

DEMOCRATIZAÇÃO DA CULTURA E FINANCIAMENTO A POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: APONTAMENTOS

Victor Neves de Souza¹

Resumo: O artigo enfoca alguns dos desdobramentos, no Brasil, da crescente visibilidade da bandeira da democratização da cultura como meio para a “inclusão social”. Prospecta o impacto desta tendência no financiamento às políticas culturais nos dois mandatos do atual governo, indicando mudanças e persistências em relação ao padrão anteriormente adotado. Com vistas a encontrar tais continuidades e descontinuidades, procede a breve histórico dos modelos de custeio de políticas públicas para a cultura em nosso país desde a fundação do Ministério da Cultura (MinC) em 1985, e a sumária apresentação dos dispositivos legais relativos à matéria.

Palavras-chave: cultura, democratização, financiamento, política cultural, políticas públicas.

1. Introdução: alguns sentidos da busca pela democratização da cultura.

Tema de crescente relevância e visibilidade no Brasil, a democratização da cultura tem sido apresentada como meio privilegiado para a “inclusão social”². O fenômeno apontado segue tendência internacional, como podemos constatar através do exame de resoluções e documentos produzidos a partir de espaços promovidos por agências multilaterais como a UNESCO³ e de reflexões de destacados intelectuais pensando a área cultural ao redor do mundo⁴.

O conceito de democratização tem ineludíveis implicações políticas, sobretudo quando apresentado como eixo norteador de políticas públicas. Enfrentando o problema,

¹ Mestrando na Escola de Serviço Social/UFRJ. Bolsista FAPERJ Nota 10. Membro do grupo de pesquisa RAP – Reflexão, Ação e Política, que reúne pesquisadores da UFRJ, UERJ e UFF e desenvolve o projeto de pesquisa “Democratização e Políticas Públicas para a Cultura: Um Debate Interdisciplinar”, com apoio do Edital Pró-Cultura CAPES-MinC de 2009. Contato: victornsouza@gmail.com

² O termo “inclusão social” será usado entre aspas. Partimos do entendimento de que a sociedade em análise é globalmente abrangente. Sendo assim, as refrações da questão social (ondas de violência urbana, profunda desigualdade na distribuição da renda, pobreza de amplos segmentos da população, desencanto com a política e os políticos etc.) não se resolvem em termos de inclusão ou de combate a uma pretensa exclusão, e sim de políticas que apontem no sentido da efetiva modificação do conjunto de relações sociais que fazem com que a maioria esteja **incluída de maneira subalterna**.

³ Cf. UNESCO, 2002. No Brasil, a referida tendência aparece claramente no seguinte trecho de documento produzido pelo MinC: “A nova diretriz do MinC baseou-se em uma concepção mais ampliada de cultura, considerando-a em suas três dimensões: produção simbólica (...), direito e cidadania (**foco nas ações de inclusão social por meio da Cultura**), e economia (...), **que passaram a nortear as ações do MinC**, como tripé fundamental para o desenvolvimento das novas políticas culturais sob responsabilidade do Órgão” (BRASIL, 2006 – grifos nossos).

⁴ Cf. RAO e WALTON, 2004.



importante intelectual brasileiro põe como condição para que haja democratização da cultura no Brasil:

“(…) que haja simultaneamente uma democratização geral da sociedade brasileira. (…) Uma efetiva democratização da cultura no Brasil, que transcenda a alta cultura dos intelectuais e atinja as grandes massas, tem como ponto de partida uma democratização dos meios de comunicação de massa, da chamada mídia. Para isso, é preciso um maior controle da sociedade sobre esses poderosos instrumentos de criação, difusão e ação cultural. Precisamos fazer com que os meios de comunicação de massa sejam controlados pela sociedade, e não por grupos monopolistas privados” (COUTINHO, 2006).

No atual governo o termo parece assumir significado distinto. Trata-se, *grosso modo*, da busca por uma distribuição mais equitativa dos chamados bens culturais⁵ e do equipamento cultural pelo território nacional e entre os diferentes estratos sociais, por um lado, e do estímulo à produção cultural de certos segmentos da sociedade, por outro. Este estímulo se torna possível, em parte, devido ao barateamento recente de meios de produção e reprodução sonora e audiovisual de pequeno porte, sem que se toque nas questões aludidas no parágrafo anterior – como a propriedade dos grandes meios de produção e de difusão cultural e a socialização do controle dos mesmos.

2. Políticas públicas e democratização da cultura⁶.

Seguindo a linha argumentativa articulada na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002), bem como pistas encontradas em GRAMSCI (2000) e MARCUSE (2004), pode-se depreender que Cultura é uma categoria que pretende dar conta de uma dimensão da vida social que abrange todo o conhecimento sobre a realidade exterior e interior e as maneiras através das quais ele é expresso ou objetivado. Assim, ter contato com determinada cultura é humanizar-se nela, aprender como em sua particularidade se manifestam certas relações sociais, bem como valores universais determinantes do que é humano: valores sociais, históricos, éticos e artísticos.

