
Recife	96	2,0	69	1,8	71,9	129.907.293	3,8	49.619.813	2,8	38,2	719.128
Goiânia	72	1,5	51	1,3	70,8	31.455.272	0,9	13.217.268	0,7	42,0	259.162
Fortaleza	65	1,3	50	1,3	76,9	50.222.163	1,5	18.065.210	1,0	36,0	361.304
Campinas	58	1,2	50	1,3	86,2	15.657.835	0,5	11.868.046	0,7	75,8	237.361
Londrina	48	1,0	42	1,1	87,5	13.543.000	0,4	9.919.292	0,6	73,2	236.174
Uberlândia	44	0,9	38	1,0	86,4	9.268.842	0,3	7.186.425	0,4	77,5	189.116
Niteroi	40	0,8	29	0,7	72,5	38.114.510	1,1	19.415.846	1,1	50,9	669.512
Vitória	34	0,7	26	0,7	76,5	12.608.626	0,4	4.123.765	0,2	32,7	158.606
Campo Grande	29	0,6	20	0,5	69,0	24.960.334	0,7	11.935.857	0,7	47,8	596.793
Belém	24	0,5	20	0,5	83,3	29.572.013	0,9	29.372.180	1,6	99,3	1.468.609
Cuiabá	22	0,5	12	0,3	54,5	12.749.982	0,4	5.596.265	0,3	43,9	466.355
Palmas	21	0,4	12	0,3	57,1	4.619.550	0,1	2.977.419	0,2	64,5	248.118
20 MAIORES	3.860	-	3.129	-	-	2.912.250.039	-	1.553.989.066	-	-	-
% PARTICIPAÇÃO	79,7	-	80,7	-	-	85,8	-	87,1	-	-	-

Fonte: Ministério da Cultura

Observa-se que dos 20 Municípios que concentraram a demanda ao Minc, 16 deles capitais de Estado. Esses 20 apresentaram 3.860 projetos (79,7%) e 87,1% dos valores aprovados. São Paulo apresentou 1.140 projetos (23,5%), aprovou 941 (24,3%), um percentual de 82,5% dos projetos aprovados. Propôs mais de R$ 1 bilhão (29,6%) e aprovou 54,2% dos valores (R$ 544 milhões) e, ainda assim, os valores aprovados correspondem a 30,5% do total. O valor médio é de R$ 578,4 mil, um pouco superior ao valor médio total. O Rio de Janeiro vem logo a seguir na demanda. Aprovou 1.007 projetos e 456 milhões em recursos (25,6% do valor total aprovado). São Paulo e Rio de Janeiro demandaram sozinhos 56% dos recursos totais.

Chama a atenção que apenas 8 capitais apresentaram mais de 100 projetos. E também que apenas Belém apresentou valor médio desviante. Enquanto o valor médio dos projetos foi de R$ 460.412 mil, aquela capital apresentou projetos com valor médio de R$ 1milhão 468 mil. Quanto à demanda por segmento, ressaltamos a concentração mais uma vez na região Sudeste. Seja qual for o segmento o maior demandante é a aquela região.

Portanto, são muitos os projetos que chegam ao Ministério da Cultura, o que revela uma grande demanda, mas que não se traduz necessariamente em financiamento, pois apenas uns 20 a 30% conseguem captar recursos. Também se constata concentração regional e em poucos municípios e ainda baixa produtividade, pois se faz uso das estruturas do Ministério para a provação de projetos despendendo-se muito esforço burocrático para a realização de poucos projetos.

Os Incentivos Fiscais constituem em parte, uma tentativa de estabelecer práticas amplas de Mecenato Cultural que, ainda não consolidadas, envolvem questões relativas aos critérios de utilização dos recursos públicos e sua distribuição. Criar o Mecenato é um esforço que implica no estabelecimento de alianças, apoios, determinação de interesses convergentes e antagônicos em um campo nos quais os agentes se relacionam a partir de interesses particulares. O papel do poder público é criar condições institucionais para que a heterogeneidade de interesses possa convergir inclusive na direção das suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública.

