

INVESTIGANDO OS DESAFIOS E PROBLEMAS DA CULTURA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Elizabeth Ponte de Freitas*

Resumo: A gestão cultural pública no Brasil vive atualmente o impasse entre a crescente institucionalização em nível municipal, estadual e federal e a não modificação dos instrumentos e as formas de gestão da administração pública, gerando problemas na gestão e manutenção de espaços e programas culturais. Para compreender esta situação analisaremos cinco temas nos quais, a nosso ver, residem as principais especificidades e problemas que atingem a gestão pública da cultura: Legislação e Burocracia; Gestão e contratação de pessoas; Planejamento e continuidade das ações; e Recursos e execução orçamentária.

Palavras-chave: cultura; administração pública; gestão cultural pública; gestão pública não estatal.

Nas últimas duas décadas, o Estado brasileiro em nível federal, estadual e municipal viveu uma época de institucionalização da cultura, com o fortalecimento do Ministério da Cultura, em especial a partir da gestão do Ministro Gilberto Gil, em 2003, a criação de formas específicas de financiamento e de legislação para o setor e estímulo cada vez maior à implantação secretarias estaduais e municipais de cultura. Essa institucionalização reflete uma mudança bastante radical na compreensão de cultura pelo Estado e a necessidade de reconfiguração do seu papel. E é uma resposta também à necessidade de ampliação do raio de ação das políticas públicas de cultura, tendo que atender tanto às tradicionais obrigações de fomento e difusão, quanto aos novos desafios da diversidade e da transversalidade da cultura.

Enfrentamos, entretanto, ainda um grande problema: embora a visão e a abrangência das ações do Estado na área cultural tenham se expandido, os instrumentos e as formas de gestão permaneceram os mesmos. Assim, a gestão pública da cultura tornou-se um eterno embate entre o otimismo da vontade e a aridez da máquina administrativa, resultado muitas vezes da dificuldade de diálogo entre as lógicas organizacionais da administração pública e da cultura e das próprias características e conformação do campo cultural.

* Mestranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade – PÓS-CULTURA, da Universidade Federal da Bahia. Coordenadora de Desenvolvimento Institucional do NEOJIBA – Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis da Bahia. <bethponte@neojiba.org>



A realidade mostra que a gestão de espaços, projetos e programas culturais públicos está sujeita a muitos problemas, enfrentados também em outras áreas da administração pública, e que são incompatíveis com a atividade cultural: pouca agilidade, como um dos reflexos do excesso formalidades burocráticas para compras, reformas, contratações e realização de serviços; utilização irracional de recursos; dificuldades ou impossibilidade de captação de apoios ou patrocínios, etc.

Para ilustrar a situação da área cultural na administração pública, relembremos a pertinente distinção marcada por Teixeira Coelho entre os “setores nobres” e os “setores pobres” do Estado, estando a execução destes sujeita às normas e possibilidades daqueles:

No conjunto, a cultura organizacional da administração da cultura é específica e de difícil compreensão para a cultura organizacional da administração pública como um todo. Como a administração pública ainda é dividida entre setores nobres (obras públicas, indústria, comércio, fazenda, agricultura) e setores pobres (cultura e educação, além de saúde, por exemplo) e como aqueles predominam sobre estes, a cultura organizacional dos primeiros é imposta aos segundos. (COELHO, 1997, p.116)

A diferenciação feita por Teixeira Coelho nos ajuda a compreender onde reside parte das dificuldades da gestão cultural no âmbito da administração pública. A influência de “setores nobres” sobre os “setores pobres” não está somente na imposição da “cultura organizacional” dos primeiros aos segundos, mas também, e sobretudo, na imposição de normas e leis que não levam em consideração especificidades do funcionamento de certas áreas, gerando dificuldades de gestão e execução em setores que lidam com valores mais intangíveis, diversidade de atividades e necessidade de agilidade, como é o caso da área cultural. Como destaca Cláudia Leitão, ao tratar dos dilemas em pensar em uma gestão estratégica para as organizações culturais, tanto públicas quanto privadas:

A gestão estratégica no domínio cultural observa algumas particularidades e, por conseguinte, algumas dificuldades que lhe são próprias. A primeira delas diz respeito ao caráter efêmero, aleatório, autônomo e simbólico da produção artística. Estas características nos levam necessariamente a tratar o produto cultural e artístico a partir da complexidade que lhe é inerente. (LEITÃO, 2003, p. 124)

Entretanto, embora o campo cultural tenha suas especificidades, precisamos evitar o determinismo quanto à relação de suposta incompatibilidade entre suas características e a administração pública. Para isso propomos um olhar mais atento ao campo cultural na administração pública, procurando analisar cinco temas nos quais, a nosso ver, residem os principais impasses e problemas na gestão pública da cultura:

Legislação e Burocracia; Gestão e contratação de pessoas; Planejamento e Continuidade das ações e Recursos e execução orçamentária.