Os bens culturais, portanto, corporificam o referido conjunto de conhecimentos e os referidos valores – sendo, por isso mesmo, determinantes na reprodução e na criação do conhecimento social em suas diversas formas de manifestação. Por outro lado, nas

⁵ A expressão “bens culturais” tem aqui o mesmo sentido que em UNESCO, 2002 – que parece ser também o sentido que a ela atribui o governo cuja política estamos avaliando. O termo será discutido adiante.

⁶ O fulcro do presente artigo está nas políticas públicas ligadas ao acesso (em sentido amplo, como definido a seguir) aos bens culturais, pois é esta a dimensão mais diretamente ligada ao debate sobre a democratização da cultura. Deixaremos de lado, portanto, o debate sobre a preservação do patrimônio cultural.

sociedades capitalistas modernas são produzidos em situação em que o principal meio de circulação de todos os tipos de bens é o mercado – e também os bens culturais, neste caso, tornam-se passíveis de mercantilização. Quando o bem cultural se torna mercadoria, manifesta-se inevitavelmente uma contradição entre sua determinação enquanto **bem especificamente cultural** – corporificação das diversas modalidades de conhecimento social e peça-chave em sua reprodução – e enquanto **bem-mercadoria – meio** para a obtenção de **lucro** por parte daqueles que o produzem e/ou comercializam.

Assim, deixar entregue ao mercado a ordenação da produção, da circulação e do consumo dos bens culturais implica na reprodução, no terreno do acesso a estes bens (entendido em sentido amplo, que compreende os três momentos mencionados), das desigualdades que o caracterizam. Isto é particularmente problemático no caso brasileiro, considerando que a distribuição de renda do país é sabidamente uma das mais desiguais do mundo. Ainda que nos limites do presente artigo não possamos nos estender sobre o tema, vale lembrar, a título de ilustração, que nos últimos dez anos ela **sempre** esteve entre as dez mais desiguais do mundo⁷.

As políticas culturais podem atuar no sentido de adversar esta tendência⁸. Seguindo o disposto no artigo 215 da Constituição da República, devem procurar garantir o direito de todos ao conhecimento social em suas diversas formas de manifestação e aos valores expressos na cultura de determinada sociedade, bem como à sua memória cultural e à possibilidade de produção e criação de bens culturais.

3. Fontes de custeio da produção cultural.

De acordo com OLIVIERI (2004), são três as fontes de custeio da produção de bens culturais: receita direta; apoio do Estado; apoio privado.

A receita direta é o montante auferido através da **comercialização** de ingressos, obras, direitos etc. Em geral, no caso brasileiro, como apontam as pesquisas recentes do IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, de 2007) e do MinC (Cultura em números: Anuário de Estatísticas Culturais, de 2009), apenas a receita direta não é capaz de custear a produção cultural. Assim, a realização da produção de bens culturais apenas em função de sua viabilidade mercadológica poderia acarretar no fim de grande parte das manifestações culturais brasileiras. Isso porque, como apontado acima, deixar

⁷ Cf. Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) da ONU/PNUD, de 2001 a 2009. Determinou-se a posição dos países, ano a ano, através da comparação do Índice de Gini de cada um. No RDH de 2009 temos acesso ao dado alarmante de que no Brasil os 10% mais pobres concentram apenas 1,1% da renda, enquanto os 10% mais ricos concentram 43%.

⁸ Cf. os artigos de Lia Calabre e Alexandre Barbalho em BARBALHO e RUBIM (orgs.), 2007.

livremente ao mercado a determinação das diferentes dimensões do acesso aos bens culturais implica na reprodução, no campo da cultura, das desigualdades que caracterizam o mercado capitalista⁹.

O apoio do Estado pode ocorrer de diversas formas: criando política fiscal que traga incentivos para a produção cultural; criando fundos que a subsidiem; comprando obras; criando e mantendo instituições diretamente vinculadas à cultura (de formação profissional em áreas relacionadas, capacitação de produtores culturais entre outras); estabelecendo diretrizes e orientando a produção cultural; condicionando a produção cultural a certas exigências ou critérios.

O apoio privado pode vir de pessoas físicas (indivíduos) ou de pessoas jurídicas (organizações ou empresas). No caso de pessoa física, pode se constituir de dinheiro do próprio artista ou de doações – nos EUA, ainda de acordo com OLIVIERI (2004), as doações de indivíduos responderam, em 1998, a 39% do custeio de organizações artísticas sem fins lucrativos. No caso de pessoas jurídicas (organizações ou empresas), pode se constituir de doações¹⁰ ou de patrocínios¹¹.

Ele pode, ainda, ser estimulado pelo Estado via leis de incentivo, caso em que pode ser entendido como parcialmente resultante da política cultural do Estado, que estaria assim atendendo a uma parcela das manifestações culturais.

4. Financiamento às políticas culturais no Brasil pós-autocracia burguesa¹²: um breve histórico.

Característica histórica marcante da política cultural no Brasil é o fato de ela ter sido em regra elaborada e implementada pelo Estado – que, em alguns momentos-chave, absorveu importantes intelectuais em sua estrutura para formular os projetos para

⁹ Estão nos referidos documentos algumas das dessimetrias referentes ao acesso a equipamentos culturais, à produção e ao consumo de bens culturais e à parcela da renda destinada a este fim pelos brasileiros.