Ou seja, criar o Mecenato Privado é fazer política institucional, o que impõe que o próprio Estado convença os agentes privados de suas estratégias, bem como possa direcionar recursos para as suas prioridades. Assim, se é verdadeiro que as desigualdades estruturais da economia e da sociedade reproduzem-se nas políticas culturais é papel do gestor público manter uma atitude intencionada e ativa com relação à redução das desigualdades. Por outro lado, os projetos de democratização da cultura ou de conformação de uma cultura democrática não apenas justificam, mas são compatíveis e complementares com ações na direção da equidade na distribuição e racionalidade no uso dos recursos públicos. Esses requisitos implicam em definição de diretrizes e objetivos passíveis de avaliação conforme resultados atingidos e não apenas no número de eventos realizados.

Talvez um bom critério para a utilização dos recursos incentivados seja que eles se direcionem para o financiamento de cadeias de produção de eventos ou de arranjos produtivos relacionados à produção cultural, dotando-as de estabilidade e institucionalidade, e assim potencializando o seu papel de gerador de renda e emprego que tanto as cadeias quanto os arranjos produtivos possuem. Os maiores exemplos para tal são as festas juninas e carnavalescas, os festivais de dança e cultura popular. Esses mega-eventos são financiados em grande parte pelo setor privado e há todo um preparativo que mobiliza diversos segmentos econômicos anualmente para essa finalidade. Entretanto, são muitos os eventos que não dispõem de mecanismos para acessar recursos públicos ou privados. O MINC prepara um Programa chamado PRODECULT para enfrentar esse desafio. Ainda está em fase de processamento e desenho e seria interessante que contivesse a possibilidade de uso de incentivos. Para que não sejam incentivados eventos isolados é possível exigir que a programação seja feita por instituições ou um *pool* de instituições que organizem a cadeia de operações de forma a tornar recursos e resultados passíveis de monitoramento pelo poder público.

A constituição da cultura como objeto de política pública ampla, deve-se incorporar a questão da sua consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre os agentes. Dessa forma, se criam mecanismos que ajudem a contornar os problemas referentes às motivações, valores divergentes ou políticas institucionais que não se articulam de forma sistêmica e convergente em relação aos objetivos e prioridades claras definidas por parte do Estado, empresas e produtores culturais. Para essa finalidade, o poder público dispõe do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), onde se poderiam discutir critérios, prioridades e estratégias de vigência periódica para os incentivos fiscais. Inclusive a questão dos incentivos fiscais poderia comportar uma Câmara Setorial. Também é importante dotar os processos de certa racionalidade, os tornado passíveis de serem

avaliados segundo sua eficiência e eficácia, ou seja, com avaliação de custos/produto e se atingiram os objetivos políticos definidos previamente.

2.2.6 DIMENSÃO ECONÔMICAE SOCIAL DA CULTURA

Outro dilema enfrentado pelas políticas culturais está relacionado com a definição da abrangência da atuação das instituições e suas conseqüências. Algumas iniciativas como ampliar a atuação do MINC e da agência de cinema ao audiovisual falharam, outras iniciativas estão tendo maior sucesso no sentido de articular apoios e incentivos ao investimento em setores de mercado como construção de salas de cinema e livrarias. Mas tanto as câmaras setoriais, quanto o Conselho Nacional de Políticas Culturais terão que enfrentar obstáculos para a implementação de políticas, dificuldades essas associadas aos limites do braço executor e financeiro que é o próprio MINC.

A reflexão sobre o alcance dos instrumentos e recursos de gestão disponíveis ao MINC e sobre em que atuar é premente, sob a pena de gerar expectativas ou enveredar por uma trama de ações pontuais que aprofundem as dificuldades relativamente à condução de políticas culturas amplas.

A definição do campo de política cultural não é trivial. Alguns países delimitam as políticas culturais às artes tradicionais. Outros estendem esta definição para que abranjam a escola e a formação, o lugar de trabalho, as novas técnicas de comunicação e o contexto edificado. O caso brasileiro elege as artes, cinema e patrimônio com alguma iniciativa relativa ao patrimônio imaterial e às culturas populares. Embora, recentemente o poder público (em especial o Governo Federal) dê indícios e demonstre a intenção de ampliar a sua atuação política pelas diversas dimensões da cultura, encontra limites claros para que o desejo tenha desdobramentos institucionais.