Burocracia e Legislação

Nos dias atuais, o termo “burocracia” parece ter se tornado sinônimo de administração pública. O cidadão comum normalmente a enxerga como perdulária, ineficiente, vagarosa e repleta de papelada. Para os agentes relacionados à área cultural, sejam eles produtores, artistas ou público, esta interpretação não é diferente. Muitas vezes é inclusive agravada pela necessidade de relacionamento entre os próprios artistas e a máquina pública.

É necessário, entretanto, distinguir a burocracia, enquanto modo de organização do trabalho, de seus excessos e do conseqüente mau gerenciamento da máquina pública. A burocracia em seu sentido original, weberiano, é um modo de organização e hierarquização das atividades, responsabilidades e informações de grandes organizações e, sobretudo, do governo, na medida em que se ampliam suas funções e raio de atuação. Max Weber desenvolveu profundamente o conceito de burocracia, através da análise descrição daquelas que seriam as características principais desta forma de organização, marcada fortemente pela formalização, hierarquização, impessoalidade, profissionalização e previsibilidade, através da conjunção de atos planejados para atingir não apenas o funcionamento regular, mas a maior eficiência das tarefas.

Embora o Estado seja sempre associado à burocracia, esta não pode ser restrita somente à sua esfera. Toda a administração de um negócio, seja público ou privado, requer precisão, estabilidade, organização e previsibilidade nas operações e, portanto, uma organização burocrática. Nem mesmo seus reflexos negativos são exclusivos do Estado:

Deve-se assinalar que estas características indesejáveis da burocracia não se cingem, de modo algum, ao serviço estatal: operam onde quer que exista organização em grande escala. Sindicatos trabalhistas, igrejas, instituições de serviço social, grandes empresas industriais, todas elas são compelidas pelo próprio vulto dos interesses que representam e por sua complexidade a assumir os mesmos hábitos de burocracia. A familiaridade dos funcionários com os pormenores técnicos do seu trabalho acarreta o acréscimo de poder que tem em mãos. A necessidade de regras conduz ao regulamento estereotipado. A inovação é suspeita pois significa um afastamento da rotina habitual (H. J. LASKI *in* DWIGHT, p. 47)

O fenômeno que acontece hoje em dia, e que se reflete no senso comum, é que a ausência de programas de modernização dos procedimentos da administração pública ao

longo das décadas, em todas suas esferas, fez com que o mau uso do método se sobrepusesse ao próprio método: a burocracia se transformou em sua própria distorção.

Nas últimas décadas, com o avanço da tecnologia, a defasagem dos procedimentos da administração pública, ainda majoritariamente físicos e associados a miríades de papéis, ficou ainda mais evidente. Entretanto, a distorção da burocracia possui uma forte aliada, muitas vezes esquecida nas críticas feitas ao funcionamento do Estado, sobretudo na área cultural: a legislação à qual está submetida. Neste ponto, ressaltamos dois aspectos relativos à legislação brasileira e que afetam sensivelmente a cultura, dentre outros setores, na administração pública.

O primeiro deles diz respeito ao enrijecimento trazido pela Constituição de 1988, a qual estendeu regime jurídico público para as instituições da administração indireta, como fundações, institutos e autarquias, que foram criados justamente para contar com maior autonomia em relação à administração direta ou central. Di Pietro (2008) ressalta os efeitos trazidos à administração indireta a partir da nova Constituição:

A constituição de 1988 teve, em relação à Administração Indireta, uma tendência para publicização impondo-lhe regime jurídico sobre muitos aspectos igual ao das entidades de direito público (...). Todas as entidades, independentemente da natureza jurídica e do tipo de atividade que exercem, estão sujeitas à exigência de concurso público para admissão de pessoal, às mesmas normas sobre licitação, ao mesmo tipo de controle e tantas outras normas que emperraram a atividade de entidades que, por sua natureza jurídica e pela natureza da atividade que exercem, deveriam ter realmente maior autonomia de gestão (DI PIETRO, 2008, p. 257)