¹⁰ A doação para a cultura já esteve, em nosso país, ligada ao prestígio político e social pelo apoio à produção artística. Entretanto, com o advento do marketing cultural as empresas, hoje, patrocinam as artes com a expectativa de retorno em termos de valorização e divulgação de sua marca ou para atingir de outras formas seu público-alvo. Cf. OLIVIERI, 2004.

¹¹ De acordo com o Decreto 5761/2006, doação é “a transferência definitiva e irreversível de numerário ou bens em favor de proponente, pessoa física ou jurídica sem fins lucrativos, cujo programa, projeto ou ação cultural tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura”, enquanto patrocínio é definido como “a transferência definitiva e irreversível de numerário ou serviços, com finalidade promocional, a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem a transferência de domínio, para a realização de programa, projeto ou ação cultural que tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura”.

¹² A expressão “autocracia burguesa” refere-se à ditadura civil-militar que vigorou no país entre 1964 e 1985. Para análise seminal do período e do referido regime, cf. FERNANDES, 2006.

a área –, deixando de fora de seus processos de formulação e de gestão boa parte da intelectualidade do país e as classes subalternas¹³. Este fenômeno se relaciona organicamente com o caminho através do qual, segundo COUTINHO (2005) – recuperando a chave heurística encontrada por FERNANDES (2006) e desenvolvendo-a a partir do acervo categorial gramsciano –, ocorreu a modernização brasileira, através de “revoluções pelo alto” ou “revoluções passivas”, processo político decisivo tanto na consolidação do Estado brasileiro como na conformação de nossa identidade nacional.

Isto dificilmente poderia deixar de se refletir nos modelos de financiamento adotados para as políticas culturais, bem como na própria conformação destas em termos de projeto, público-alvo, meios e finalidades. Para que isso fique evidente, vale indigitar alguns traços salientes relativos ao financiamento de políticas públicas para a cultura de 1985 (ano da criação do Ministério da Cultura) para cá, que esperamos que confirmem as ilações que aduzimos ao texto nos parágrafos anteriores.

4.1. A Lei Sarney e o “modelo dos compadres”.

No caso do governo Sarney, em 1986 foi aprovada a Lei 7505/86 (conhecida como Lei Sarney), que estabelece o meio da renúncia fiscal como “forma de patrocínio e promoção da cultura” – apontando numa direção que seria seguida pelos governos subseqüentes (ainda que com meios de controle mais rigorosos, como veremos). O mecanismo é velho conhecido, a partir da experiência prática, de boa parte daqueles que atuam na área da cultura no Brasil – tenham acesso a ele ou não. Na Lei Sarney, em seu Artigo 1º, este modelo de financiamento de política cultural se apresenta como segue:

“Art. 1º O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir como despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive (*sic!*) despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada (*sic!*) através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura (...)”.

Esta lei não exigia a prévia aprovação dos projetos a serem beneficiados pelo governo com a isenção. Assim, o controle de parte considerável do financiamento público à cultura¹⁴ ficava completamente nas mãos da iniciativa privada, ou seja, dos

¹³ Cf. BARBALHO e RUBIM (orgs.), 2007; CANDIDO, 2006; COUTINHO, 2005; FERNANDES, 2006; SCHWARZ, 2005; TURINO, 2009. Quanto à categoria classes subalternas, cf. COUTINHO, 2008.

¹⁴ Pois é disso que estamos tratando quando nos referimos à renúncia fiscal, como inclusive o próprio Estado faz questão de deixar claro na Portaria nº 46 do Ministério da Cultura, de 13 de março de 1998. O artigo 30 desta Portaria é cristalino: “Art. 30. Os recursos incentivados, decorrentes da renúncia fiscal, **são recursos públicos** e a sua não aplicação ou aplicação incorreta ensejam as imediatas providências” (grifo nosso).

próprios beneficiários da isenção – os proponentes de projetos e as empresas “doadoras, patrocinadoras ou investidoras”. Devido ao pendor evidentemente patrimonialista de uma lei com tais características, o modelo de financiamento público por ela instituído foi apelidado de “modelo dos compadres”¹⁵. Os seguintes trechos da Lei em questão quase falam por si mesmos:

“Art. 8º. As pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos da presente Lei deverão **comunicar, para fins de registro**, aos Ministérios da Cultura e da Fazenda, os aportes recebidos e enviar comprovante de sua devida aplicação.

(...)

Art. 12. As doações, patrocínios e investimentos, de natureza cultural, mencionados nesta Lei serão **comunicados** ao Conselho Federal de Cultura, para que este **possa acompanhar e supervisionar as respectivas aplicações**, podendo, em caso de desvios ou irregularidades, serem por ele suspensos.

(...)

Art. 13. A Secretaria da Receita Federal, no exercício das suas atribuições específicas, **fiscalizará** a efetiva execução desta Lei, **no que se refere à realização** das atividades culturais **ou à aplicação** dos recursos nela comprometidos”. (BRASIL, 1986 – os grifos são nossos).