A Tabela 3 apresenta as ocupações na cultura. O conceito utilizado não abrange todos os setores que a UNESCO define como cultural, faltam meio ambiente e administração geral da cultura. Também adicionamos a Educação (considerada em todos os níveis educacionais) como um componente importante, sobretudo porque em muitos países esse setor de política é considerado componente da política cultural e proporciona a socialização em termos de gosto artístico e valores humanistas em geral. Não consideramos o turismo para efeito dessa ilustração.

O importante na Tabela 3 é demonstrar mais uma vez a importância econômica da cultura e também o peso dos agentes envolvidos no setor, o que implica em constatar as dificuldades que terá o MINC ou as Câmaras Setoriais na negociação ou implementação de ações em muitas das vertentes ou áreas culturais. Grande parte desses segmentos não é objeto de atuação do atual Ministério da Cultura, mas grande parte deles está contemplada com representações nas Câmaras Setoriais que estão sendo constituídas dentro do Conselho Nacional de Políticas Culturais.

TABELA 3: BRASIL – OCUPAÇÕES E INFORMALIDADE NO SETOR CULTURAL, 1992 E 2001.

Áreas Culturais	Empregos culturais 1992	Part. nos empregos culturais	Empregos culturais 2001	Part. nos empregos culturais	var.	Empregos informais em 1992	Partic. Informal %	Empregos informais em 2001	Partic. Informal %	var.
1. Comunicação de Massas	*529.901*	*15,9*	*632.463*	*14,5*	*1,2*	192.156	36,3	253.251	40,5	*1,3*
1.1 Rádio e TV	19.829	0,6	34.878	0,8	1,8	7.771	39,2	16.077	46,1	2,1
1.2 Industria gráfica e comércio de jornais	200.265	6,0	238.882	5,5	1,2	63.674	31,8	95.759	40,6	1,5
1.3 Serviço e indústria de equipamento	309.807	9,3	358.703	8,2	1,2	120.711	39,0	141.415	40,0	1,2
2. Sistemas restritos de informação	*64.882*	*1,9*	*158.368*	*3,6*	*2,4*	9.099	14,0	55.694	35,2	*6,1*
3. Artes e Cultura de Elite	*317.528*	*9,5*	*388.972*	*8,9*	*1,2*	173.165	55,4	215.993	57,3	*1,2*
3.1 Arquiteto	27.185	0,8	51.773	1,2	1,9	9.212	41,1	35.406	71,5	3,8
3.2 Desenhista/Designer	120.157	3,6	149.395	3,4	1,2	49.145	40,9	62.020	42,1	1,3
3.3 Artes plásticas	21.863	0,7	35.717	0,8	1,6	20.252	92,6	32.870	93,9	1,6
3.4 Fotógrafo	61.601	1,8	73.327	1,7	1,2	47.000	76,3	47.258	69,8	1,0
3.5 Ourives e joalheiros	45.719	1,4	36.394	0,8	0,8	34.165	74,7	21.649	59,5	0,6
3.6 Escritor, crítico de arte e jornal	41.003	1,2	42.366	1,0	1,0	13.391	32,7	16.790	41,0	1,3
4. Patrimônio e Cultura Popular	*349.028*	*10,5*	*395.483*	*9,1*	*1,1*	208.953	59,9	271.091	68,8	*1,3*
4.1 Arquivo e biblioteca	38.481	1,2	38.219	0,9	1,0	6.159	16,0	7.338	19,2	1,2
4.2 Serviços religiosos	11.545	0,3	20.314	0,5	1,8	11.545	100,0	20.314	100	-
4.3 Artesanato	299.002	9,0	336.950	7,7	1,1	191.249	64,0	243.439	72,5	1,3
5. Espetáculo Vivo e Atividades Artísticas	*135.227*	*4,0*	*226.766*	*5,2*	*1,7*	103.336	76,4	185.046	83,9	*1,8*
5.1 Músico instrumentista	51.065	1,5	87.155	2,0	1,7	45.592	89,3	76.728	91,1	1,7
5.2 Artes e espetáculos	45.731	1,4	84.735	1,9	1,9	36.831	80,5	70.945	86,3	1,9
5.3 Circo	1.503	0,0	1.162	0,0	0,8	1.503	100,0	1.162	100	0,8
5.4 Direção e produção artística	9.522	0,3	18.585	0,4	2,0	6.250	65,6	15.671	87,0	2,5
5.5 Cinema e áudio-visual	10.071	0,3	10.866	0,2	1,1	5.302	52,6	5.565	51,2	1,0
5.6 Técnico de apóio	17.335	0,5	24.263	0,6	1,4	7.858	45,3	14.975	62,1	1,9
6. Educação	*1.869.815*	*56,0*	*2.430.232*	*55,7*	*1,3*	344.679	18,4	620.355	25,6	*1,8*
7. Esporte	*72.818*	*2,2*	*128.426*	*2,9*	*1,8*	31.761	43,6	73.318	58,4	*2,3*
Total da CULTURA	*3.339.199*	*100*	*4.360.710*	*100*	*1,3*	1.063.149	31,9	1.674.748	38,7	*1,6*
Cultura menos Educação	*1.469.384*	-	*1.930.478*	-	*1,3*	*718.470*	*49,1*	*1.054.393*	*55,5*	*1,5*
Não Cultura	62.056.292	-	71.097.462	-	1,1	38.593.526	64,7	43.546.412	64,1	1,1
Pop. Ocupada	65.395.491	-	75.458.172	-	1,2	39.656.675	63,0	45.221.160	62,6	1,1
Participação da Cultura no Total	*5,1*	-	*5,8*	-	*1,1*	-	-	-	-	-
Fonte:IBGE/Microdados da PNAD 92 e 2001, elaboração IPEA/DISOC										