Muito embora esta mesma medida tenha contribuído para barrar a tradição clientelista e empreguista brasileira, vinculando, por exemplo, o ingresso de funcionários exclusivamente por concursos públicos, a falta de flexibilidade na aplicação deste regime trouxe consequências sérias no que toca à eficiência e agilidade do serviço público e à questão do funcionalismo público. Pela citação, podemos perceber que mesmo alguns legisladores críticos dos modelos de parceria com a Administração Pública, reconhecem que a legislação pode ser muito rígida e que existem diferenças entre os diversos campos de atuação do poder público. Reconhecem ainda que algumas áreas possuem especificidades e que necessitam “pela natureza da atividade que exercem” uma maior autonomia e agilidade para um funcionamento mais eficiente. Reconhecer essas diferenças de funcionamento pode ser um primeiro passo para que legisladores comecem a ter um olhar diferenciado sobre a atividade cultural dentro do Estado. Alguns avanços em torno da legislação referente à cultura merecem destaque, como a tentativa de introduzir ao texto da Constituição uma noção de cultura

mais abrangente, considerando a diversidade do patrimônio cultural material e, especialmente, imaterial.¹

Estes avanços entretanto ainda não tratam do segundo aspecto da legislação brasileira que impacta negativamente a execução de atividades pelo poder público na área cultural: a unicidade e pouca flexibilidade da Lei de licitações e contratos na Administração Pública (Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993), que aplica as mesmas normas seja para realização de um espetáculo artístico, seja para a construção de uma escola ou hospital, gerando dificuldades de gestão e execução em áreas que lidam com valores mais intangíveis, diversidade de atividades e necessidade de agilidade, como é o caso da área cultural.

Este fator é de extrema importância, fazendo com que a ação cultural tenha que se adequar ou restringir-se às possibilidades oferecidas por uma legislação que não contempla suas necessidades. A Lei prevê tratamento a apenas duas situações específicas da área cultural. A primeira delas diz respeito à dispensa de licitação por inexigibilidade para artistas - “desde que consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública” - e para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos. A outra menção dá-se com a inclusão da restauração de obras de arte e bens de valor histórico entre o rol de serviços técnicos profissionais especializados, que também podem vir a ser contratados sem necessidade de licitação. Comparemos agora todas as possíveis necessidades relativas à atividade cultural, da compra da maquiagem de um artista à realização de uma turnê de orquestra, com o tratamento dado ao campo cultural na letra da Lei e começaremos a vislumbrar a dificuldade de executar ações culturais a partir da legislação que possuímos.

O grande problema do excesso de burocracia e de uma legislação defasada é que ambos afetam diretamente a *execução* dos projetos e atividades culturais e, conseqüentemente, o êxito ou a eficácia das próprias políticas culturais. Por execução entendemos todas as ações e recursos necessários e o trabalho empregado para a realização de uma determinada atividade, compreendendo: recursos humanos envolvidos, tempo gasto, rotinas administrativas, soluções e alternativas aplicadas, e também, recursos financeiros empreendidos. Sejam eles para a compra de um piano, a

¹ Em janeiro de 2010, a procuradora-geral da República em exercício, Sandra Cureau, entrou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma ação para fazer constar da Constituição de 1988 a ideia ampla de "bem cultural", no artigo que estabelece o resguardo do patrimônio histórico e artístico nacional. A ampliação do conceito constitucional é justificada pela Procuradora em face das transformações na compreensão da cultura ocorridas nas últimas décadas, "levando em consideração os bens culturais e históricos como um reflexo dos valores, crenças, conhecimentos e tradições". ("Procuradora quer ideia de bem cultural na Constituição", O Estado de São Paulo, 13/10/2010)

confeção de um cartaz de divulgação de um projeto cultural ou a realização de um grande projeto em âmbito nacional. A questão da agilidade de execução é crucial e é dificultada pelos trâmites próprios da administração pública e pela legislação, trazendo um grande impasse às ações culturais desenvolvidas por órgãos da administração direta e mesmo indireta, que deveriam contar com maior autonomia.