4.2. A Lei Rouanet.

Com a Lei 8313/91 (conhecida como “Lei Rouanet”), que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), recupera-se a ideia presente na Lei Sarney do financiamento à produção cultural mediante incentivos fiscais¹⁶. As referidas “outras providências”, no entanto, a começar pela própria criação do Fundo Nacional de Cultura, alçam-na a um patamar superior enquanto política de Estado que visa a estimular a iniciativa privada no setor cultural via Ministério da Cultura.

O PRONAC surge manifestando a intenção de canalizar recursos para o “desenvolvimento do setor cultural, com as finalidades de: estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais (...); proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico; estimular a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional e étnico-cultural, entre outras”¹⁷. Com ele, os incentivos fiscais continuam a ser parte importante do montante a ser investido no financiamento público à área cultural, mas agora com uma importante novidade: o Estado se coloca como incentivador indireto da produção cultural e incentivador direto da doação¹⁸.

¹⁵ Cf. DÓRIA, 2006.

¹⁶ No caput da referida peça legislativa lê-se: “Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986**, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dá outras providências” (grifo nosso).

¹⁷ Texto disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2007/11/25/mecanismos-de-apoiio/>.

¹⁸ Esta colocação baseia-se em argumentação desenvolvida por DÓRIA, *op. cit.*

Incentivador indireto da produção cultural na medida em que, tendo sido regulamentada em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, a Lei Rouanet estava separada da Lei Sarney pelo desmonte de boa parte das instituições culturais pelo governo Collor de Mello¹⁹. O Estado, neste ínterim, se retirou da esfera da produção e da circulação de bens culturais, tendo transferido a responsabilidade por tais momentos da atividade cultural para o mercado – ao qual caberia conceder incentivos de maneira a viabilizar seu interesse pelo investimento na área.

Assim, apesar do aumento do controle público sobre a destinação dos recursos incentivados²⁰, com ampla (e crescente até os dias de hoje) regulamentação sobre o processo de seleção de beneficiários e incentivadores²¹, persiste o espírito de colocar os fundos públicos oferecidos à manipulação do mercado como o principal fator de articulação da produção e da circulação de bens culturais. Isso, é claro, tem consequência direta no acesso a estes bens e, portanto, a momentos importantes da própria cultura enquanto dimensão da vida social.

Sobre algumas consequências, no nível da relação Estado-sociedade, desta política cultural estruturada a partir da compreensão da produção cultural como conjunto de atividades eminentemente voltadas à produção de bens **para circulação no mercado e consumo através deste**, vale refletir sobre o seguinte trecho:

“Destruídas as instituições culturais, a cultura definida pela Constituição de 1988 ficou no ar. Em seu socorro vieram as novidades da Lei Rouanet (Pronac), que podem ser assim resumidas:

- a) a necessidade de aprovação prévia dos projetos junto ao Ministério antes de “irem ao mercado” à busca de mecenas;
- b) a limitação anual dos valores de renúncia fiscal, subordinando o próprio mecenato ao controle do orçamento público;
- c) a autorização de inclusão de custos de intermediação (captação) e auditoria no montante a ser pago com a renúncia fiscal.

Essa estatização do “modelo dos compadres” deslocou a relação produtora de cultura para, de um lado, o mercado e, de outro, os agentes empresariais cooptados pelas regras do Ministério, que passou a conceder o “direito à captação” por um prazo limitado. Num certo sentido, deu-se uma inversão, pois o próprio Estado

¹⁹ Cf. BARBALHO e RUBIM (orgs.), 2007 e DÓRIA, 2006.

²⁰ Para a constatação inequívoca deste crescimento do controle público na área referida, basta cotejar a Lei 7505/86 com a Lei 8313/91, e, a partir desta última, com a legislação dedicada a regulamentá-la, modificá-la, aperfeiçoá-la. A título de exemplo do último caso, ver o minucioso Decreto Presidencial 5761/2006 e a detalhada Portaria 46/98 do Ministério da Cultura.

²¹ De acordo com o citado Decreto 5761/2006, beneficiário é “o proponente de programa, projeto ou ação cultural favorecido pelo PRONAC”, enquanto incentivador é “o contribuinte do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, pessoa física ou jurídica, que efetua doação ou patrocínio em favor de programas, projetos e ações culturais aprovados pelo Ministério da Cultura, com vistas a incentivos fiscais, conforme estabelecido na Lei no 8.313, de 1991”.

passou a se servir dos produtores culturais para “captar” para as suas políticas os recursos necessários segundo metas estipuladas.

Se a Lei Sarney nunca estabeleceu limites para a captação foi porque, de fato, não eram relevantes, pois a liberdade se exercia dentro da estreiteza do compadrio. Agora, frente ao “mercado”, era necessário algo “objetivo”. **Pelo vulto que a captação tomou – superior à destinação orçamentária para o funcionamento do Ministério – ela funcionou também como dique das pressões por mais recursos para a administração direta da cultura.** Em outras palavras, **o Pronac se tornou o projeto estratégico do Ministério**, fazendo do descaso e do abandono da infra-estrutura cultural algo aparentemente menor” (DÓRIA, 2006 – grifos nossos).