A Tabela 3 apresenta a ocupação cultural em 1992 e 2001. Mostra que a participação desse setor na população ocupada era de 5,1% em 1992 e cresceu para 5,8% em 2001, uma variação 1,1%. O número de trabalhadores passou a 4 milhões e 300 mil em 2002. 55,7% eram trabalhadores na educação, 14,5% na comunicação de massas, 3,6% em sistemas restritos de comunicação, 8,9% em artes, número próximo ao patrimônio e cultura popular (9,1%). Os espetáculos vivos contribuíram com 5,2%

Quase todos os segmentos tiveram variação positiva entre os dois anos. A variação em artes plásticas (1,6) e atividades de espetáculo vivo e artes possivelmente representa impactos das políticas de fomento. Chama atenção a variação positiva das ocupações em música, 1,7 em relação a 1992; artes e espetáculos com variação de 1,9; as ocupações de "direção e produção artística" duplicaram e apenas o circo teve variação negativa. Em razão da chamada retomada é surpreendente a pequena variação de empregos no segmento de

cinema e audiovisual. Também é importante registrar o crescimento das ocupações em rádio e TV (1,8 em relação a 1992), arquitetura (1,9) e sistemas restritos de informação (2,4).

Por outro lado, a informalidade é acentuada na área cultural e variou positivamente 1,6 (considerando educação) ou 1,5 desconsiderando o segmento. A informalidade era de 31,9% das ocupações culturais em 1992 e passa a ser de 38,7% em 2001 (1,6 milhões de ocupações). Em alguns segmentos culturais a informalidade é maior que a média das ocupações. Destacaremos alguns segmentos pelo grau de informalidade em 2001: arquiteto (71,5%), artes plásticas (93,9%), artesanato (72,5%), músicos (91,1%), artes e espetáculos (86,3%), direção e produção artística (87%).

A variação da informalidade também é um padrão, mas é o segmento de sistemas restritos de informação que apresenta o maior crescimento da informalidade – 6,1% entre os anos em análise.

Não exploraremos mais as possibilidades interpretativas da Tabela 3, mas no limitamos em apontar para o número de atores envolvidos, para a heterogeneidade do setor cultural e, portanto, para a complexidade que atuação pública na área. A constituição de Câmaras Setoriais para vários dos setores em questão será exigente com relação ao processamento técnico-político das demandas, o que se constituirá em desafio para gestão pública.

Relevem-se também os problemas relativos à crescente precarização das atividades culturais denotado pelas taxas de informalidade. Embora sejam atividades com maior rendimento que a média das ocupações, as atividades culturais apresentam problemas relativos à capacidade em diminuir as ansiedades existenciais relativamente à provisão de proteção contra riscos da doença, velhice e perda de renda. Inclusive essa pode uma variável importante relativamente aos custos dos projetos apresentados para financiamento a fundo perdido e por intermédio dos incentivos fiscais, pois a incerteza pode resultar no aumento da remuneração prevista para os diversos agentes de produção cultural envolvidos nos projetos.