Na capital paulista, a situação crítica do Teatro Municipal, em termos de contratação de pessoal, estrutura física e gestão de procedimentos, foi tema de matéria do jornal Folha de São Paulo, intitulada “Municipal, ilegal e informal”, que ilustra algumas situações cotidianas da gestão cultural na esfera pública:

Dado o excesso de burocracia, vários procedimentos do teatro ou não acontecem ou seguem caminhos tortuosos. Por exigirem licitação, ações rotineiras como a compra de uma peça para um cenário ou a contratação de um costureiro vão parar, não raro, no gabinete do secretário. Muitas vezes, o teatro recorre a um fundo municipal para comprar um pedaço de tecido. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009)

Devemos ainda lembrar que, em sua relação com a Administração Pública, a cultura não deve ser considerada apenas do ponto de vista de seu valor simbólico e da intangibilidade dos bens culturais, pois “além de ser um processo de criação de signos, a cultura também é um produto que se concretiza a partir de suportes materiais (livros, filmes, discos, etc.) Assim sendo, **a cultura é, ao mesmo tempo, processo e produto**, é algo tangível e intangível.” (LEITÃO, 2003, p. 115) Isso gera uma ambigüidade de difícil trato no que toca à aplicação da legislação pública à área cultura, pois comumente nesta área mesmo o que é tangível pode não ter seu valor mensurado de forma objetiva, como no caso de obras de arte únicas, que diferentemente de bens produzidos em série não podem ser comparados ou cotados. Essas duas dimensões devem ser consideradas pela gestão pública, embora a Lei 8.666/93 de Licitações e Contratos Administrativos não as contemple e não atenda às especificidades de muitas contratações e compras necessárias às atividades culturais.

Gestão e contratação de pessoas

Uma questão que se encontra intimamente ligada à implantação dos modelos de gestão pública não estatal é a dificuldade de adequação entre as formas de operação da atividade cultural e **as possibilidades legais da administração pública para contratação de pessoal**. O campo cultural traz em si duas características que se tornam problemas quando comparadas à principal forma de contratação de profissionais na administração pública, o concurso público. São elas: a diversidade de atividades e áreas

da produção artística e cultural e, conseqüentemente, de profissionais, tanto da área técnica e artística, necessários à sua realização e, também como resultado dessa diversidade, a alta demanda por serviços temporários.

Imaginemos todos os profissionais envolvidos em produções artísticas de pequeno ou grande porte: de cenógrafos a bilheteiros, de bailarinos a *holdies*, de iluminotécnicos a maestros. Como outro exemplo, imaginemos a quantidade de profissionais envolvidos com a atividade museológica ou arquivística: restauradores, curadores, indicadores, museólogos, arquivistas, historiadores, etc. Imaginemos também um panorama em que o Estado fomente a formação na área cultural, através de cursos dentro dos diversos segmentos culturais: audiovisual, dança, música, teatro, literatura, artes visuais, patrimônio material e imaterial, etc. Como suprir a necessidade de pessoal qualificado para cada atividade de forma a atender as demandas de cada área? Como contratar todos estes profissionais para que o Estado possa cumprir seu papel? Através de concurso público?

Como a realização de concurso público depende de aprovação legislativa e, mesmo assim, não costumam atender a todas as necessidades de pessoal, foram encontradas diversas formas alternativas para suprir a carência de profissionais em todas as áreas do Governo, estendendo-se à área cultural. Muitos estados recorrem à terceirização de serviços, a contratos emergenciais (que muitas vezes prolongam-se por anos), à realização de concursos públicos temporários, mais flexíveis com duração de dois anos (como é o caso do Regime Especial de Direito Administrativo – REDA, na Bahia) e aos cargos comissionados ou de confiança. A Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo praticava largamente até 2005 a contratação de pessoas sem concurso ou contrato – os chamados “credenciados”.

Outro dilema em relação à contratação de pessoas na área cultural está na existência de funções e cargos específicos para artistas cujas características são destoantes com os planos de carreira de funcionários da Administração pública em geral. É o caso dos membros de **corpos artísticos ou estáveis** (orquestras sinfônicas, balés e companhias de dança) que tem sido comumente as primeiras iniciativas a serem publicizadas² na área cultural em diversos estados, a exemplo da Orquestra Sinfônica de São Paulo, da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais, da Orquestra Sinfônica do Mato

² A publicização é um sistema de parceria entre o Estado e a Sociedade, formalizado através de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria firmado entre governos e entidades de direito privado sem fins lucrativos qualificadas como Organização Social – OS ou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Grosso e, mais recentemente, da São Paulo Companhia de Dança, primeira companhia de dança estadual a ser gerida por uma Organização Social. Em relação aos corpos estáveis da área de dança, o problema da contratação através de concurso público torna-se mais evidente, em um panorama de desgaste físico próprio da profissão e inexistência de um plano de carreira específico para estes funcionários públicos.