Com o fortalecimento paulatino do mecanismo de isenção fiscal como o principal meio de financiamento da política cultural em nosso país (situação em que os grandes produtores atuantes no mercado tornar-se-iam o mais importante público-alvo da política ministerial, com capacidade de mobilizar recursos para apresentar projetos aparentemente interessantes aos gestores públicos, e, assim, garantir recursos públicos para suas produções), certa distorção sempre presente em nossa política cultural ganhou nova roupagem: trata-se do privilégio, no acesso aos recursos públicos para a área da cultura, a pequenos grupos (que poderíamos chamar de uma elite cultural). Neste caso, acrescido do agravante de que o Estado foi, a pouco e pouco, se tornando ele próprio um “mercado cultural”, sendo a ele que os produtores culturais têm de recorrer – e sendo nele onde devem competir – para serem capazes de viabilizar suas produções. O retorno do mercado propriamente dito vem depois, **quando vem.**

5. Financiamento às políticas culturais no Brasil de hoje.

Os recursos para o financiamento das políticas culturais no Brasil podem ser divididos em dois tipos: créditos orçamentários e recursos financeiros²² alocados no Orçamento Geral da União (OGU), que incluem os recursos destinados diretamente ao MinC, bem como os do Fundo Nacional de Cultura (FNC) criado pela Lei Rouanet; recursos não-orçamentários, ou seja, que não se vinculam a dotações no OGU (basicamente recursos provenientes de incentivos fiscais, do “mecenato”²³).

A lei 8313/91 enumera as seguintes fontes de receita para o FNC: recursos do Tesouro, doações, legados, subvenções e auxílios de entidades, saldos não utilizados na execução de projetos financiados pelo Fundo, devolução de projetos financiados pelo

²² A distinção entre crédito orçamentário e recurso financeiro é explicada pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) da seguinte maneira: “o CRÉDITO é orçamentário, dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização, e RECURSO é financeiro, portanto, dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária”. Texto disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01.asp.

²³ Haveria, de acordo com esta lei, outra fonte de recurso não-orçamentário, o FICART, mas este não se viabilizou – e não será, por isso, considerado no presente artigo.

Fundo mas não iniciados ou interrompidos, 1% da arrecadação de fundos de investimentos regionais, 1% da arrecadação bruta das loterias federais, reembolso das operações de empréstimo realizadas através do Fundo, resultados das aplicações em títulos públicos federais, saldos de exercícios anteriores, recursos de outras fontes, conversão de percentual de dívidas externas de países devedores ao Brasil²⁴.

Conectado ao movimento que ora ocorre em boa parte do mundo – movimento este, como referido acima, estimulado por agências multilaterais e apoiado por substrato intelectual internacional –, o presente governo vem dando ênfase especial no campo da cultura e da política cultural. Não por acaso, por ocasião do lançamento do Programa Mais Cultura²⁵, no fim de 2007, membros do primeiro escalão governamental afirmaram e reafirmaram que nunca neste país se havia tido política cultural, e que agora, sim, a política para a cultura seria tratada como política de Estado²⁶.

Esta ênfase vem produzindo impacto relevante nas dotações orçamentárias para o Ministério da Cultura. Estudando os valores fornecidos por fontes do governo pudemos observar a tendência de crescimento ilustrada na tabela a seguir:

Ano	Recursos (em milhões de reais)			Relação recursos incentivados / orçamentários
	Orçamentários ²⁷	Não-orçamentários	Total	
2002	105	345	450	3,3
2003	113	431	544	3,8
2004	259	510	769	2,0
2005	- ²⁸	725	-	-
2006	438	844	1282	1,9
2007	572	979	1551	1,7
2008	695	805 ²⁹	1500	1,2

Fonte: Balanços Gerais da União/CGU e SALIC/MinC, elaboração do autor.

²⁴ O Programa Cultura Viva, que discutiremos abaixo, vem utilizando os recursos do FNC de maneira inovadora, trabalhando com aportes de recursos mediante prêmios e concessões de valores fixos em dinheiro mediante aprovação em edital.

²⁵ O Programa Mais Cultura, apelidado de “PAC da Cultura”, é um conjunto de medidas no sentido de estabelecer parcerias entre o MinC, outros ministérios, outras esferas de governo, entidades da sociedade civil e empresas, de modo a potencializar os diversos programas do Ministério da Cultura, aumentando seus recursos financeiros por meio destas parcerias. Para maiores informações, cf. os Decretos 6226 e 6630 da Presidência da República, bem como extenso acervo de notícias de jornais disponíveis em <http://www.cultura.gov.br/site/>.

²⁶ Cf. os discursos do presidente Lula e do então ministro Gil no referido lançamento, disponíveis na página do MinC na internet: <http://www.cultura.gov.br/site/>.