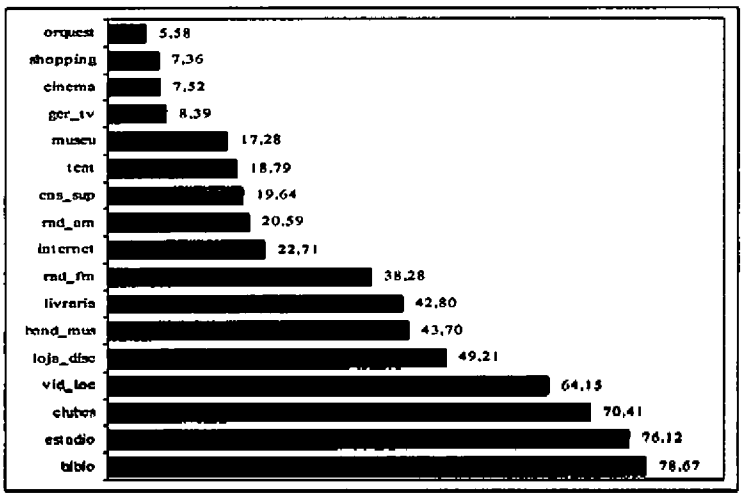
Como vemos a simples dinamização do setor cultural re-coloca problemas para a atuação do poder público no que se refere à qualidade de vida, trabalho e integração social do trabalhador do campo cultural. Mas também implica em estimular uma agenda de demandas para o qual o gestor deverá estar apto a enfrentar.

2.2.7. OS EQUIPAMENTOS CULTURAIS: ABRANGÊNCIA E MULTI-FUNCIONALIDADE

Pensar o papel dos equipamentos culturais nas políticas culturais, sua distribuição territorial e aproveitamento talvez seja uma alternativa ou ofereça pistas para delimitar estratégias, critérios alocativos dos recursos financeiros e atribuições institucionais entre os entes federativos. Pelo menos duas idéias podem ser exploradas: a) aproveitar recursos tecnológicos para aumentar a abrangência da atuação, com redes de comunicação entre produtores e usos de tecnologias multimídia para a disseminação de conhecimentos e valores; b) articular territórios com Estados e Municípios através de mídia; e c) dotar os equipamentos de multifuncionalidade;

O Gráfico 2 e as Tabela 4 e 5 apresentam Grupos de equipamentos culturais e de lazer por intensidade de sua presença nos municípios.

GRÁFICO 2: PERCENTAGEM DE MUNICÍPIOS COM PRESENÇA DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS



Fonte: IBGE, 2001, elaboração Ipea/Disoc.

O Gráfico 2 mostra carências municipais em termos da presença de equipamentos culturais e de lazer, heterogeneidades nos desenvolvimentos da institucionalidade da área cultural, mas também mostra a importância das bibliotecas como equipamento (lembremo-nos que o Governo Federal desenvolveu política de implantação de bibliotecas municipais) e do esporte como atividade que preenche o tempo livre e da sociabilidade. Também é reveladora da presença de equipamentos de distribuição de bens culturais, sejam eles livros, CDs e discos ou vídeos. As livrarias estão presentes em 42,8% dos municípios, as lojas de discos em 49,2% e as videolocadoras em 64,1%.

O Gráfico revela que a geração de imagem e sons é concentrada e provavelmente demanda políticas diferenciadas para a diversificação e valorização da produção local, com rádio comunitária e produção independente de imagens.

Outro ponto de relevo é o número reduzido de municípios onde se verifica a presença de equipamentos culturais tradicionais como teatro (18,7%), museus (17,2%), orquestras (5,5%) dos municípios. As bandas de música (em 43,7% dos municípios) tem comportamento diferenciados e presença maior, provavelmente em razão da política de apoio às bandas de música realizada pelo Governo Federal na década de 1990.