O caso do Balé do Teatro Castro Alves - BTCA, na Bahia, ilustra os dilemas e conseqüências da contratação de profissionais da área artística através de concurso público. Criado em 1981, o BTCA foi a primeira companhia de dança oficial do Norte/Nordeste e a quinta do país. Em 2004, o afastamento de diversos bailarinos concursados, em virtude das limitações físicas em função da idade e outros fatores, ensejou a divisão do grupo em duas companhias: o BTCA 1, composto por dançarinos mais jovens incorporados através de contrato temporário (REDA), que passou a ser a companhia principal, e o BTCA 2, ou Cia. Ilimitada, composta por ex-bailarinos do elenco principal, com idade acima de 35 anos que tinham sido afastados do palco. Antes da criação das duas companhias, o Governo do Estado realizou estudos e diagnósticos, entre 1997 e 2003, com vistas a implementar o modelo de gestão pública não estatal, através de OS, para o BTCA. A iniciativa porém não foi adiante por falta de recursos à sua implantação. Em 2007, com a não renovação dos contratos temporários, as duas companhias foram unificadas e um novo direcionamento artístico foi dado ao grupo, que estendeu suas atividades às áreas de formação, memória e intercâmbio com outros grupos.

A área de dança não é a única com estes problemas, visto que o mesmo ocorre também com músicos integrantes de orquestras sinfônicas ou filarmônicas estaduais e municipais, também eles contratados em sua maioria como funcionários públicos. John Neschling, ex-diretor artístico da Orquestra Sinfônica de São Paulo - OSESP, faz uma feliz analogia ao tratar deste tema. Para o maestro, responsável pela reestruturação da OSESP, a contratação de músicos através da lógica do funcionalismo público é como

Uma espécie de atrelamento da moeda ao dólar, para o qual não há saída. Todos sabem que é preciso desatrelar, mas ninguém consegue. Hoje em dia buscam-se no mundo todo soluções alternativas para essa camisa de força com regimes de trabalho comuns e não presos a burocracia estatal. (NESCHLING, 2009, p. 58)

Um caso emblemático sobre a questão dos corpos estáveis é o do Teatro Municipal de São Paulo, cujas irregularidades na contratação dos profissionais que compõem seus grupos - Orquestra Sinfônica Municipal, Orquestra Experimental de

Repertório, Coral Paulistano, Coral Lírico, Balé da Cidade de São Paulo e Quarteto de Cordas – foram reveladas em matéria do Jornal Folha de São Paulo:

Um silêncio constrangedor paira, há duas décadas, sobre o Teatro Municipal de São Paulo. Com cerca de 300 artistas contratados de forma irregular, a instituição transformou a contravenção em hábito. "O teatro tem contratos ilegais com os músicos e vive na informalidade", reconhece o secretário municipal de Cultura, Carlos Augusto Calil. (...) Criado em 1911, o Teatro ganhou os chamados corpos estáveis na década de 1940. A lei reconheceu que os músicos tinham direitos trabalhistas e criou a figura do artista que é também funcionário público.

Não foi preciso muito tempo, porém, para que os regentes se dessem conta de que o tique-taque dos relógios das repartições não combina com a música, e a burocracia encolhe o artista. Engendrou-se, então, uma solução no meio do caminho: a categoria de "admitidos", que, trocando em miúdos, são funcionários públicos com menos estabilidade. Tudo parecia acomodado até que, em 1988, a Constituição extinguiu essa figura do quadro funcional. Sem saber como contratar os novos músicos, o teatro passou a incluí-los na rubrica que estava à mão: "verbas de terceiros", uma forma destinada, exclusivamente, à contratação temporária. E foi assim, como se tivessem sido chamados para um só concerto, que passaram a viver os artistas. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009)