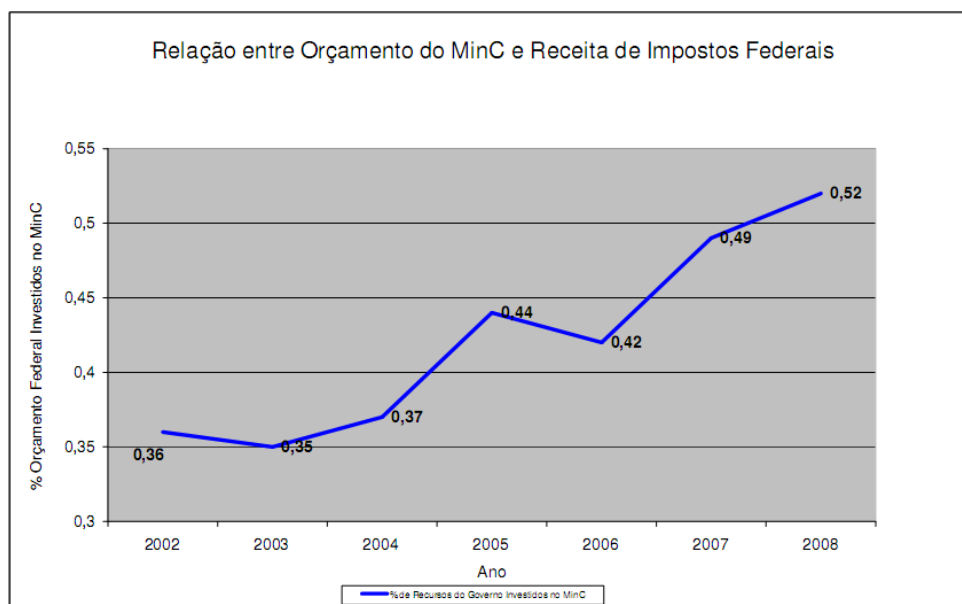
²⁷ Os recursos orçamentários considerados são apenas aqueles livres para movimentação e empenho (destinados a despesas discricionárias e descontingenciados). Isto porque quisemos pôr o foco nas despesas finalísticas, de maneira a podermos comparar montantes de recursos orçamentários e não-orçamentários.

²⁸ Com os dados de que dispusemos a partir das fontes citadas não foi possível calcular, para este ano, o montante de recursos orçamentários livres para movimentação e empenho.

²⁹ Estes recursos ainda não estão completamente contabilizados, estando subestimados na tabela.

O crescimento dos recursos orçamentários e não-orçamentários destinados ao MinC se deu acompanhado da **diminuição tendencial da relação proporcional entre recursos incentivados e recursos orçamentários** no atual governo³⁰. Este é um aspecto marcante da orientação do governo Lula na área do financiamento às políticas culturais, já que tal diminuição aponta no sentido de reduzir a importância dos recursos incentivados em cotejo com os orçamentários destinados à pasta da Cultura, na contramão do que vinha sendo construído no país desde a década de 1980.

De maneira a corrigir eventuais distorções provenientes de uma comparação equivocada entre valores absolutos, considerando que eles só podem ser corretamente dimensionados se temos em conta a relação percentual entre a dotação ao MinC e o volume de recursos fiscais arrecadado pelo governo federal (que poderia ter crescido em proporção muito maior que os aumentos destinados ao Ministério), recorremos ao gráfico a seguir, que demonstra que o crescimento na dotação ao MinC é **proporcionalmente superior** ao crescimento na arrecadação do governo, apontando para o fortalecimento da percepção de que de fato o atual governo adota política de priorizar a área cultural em relação aos anteriores.



Fonte: Ministério da Cultura, a partir das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Neste caso, vale lembrar também que a possível aprovação da PEC 150/2003 prevê um aumento bastante expressivo na dotação para a área cultural, vinculando para a cultura 2% do Orçamento da União, 1,5% dos estados e 1% dos municípios³¹.

³⁰ Os Orçamentos de 2002 e 2003 foram elaborados pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

³¹ Isso parece tender a diminuir ainda mais a preponderância dos recursos incentivados sobre os orçamentários, podendo vir a reverter a assimetria demonstrada. As razões do governo para reverter tal quadro podem ser encontradas seguindo-se as referências na nota 44 a seguir.

Os dados apresentados, é claro, têm um limite de partida ao tratar de um campo como o da cultura: trata-se de quantificações numéricas, de levantamentos orçamentários que não levam, *per se*, em conta as especificidades da esfera cultural. São, no entanto, fundamentais se quisermos apreender as determinações da política cultural brasileira recente em seus diversos aspectos. Até porque, ao contrário do que apregoam alguns partidários do enxugamento máximo do Estado, políticas públicas não se fazem apenas com criatividade, boas ideias e eficiência, mas também com funcionários, recursos materiais, metas, planejamento estratégico a partir de objetivos determinados com clareza e da escolha dos meios eficazes. Sem contar que, ponderando a dimensão econômica potencial inerente aos próprios bens culturais nas sociedades capitalistas modernas, é necessário entender a cultura não apenas em termos de criação simbólica, mas também “em termos das atividades econômicas que a compõem”³² (dimensão cujo estudo está longe de ser aprofundado no presente artigo, que aborda, entretanto, alguns aspectos básicos do financiamento **às políticas culturais**).