Interessante perceber que apenas 418 (7%) dos municípios têm cinema e naqueles onde se verifica alta presença de equipamentos apenas 33% (299) possui salas de cinema. Esse elo da cadeia do cinema continua sendo a mais frágil e mesmo com o apoio do BNDES, que oferece taxa de juros mais baixas para esse investimento, as carências continuarão importantes no médio prazo, o que exigirá soluções criativas tal qual a maior integração do cinema com televisão, melhor distribuição de filmes nacionais nas locadoras ou apoio ao cineclubismo.

TABELA 4: BRASIL – EQUIPAMENTOS CULTURAIS MUNICIPAIS (SELECIONADOS) EM 2001

Intensidade da	Equipamentos	Tradicionais					Audiovisual/comunicação				
presença	n. Municípios	bibio	museu	teat	band_mus	orquest	cinema	rad_am	rad_fm	ger_tv	internet
Zero	152	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Baixíssima	524	356	-	-	-	-	-	-	178	2	4
Baixa	1477	1.041	10	153	572	22	23	48	286	52	32
Média maior	2440	2.035	434	349	1.049	97	43	297	959	84	426
Alta	910	886	463	489	754	138	299	746	651	275	747
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	4371	960	1044	2428	310	418	1144	2127	466	1262

Fonte: IBGE, 2001, elaboração Ipea/Disoc.

TABELA 5: BRASIL – EQUIPAMENTOS CULTURAIS MUNICIPAIS (SELECIONADOS) EM 2001

Intensidade da	Equipamentos	Esporte/Lazer			Distribuição			Educação
presença	n. Municípios	clubes	estaduo	vid_loc	livraria	loja_disc	shopping	ens_sup
Zero	152	-	-	-	-	-	-	-
Baixíssima	524	30	297	-	-	1	-	-
Baixa	1477	1.035	972	594	36	32	8	115
Média maior	2440	1.922	2.019	2.010	1.457	1.769	44	168
Alta	910	872	888	907	832	879	304	755
Todos	53	53	53	53	53	53	53	53
Total	5556	3912	4229	3564	2378	2734	409	1091

Fonte: IBGE, 2001, elaboração Ipea/Disoc.

As Tabelas 4 e 5 mostram que 152 municípios brasileiros não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles. Nesses que possuem todos os equipamentos encontramos as capitais e regiões metropolitanas.

Pode-se dizer também que a presença de equipamentos culturais é baixíssima e baixa em 36% dos municípios. Entre aqueles de baixíssima presença de equipamentos, apenas encontram-se bibliotecas em 356 municípios (68%), rádio FM em 178 (34%) ou ginásios poliesportivos em 297 (57%).

Naquela faixa de municípios com baixa presença de equipamentos, aparecem 1.041 (70%) com bibliotecas, 572 (39%) com bandas de música, 1.035 (70%) com clubes, 972 (66%) com ginásios e 40% com videolocadoras.

Um último ponto merece a atenção. Os municípios com alta presença de equipamentos culturais encontram grande presença de equipamentos de distribuição de produtos culturais, de esporte e lazer. Aí não encontramos muitos cinemas, mas os demais equipamentos de áudio-visual e comunicação estão presentes. O que não encontramos em muitos municípios são os equipamentos tradicionais (exceção para as bandas e bibliotecas para os quais o governo federal desenvolve políticas).

Portanto, não é trivial para as políticas públicas que se colocam como diretriz a democratização da cultura, constatar a ausência de equipamentos como teatros e casas de espetáculos ou museus em contraste com a quase universalização do acesso dos domicílios

á televisão ou da presença de equipamentos privados de grande parte dos municípios. Da mesma forma, constata-se a quase universalização de espaços de lazer ligados aos esportes ou outras atividades associativas e mudanças das práticas culturais em razão das novas mídias e equipamentos acessíveis à maioria das famílias.

Esses aspectos, somados às heterogeneidades dos municípios, das práticas e comportamentos culturais não são necessariamente problemas, mas as condições nas quais as políticas culturais deverão ser pensadas. Ou seja, a falta de equipamentos não implica no esforço único para tê-los, mas em verificar que muitas das cidades requererão políticas culturais multisetoriais com diferentes formas de articulação dos seus recursos, adaptadas às suas peculiaridades e idiossincrasias. As heterogeneidades também não devem ser vistas como obstáculo, mas como base para políticas pluralistas. Também é importante pensar o papel dos meios de comunicação e das novas mídias, capazes de renovar funções e articular no espaço um sem número de forma de implementação de políticas culturais.