Outras duas questões que tocam à questão de contratação de pessoal, uma específica ao setor cultural e outra geral à administração pública, merecem ser citadas. A questão específica diz respeito à **escassez de profissionais capacitados em gestão cultural** e, especialmente, em gestão cultural pública. Isto é fruto, em última instância, da recente e ainda escassa profissionalização de gestores de cultura, dentro e fora do Estado. A recente institucionalização da cultura e a ampliação das funções do Estado favoreceram o surgimento da figura do gestor cultural, mas as demandas por parte do Estado ainda tem sido maiores do que a oferta de profissionais capacitados para funções de coordenação, chefia ou direção em órgãos e espaços culturais públicos. A inexistência de carreiras no Estado para gestores culturais agrava este quadro, fazendo com que os cargos não raro sejam ocupados por profissionais advindos do meio artístico, acadêmico ou da área privada que, mesmo fazendo um bom trabalho, demoram a compreender e habituar-se aos procedimentos próprios da Administração Pública. E ainda há casos em que o conhecimento teórico ou a experiência prática na atividade cultural não são suficientes para contemplar as especificidades da gestão cultural em âmbito governamental, que envolve da concepção de políticas públicas em benefício da coletividade à operacionalização de ações e projetos nas mais diversas áreas.

A existência de profissionais capacitados e especializados à frente de ações culturais é decisiva para o próprio sucesso da empreitada. Não raro, a formação de um corpo de profissionais para gestão de atividades culturais específicas é feita no dia-a-

dia, conforme ressalta Neschling, ao comentar as dificuldades encontradas para operacionalizar as atividades daquela que atualmente é considerada a melhor orquestra brasileira, após sua reestruturação em 1997.

O aperfeiçoamento artístico teria que vir acompanhado de uma melhora administrativa. Neste setor, o problema era parecido: contavam-se nos dedos as pessoas que tivessem se capacitado profissionalmente para administrar uma orquestra em todos os seus níveis, desde um diretor administrativo até um inspetor de orquestra, passando por gerentes, bibliotecários especializados e todos os outros técnicos. Tudo que implantássemos faria jurisprudência. Seria preciso educar, mesmo que informalmente, todos os elementos que ocupariam papéis-chave na estrutura da Osesp. (NESCHLING, 2009, p. 127)

Chegamos, por fim, à última questão, esta geral a toda a Administração Pública e que constitui o alvo das principais críticas dos cidadãos ao governo: a questão do **funcionalismo público**. É evidente que aqui não nos referimos a todos os servidores públicos e que reconhecemos, em todas as esferas de governo, a existência de profissionais competentes, dedicados e comprometidos com suas funções e com o atendimento do interesse público. Mas não podemos ignorar a existência de um grande contingente de profissionais cujo comportamento justifica a má imagem que a sociedade em geral confere ao funcionalismo público. A inexistência de planos de carreira, a falta de incentivo à capacitação profissional e a baixa remuneração são alguns dos fatores que originam a ineficiência dos servidores públicos e esta é agravada pela dificuldade de repreender ou afastar funcionários com rendimento ou conduta insatisfatórios. Esta é uma questão grave e ainda não resolvida que afeta todo o serviço público e, conseqüentemente, a área cultural na administração pública.

Continuidade e Planejamento

Muito embora o conceito de desenvolvimento cultural tenha andado bastante em voga no campo de estudos sobre a cultura, ainda hoje o fazer cultural, sobretudo o artístico, é associado ao efêmero, ao eventual, ao ocasional. E em oposição ao caráter pontual que as ações culturais com frequência assumem, temos um panorama atual marcado pela necessidade de pensar a cultura, enquanto campo de políticas públicas, como um investimento a longo prazo, na perspectiva de gerações e não apenas de gestões partidárias. Percebe-se, entretanto, que pensar a cultura enquanto ‘presente’ e enquanto ‘futuro’ são tarefas igualmente complexas no âmbito da administração pública.

Nos referimos ao tempo presente porque a cultura é um organismo vivo, em constante transformação. E sua materialização depende de uma intrínseca relação entre

criatividade, planejamento e oportunidade. Criatividade para a criação, planejamento para a execução e oportunidade porque o imprevisto, seja ele positivo ou negativo, é parte integrante da atividade cultural.

E o futuro está no cada vez mais reconhecido papel da cultura enquanto fator social e economicamente estruturante, tanto como componente básico da formação da sociedade quanto como crescente campo econômico e mercadológico. Isso exige a criação e implementação de programas culturais de longo prazo. Tomemos como exemplo as políticas amplas de formação artístico-cultural, cujos resultados só podem concretizar-se através de gerações.

Na organização da cultura nos deparamos com situações distintas, de curtíssimo, curto, médio e longo prazo para execução. Temos desde um programa de orquestra – que, por exigência do mercado, deve ser fechado com no mínimo dois anos de antecedência –, a situações de oportunidade, como a vinda de um grupo internacional de prestígio para um festival em um município ou estado vizinho, por exemplo, ou o interesse de um financiador em promover a 1ª edição de um grande evento cultural local. A gestão pública da cultura há de considerar que existem coisas que não podem ser previstas no planejamento anual, mas que tampouco podem ser descartadas sem prejuízo ao interesse público.