6. Políticas públicas e democratização da cultura no governo Lula.

O excuro anterior já aponta para uma mudança digna de nota promovida pelo governo Lula no campo do financiamento às políticas culturais – mudança que, como vimos, tende a se acentuar. Novidade também considerável é a referente aos públicos-alvo das políticas públicas relacionadas a produção, difusão e consumo culturais – dimensões fundamentais do acesso à cultura, como já destacamos – neste governo.

Com o Programa Cultura Viva³³, o governo Lula vem tratando de redirecionar parte dos recursos públicos alocados à área da cultura no sentido de contra-arrestar o privilégio aos pequenos grupos de produtores no acesso aos recursos públicos destinados à produção cultural. Através deste programa o MinC apóia projetos “desenvolvidos em comunidades que se encontram em situação de pobreza ou de vulnerabilidade social”³⁴. A principal ação do Programa, os Pontos de Cultura, “nada mais são que a certificação ou reconhecimento pelo Estado da importância”³⁵ de

³² Cf. a clara, ainda que breve, Introdução a IBGE, 2007.

³³ Já é ampla – e crescente – a produção acadêmica destinada a pensar o Cultura Viva em diversos de seus aspectos. Está disponível um banco de dissertações, teses e artigos sobre o programa em <http://pontoporponto.org.br/pesquisadores-do-cultura-viva>. Para informações mais detalhadas sobre o programa, pode-se recorrer a TURINO (2009) e à página do MinC na internet (ver nota 26). A abordagem do programa pelo autor deste artigo pode ser encontrada em DOMINGUES e SOUZA (2009).

³⁴ Cf. BRASIL, 2007.

³⁵ Idem.

manifestações culturais que estão fora do mercado de bens culturais. Nesse sentido, o Ministério não chamou para si a responsabilidade de criar projetos de inclusão, mas de contemplar iniciativas já existentes. “Uma vez transformadas em Pontos, essas iniciativas passam a contar com recursos públicos regularmente, ampliando o alcance de seus trabalhos e incrementando suas ações em favor das comunidades em que estão inseridas”³⁶. O reconhecimento aludido se dá mediante repasses de recursos ao Ponto de Cultura – que pode ser encarado, então, como uma iniciativa cultural de pequeno porte reconhecida como tal e estimulada pelo Estado brasileiro através do Ministério da Cultura – no valor de R\$ 180 mil a serem gastos ao longo de dois anos.

Podemos dizer que esta é a principal iniciativa³⁷ formulada a partir do compromisso direto com a democratização da cultura (no sentido que o governo atribui a este termo) e com a “inclusão social” por meio desta – interligando-as organicamente em sua agenda política –, sendo que: seus objetivos declarados são a promoção do acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, bem como o estímulo “às energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade”³⁸; ele se destina a populações de baixa renda, estudantes da rede básica de ensino, comunidades indígenas, rurais e quilombolas, agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à “exclusão social e cultural”; a adesão a ele, através da rede de Pontos de Cultura, é voluntária e feita a partir de chamamento público, por edital; no que diz respeito à gestão, “um aspecto que será comum a todos [os Pontos de Cultura] é o compartilhamento entre os diversos níveis de poder público envolvidos e a comunidade local”; a idéia-motriz do Programa é a de “inclusão por meio da cultura”³⁹ – e, nesse sentido, pode-se dizer que ele se relaciona por diferentes caminhos com os programas de transferência de renda do atual governo⁴⁰.

³⁶ Cf. BRASIL, 2008.

³⁷ O Cultura Viva se tornou rapidamente o principal Programa do MinC, inclusive em termos de aporte de recursos, tendo sua dotação orçamentária saltado de aproximadamente 5 milhões de reais em 2004 para aproximadamente 127 milhões em 2007. A partir de 2008, iniciou-se processo de descentralização do programa, no sentido de transformá-lo, de uma política do governo Lula, em uma política de Estado, que permaneça independentemente de mudanças de governo. O número de Pontos tem se multiplicado rapidamente, tendo ultrapassado ao fim de 2008 a casa dos 2400 Pontos, de acordo com BRASIL, 2009. O coordenador do Programa, Célio Turino, fala em mais de 3000 pontos em 2010 (TURINO, 2009).

³⁸ Os trechos entre aspas neste parágrafo constam da Portaria nº 156/2004 do MinC.

³⁹ Cf. nota 3.

⁴⁰ Ao longo de nossa pesquisa temos trabalhado com a hipótese de que o Programa Cultura Viva opera, com a cultura como veículo, certo tipo de política social seletiva. Nesse sentido, ele teria

7. Considerações finais: a democratização da cultura em questão.

O atual governo tem empreendido iniciativas de grande visibilidade no sentido da democratização da cultura⁴¹ e da “inclusão social” por meio desta. Estas iniciativas são determinantes no fortalecimento da cultura na agenda governamental, bem como no próprio crescimento do aporte de recursos ao MinC, tendo impacto considerável no financiamento às políticas públicas na área cultural.