Os equipamentos sejam culturais, voltados para esporte e lazer, ou equipamentos domésticos constituem a base que define as práticas culturais e referência para as estratégias de políticas públicas. São equipamentos que têm complementaridade ou concorrem entre si para definir o uso do tempo livre. Mas foge ao escopo da análise refletir para as complexas relações entre equipamentos, tecnologias de mídia e a multifuncionalidade que esses adquirem contemporaneamente. Não é inusual, por exemplo, ver bibliotecas com espaços de internet, museus que desenvolvem saraus poéticos e musicais, visitação virtual de acervos, associações esportivas apoiando eventos culturais diversos, festas tradicionais em espaços destinados à leitura, etc., isto é, são múltiplas as possibilidades de usos daqueles espaços e equipamentos. O dilema que se apresenta refere-se a opções que não se excluem necessariamente: re-criar espaços tradicionais e revitaliza-los ou partir das novas tecnologias facultando às populações o acesso a pautas e padrões de consumo cultural? Ou simplesmente significa tratar políticas culturais que permitam invenções e refuncionalização (no sentido do multifuncional) dos equipamentos para o experimento da diversidade.

3 Conclusões Gerais

Na conjuntura analisada, as políticas culturais foram submetidas a dilemas análogos aos enfrentados por outras políticas: financiamento, gestão, descentralização, formato institucional, enfim, de novas inter-relações com a sociedade e os desdobramentos disso tudo em sua dinâmica e formatos internos. Portanto, as políticas culturais, como outras políticas, tiveram que responder a questões análogas, em especial o do formato e papel do Estado, do co-financiamento e co-participação das empresas na provisão de serviços. Também, como em outras políticas, o Estado manteve-se em funcionamento no nível d'água, isto é, não afundou, mas também não navegou. A falta de recursos obrigou-o a uma política de financiamento de eventos e vez ou outra a ações emergenciais em diversas áreas da cultura. E, da mesma maneira, encontra-se na posição de enfrentar a questão da participação nas políticas.

O MINC tem procurado atuar aproveitando espaços que permitam alargar redes de interlocuções para a construção institucional do SNC. Faltam recursos, mas a melhoria de

espaços de gestão intergovernamental e de co-gestão com os movimentos culturais oferece potenciais recursos para a u0m salto de qualidade das políticas culturais.

Os processos de descentralização, com as complexas redes sociais de apoio que os acompanham, são associados às iniciativas de parceria com os setores privados, lucrativos ou não lucrativos. A idéia central é que a re-configuração da atuação do Estado significaria um novo pacto social capaz de desenvolver ações culturais, ligando o setor privado, com a sociedade civil e as comunidades. Mas é também um pacto que inventa uma nova atuação e um novo formato para o próprio Estado, não o limitando a mero produtor de sentidos e de legitimidade, mas dotando-o da capacidade de estimular e organizar as condições para o engajamento responsável das forças sociais para o desenvolvimento cultural e social.

O Brasil possui uma Federação de Estados e Municípios heterogêneos sob o prisma suas capacidades econômicas e administrativas. A elaboração de planos de cultura e de um sistema de financiamento capazes de fazer com que os entes federativos atuem de forma convergente e otimizando seus recursos talvez agilizem o difícil processo de consolidação do SNC.

Como pudemos ver contemporaneamente o conceito de política cultural não se liga apenas ao conceito das belas artes e das letras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas de participação, expressão e criatividade no contexto social. A arte, assim como a cultura é vista como uma experiência social. O projeto político a que está associada esta premissa é um projeto onde as diversas experiências sociais podem ser valorizadas e desenvolvidas, assim como postas como alternativas disponíveis ao conhecimento e apreciação dos grupos e segmentos sociais. É neste nível que a capacidade do Estado em funcionar segundo critérios democráticos é mais sensível e, mais sensivelmente, pode ser colocada a prova.

A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e do patrimônio cultural acumulado, mas a uma maneira de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas artes e consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se aos direitos e às responsabilidades de usufruto criativo dos diversos agentes aos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, modos de fazer e viver, aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade, igualdade diante da lei, a seguridade social e ao desfrute do tempo livre.