A questão é que, no âmbito da administração pública em geral, é difícil tanto lidar com o curto quanto com o longo prazo. As dificuldades em relação a ações de curto – e muitas vezes curtíssimo – prazo advêm dos trâmites burocráticos próprios da administração pública para realização de compras, contratação de serviços e, até mesmo, para obras e contratações consideradas emergenciais. Mesmo assim, o poder público não deixa de executar suas ações. O que normalmente ocorre é que elas são executadas com mais dificuldades e desgaste, e comumente descumprindo os prazos, trâmites e procedimentos previstos em lei.

E em relação às ações de longo prazo, esbarramos em uma dificuldade principal: a freqüente descontinuidade de projetos em virtude de trocas de gestão, muitas vezes fazendo com que o órgão ou instituição sofra mudanças, especialmente de pessoal, de quatro em quatro anos. Aqui retornamos à questão do círculo vicioso da gestão de pessoas na administração pública: a falta de concursos públicos para novos funcionários e de ações de reciclagem e aperfeiçoamento dos antigos membros estimula a grande utilização de cargos de confiança pelo executivo. Uma vez trocado o poder executivo, boa parte das pessoas diretamente responsáveis pelas ações desenvolvidas durante os

últimos quatro anos também deixa a instituição, muitas vezes sem sequer contar com um período de transição. O que acontece em muitos órgãos públicos é um verdadeiro trabalho de reinvenção e reconstrução durante as gestões. A incorporação de novas equipes, mesmo contribuindo para oxigenar e renovar a gestão, traz um complicador, pois o desconhecimento dos tramites da administração pública exige um tempo de adequação e arrumação da casa, retardando um pouco o funcionamento dos órgãos e dificulta o planejamento.

Não é correto, entretanto, imputar a culpa de todos estes problemas à idéia generalizante de que “na máquina pública é assim”. A burocracia estatal é complexa, mas não é em si um impedimento para que as ações na área cultural sejam realizadas. Pelo contrário. Embora ainda careça de modernização, ela é uma forma de disciplinar e orientar sua execução. Muitas vezes, isso é preciso admitir, a responsabilidade é do gestor, que executa os procedimentos de forma incorreta, seja por desconhecimento ou negligência. A dificuldade em realizar planejamentos na área cultural é fruto também da recente profissionalização do setor. E não raro, se utiliza a dita “imprevisibilidade” da cultura como justificativa para a ausência de planejamento, mesmo quando este era possível.

Recursos e execução orçamentária

Além das questões já citadas, o setor cultural ainda enfrenta sérios problemas relacionados à **escassez de recursos** destinados ao Ministério, às Secretarias e demais órgãos públicos da cultura. A inclusão constitucional da cultura entre o rol de responsabilidades do Estado por si só não acarretou uma mudança real no financiamento às suas atividades e tampouco na consideração de sua dimensão econômica. Como ressalta Carlos Alberto Dória:

Embora o legislador tenha sido generoso no aspecto declaratório do compromisso com a cultura, o mesmo não se dá com no aspecto restrito do seu financiamento, isto é, na garantia de condições financeiras para a execução dos compromissos institucionais. Além disso, registramos que enquanto a cultura esteve subsumida em conjuntos mais amplos – sob gestão unificada com a função Educação, Desporto ou Turismo – este seu aspecto financeiro não podia ser analisado com tanta clareza como hoje. (DORIA, 2003, p. 74)

Citaremos aqui dois principais pontos relacionados às dificuldades orçamentárias da cultura dentro da administração pública. É importante ressaltar que estas dificuldades, embora não se restrinjam à execução da atividade cultural somente, a

afetam sobremaneira pois estão relacionadas a dois pilares cruciais para qualquer atividade de interesse público: planejamento e continuidade.

O primeiro ponto diz respeito ao ano orçamentário, ou exercício, do Estado. Seu funcionamento comum, com abertura em meados de janeiro – ou até fevereiro – e encerramento em dezembro faz com que os recursos tenham, em termos práticos, um “prazo de validade” inferior a um ano, impedindo também que recursos não utilizados durante este período sejam aplicados no ano seguinte e tornando o primeiro e o último mês do ano sejam especialmente complicados para a realização e apoio a projetos culturais. Este fator, quando aliado à dificuldade - ou mesmo inabilidade - de planejamento do setor cultural, é um dos principais responsáveis pelos baixos índices de execução orçamentária registrados pelas pastas da cultura nas três esferas governamentais. Ou seja, em certos casos, o problema não é falta de dinheiro. Pelo contrário. O difícil, muitas vezes, é gastá-lo a tempo (e bem).