A caracterização da área cultural como um conjunto de atividades coerentes, que expressam e identificam os fins da política cultural do Estado é importante para definir a especificidade e o escopo da ação pública. Mas delimitar sob quais aspectos se dará a atuação do setor público e como é condição *sine qua non* para definição de um Plano Nacional de Cultura que contenha prioridades efetivas e estratégias adequadas às condições institucionais presentes. Para efeito de síntese, considerem-se algumas das características derivadas do que foi anteriormente narrado:

- Grande parte do que se faz no Brasil em termos de políticas culturais é feito no mundo dos mercados e da iniciativa do campo cultural extra estatal, o que

não impede que possamos perceber pálidos resultados das políticas públicas nessa dinâmica.

- A administração das políticas culturais no Brasil tem uma articulação precária entre os governos de nível federal, estaduais e municipais. A competência em matéria de assuntos culturais tem sido compartilhada e exercida pelas secretarias estaduais e municipais de cultura e pelas fundações culturais. Apenas os órgãos federais têm recursos, instrumentos de coordenação e de incentivos para indução de ações sistêmica.
- As políticas culturais têm carências de recursos financeiros e de gestão, o que limita a atuação de projetos na forma de livre demanda (política de eventos) ou a ações pontuais, com as raras exceções de sempre (MONUMENTA, Sistema Nacional de Museus ou os Pontos de Cultura).

Vimos os limites gerais das instituições federais de cultura e das suas características da década de 1990. Se esse período garantiu o mínimo de estabilidade da área, não foi capaz de movimentar recursos para superar obstáculos estruturais. Nossa política cultural manteve-se como política emergencial, fundada nos eventos e, mesmo a existência de áreas conhecidas por um *"ciclo virtuoso"* vivido no período pelo cinema, não contradiz as caracterização geral.

No entanto há que se considerar alguns dos recursos institucionais disponíveis: a criação e assinatura de termos de cooperação entre Estados, Municípios e governo Federal com a criação de conselhos paritários e fundo de cultura, o funcionamento das Câmaras Setoriais são alguns deles. Mas há um outro que permite a melhor articulação entre gestores federais: os Comitês de Gestão do Programa do Plano Plurianual – PPA (Decreto nº 5.233/2004) e a possibilidades de funcionamento de Conselhos Intergestores, composto por gestores federais, estaduais e municipais (a experiência é exitosa no Sistema Único de Saúde – SUS e vem sendo experimentada na área de Assistência Social).

Deve-se dizer também, que os padrões mínimos conceituais, os recursos institucionais e os objetivos das políticas culturais, ou seja, suas diretrizes, prioridades e estratégias não estão claras, mas provavelmente as discussões sobre a Conferência Nacional de Cultura oferecerão importantes subsídios para estabelecer metas e estratégias coerentes com um conceito ampliado de cultura e recursos disponíveis. Mas também podemos derivar algumas conseqüências do que foi anteriormente exposto:

- Prover recursos para satisfazer as necessidades culturais requer atuação com base nos municípios e a partir de seus recursos e prioridades;
- A atuação pública deve ser multissetorial, levando em considerações questões referentes às práticas culturais efetivas, mas também referentes à organização dos espaços urbanos (distâncias, meios de transporte, comunicações, localização de equipamentos e a qualidade própria do equipamento e do entorno);
- As políticas para a diversidade perpassam a cultura, mas envolvem outros setores: políticas para as mulheres, indígenas, negros, para redução das

desigualdades étnicas, setores que devem necessariamente ser contempladas (para tal existem possibilidade e mecanismos efetivos de atuação intergovernamental a exemplo dos citados Comitês Gestores);

As políticas mais democráticas não envolvem apenas o espetáculo, mas também promovem tradições comunitárias e novas sociabilidades. A indústria cultural e as novas tecnologias oferecem recursos indispensáveis para fomentar conhecimentos recíprocos e coesão social entre os múltiplos grupos e instituições, e, portanto tem potencial para ser explorado em política ampla de valorização da diversidade e na economia da cultura;

O setor educação deve ser um parceiro nodal, pois é na escola que se formam gosto e valores culturais, relativos à vida e às artes; é aí que se desenvolvem capacidades para lidar com os riscos da vida moderna;