Esta questão de “prazo de validade” dos recursos traz também complicações a atividades que devem ser planejadas com mais antecedência, a exemplo de temporadas e turnês de orquestras sinfônicas, cuja antecedência, como vimos anteriormente, chega a ser de dois ou três anos. Nessas situações reside o impasse: como comprometer hoje o orçamento que será de fato executado daqui a dois anos?

O segundo ponto está relacionado aos contingenciamentos orçamentários que atingem as pastas da cultura, em todas as esferas. Em um quadro de crise ou recessão econômica, não raro os orçamentos dos órgãos da cultura, que já são pequenos em relação ao orçamento total, são afetados, como reflexo de uma compreensão da cultura como não prioritária entre as atividades públicas. A relação entre execução orçamentária e contingenciamento é exposta por Dória:

O desempenho da execução orçamentária do MinC e de algumas de suas vinculadas precisa melhorar, caso contrário o aumento de recursos será tragado pela mecânica orçamentária em suas várias fases. Não basta melhorar internamente. A sustentação de um nível superior de gastos precisa advir de uma nova postura do governo e do Legislativo no sentido de instituir uma “verdade do orçamento”, isto é, abandonar os contingenciamentos de vitimam especialmente os Ministérios “pequenos” como o da Cultura. (DÓRIA, 2003, p. 104)

Em um panorama de escassez de recursos, as articulações entre governo e iniciativa privada, seja visando parcerias, captação de recurso, recebimento de doações ou realização de permutas (atividades estas que são comuns e desejáveis na atividade cultural), são inviabilizadas pela dificuldade legais a impostas inclusive às instituições

da Administração Pública indireta, que em princípio teriam mais liberdade para buscar outras fontes de financiamento.

Simis demonstrava, ainda em 2007, sua preocupação em relação aos resultados do Projeto Pontos de Cultura, integrante do Programa Cultura Viva, que previa até 2010 a implantação mais de dois mil pontos de cultura, subsidiados pelo Governo Federal, em todo o país. Para a autora, é clara a relação destoante entre os objetivos da política de democratização cultural e as formas possíveis de consecução dos resultados tendo em vista os mecanismos da gestão pública.

Como viabilizar esses pontos de cultura sem que a estrutura burocrática seja um impedimento para a participação de projetos ousados, do cotidiano ou experimentais, e de amplas camadas da população? Como ampliar o público participante das chamadas públicas sem atrelar estruturas burocráticas que absorvam parte do financiamento que deve ser para a atividade fim? Por outro lado, como facilitar o elo entre o governo e os participantes sem desproteger o dinheiro público? Como trazer equipamento e financiamento para a comunidade sem tutelá-la, sem impor um modelo organizacional? Essas são sem dúvida questões que devem preocupar os atuais “intelectuais orgânicos.” (SIMIS, 2007, p. 147-148)

Fechamos o artigo com esta reflexão e apresentamos um pouco das principais questões que afetam a cultura na administração pública. Estes são temas que merecem atenção, de gestores públicos, pesquisadores em cultura e de todos aqueles que se considerem, como alcunhou felizmente Simis, “intelectuais orgânicos da cultura” comprometidos com a prática e com a melhoria da gestão da cultura no Brasil.

Referência Bibliográfica

BRESSER, Luiz Carlos Pereira. *Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Ed. 34. Brasília. ENAP. 1998

COELHO NETO, José Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Ed. Iluminuras. 3ª edição. 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DORIA, Carlos Alberto. *Os Federais da Cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.

LASKI, H. J. Burocracia in DWIGHT, Waldo (Org.) *Problemas e aspectos da Administração pública*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1966.

LEITÃO, Cláudia. *Gestão Cultural: significados e dilemas na contemporaneidade* (Org) Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

MUNICIPAL, ILEGAL E INFORMAL, *Folha de São Paulo*, Folha Ilustrada, 10 de Jul. 2009.

NESCHLING, John. *Musica Mundana*. São Paulo: Rocco, 2009.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) *Políticas Culturais Públicas no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133 – 156.