Entretanto, quer-nos parecer que tais iniciativas tendem a acumular pouco no caminho em direção a uma **efetiva** democratização da cultura no Brasil (e aqui retomamos o debate aberto na Introdução ao presente artigo), se tomamos em conta o problema dos grandes meios de produção e difusão cultural em nosso país: os meios de comunicação de massa. O compromisso do governo atual com a manutenção da estrutura oligopolista da propriedade e, com ela, do controle destes meios⁴² cria um entrave de difícil superação no caminho rumo à alardeada democratização. Entendemos que o enfrentamento ou não deste problema determina, até certo ponto, o êxito ou o fracasso no médio e no longo prazo de **todas** as iniciativas comprometidas com a democratização da cultura empreendidas pelo atual governo. Isto porque um objetivo arrojado como este só pode ser alcançado mediante a socialização das decisões relativas **ao conjunto** da produção e da circulação culturais no país, para a qual a estrutura dos *media* é um óbice até o momento intransponível.

Tomemos como exemplo a principal das políticas comprometidas com a referida democratização, o Programa Cultura Viva – que podemos considerar, sem forçar a mão, como iniciativa-piloto rumo a uma política cultural brasileira com características inovadoras: ele pretende contrastar com o modelo já clássico de política cultural em que as classes subalternas vêm sendo alijadas não só dos recursos públicos, como também dos processos decisórios e do reconhecimento da importância de sua produção cultural.

Entretanto, pode se articular, e bem, com um processo mais geral de focalização e descentralização de políticas públicas, caracterizado por seletividade do público-alvo combinada a transferência da gestão e administração dos recursos públicos à iniciativa privada. Isto nos remete à nova-velha noção de “instituições privadas de interesse

importantes pontos de contato com o campo da Seguridade Social, notadamente com seu componente assistencial. Tal debate foi tematizado por nós em DOMINGUES e SOUZA, 2009.

⁴¹ Com o significado que a esta atribui o governo, apresentado na Introdução ao presente artigo.

⁴² Assumido publicamente e **sem deixar margem a dúvidas** pelo ministro Helio Costa no recentíssimo fórum “Democracia e Liberdade de Expressão”, que contou com as expressivas presenças de Roberto Civita, Otávio Frias Filho e Roberto Irineu Marinho. Cf. http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4557, <http://www.imil.org.br/>, http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16432.

público”, e o revés, aqui, é que se transforme a necessária defesa da autonomia dos Pontos em simples transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

Ao não se propor a romper com o mercado como principal dinamizador da produção cultural e principal meio para a difusão e circulação da mesma (a não ser que se queira dar ao que faz a TV Globo e ao que faz um Ponto de Cultura na periferia de qualquer grande cidade brasileira a mesma magnitude **em termos de capacidade de reverberação social**, o que não nos parece correto), o atual governo acaba com estas políticas tendendo a conjugar “inclusão social” a ampliação do acesso aos bens culturais e inclusão **no mercado cultural**. Um programa inovador como o Cultura Viva acaba mantendo, até certo ponto, determinação essencial das Leis Sarney e Rouanet: o Estado permanece como financiador da atividade cultural privada – ainda que agora daquela dos “de baixo” –, almejando que o mercado – ainda que organizado em “bases solidárias”⁴³ – possa criar soluções para os impasses vividos publicamente no setor.

O gestor público se sujeita, em tal situação, a encenar pálida contrafação do espetáculo que anuncia. Sob o arrazoado da busca pela democratização da cultura, procede a uma dupla operação: a “focalização contra a focalização”, em que faz convergir a distribuição de parte dos recursos (parcos, apesar de crescentes) para aqueles que estão fora do esquema de captação relacionado à Lei Rouanet como maneira de reverter a distorção no acesso aos provimentos causada pelo próprio modelo de focalização da política cultural a ela relacionado, sem que se altere **na essência** o modelo em questão – que, apesar de estar em plena reformulação⁴⁴, não muda sob o aspecto mencionado; o “empoderamento” de pequenos agentes ou produtores culturais, que passam a receber recursos públicos e a ter suas atividades criativas reconhecidas, além de serem convidados a participar de momentos da gestão tão-somente **do programa de que são beneficiários**, sem que sequer se arranhe a organização marcadamente concentrada da produção e da difusão culturais brasileiras.

⁴³ Este termo remete à experiência na área da “economia solidária”, que desde 2003 está articulada institucionalmente em torno da Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego e tendo à frente o economista Paul Singer.

⁴⁴ Está em debate, desde outubro de 2008, a reformulação da Lei Rouanet, com proposta do MinC em processo de consulta pública encerrada em 06 de maio de 2009. A proposta de reforma nesta lei já está em tramitação no Congresso Nacional, mediante PL 6722/2010. Entre os artistas e produtores culturais o assunto é polêmico. Fica a menção de que, assim como ocorreu em relação à proposta de criação da ANCINAV pelo governo Lula, a simples alusão à possibilidade de ajustes no “consagrado” modelo de financiamento à política cultural via incentivo fiscal tem sido alvo, no geral, de ataques por parte dos grandes meios de comunicação. Cf., p. ex., a edição 570, de 18 de abril de 2009, da revista *Época*. Quanto aos argumentos e objetivos do governo, cf. o documento “Diálogos Culturais”, do MinC, de outubro de 2008, bem como o texto do PL e a informação disponível em <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/>.

Referências

- BARBALHO, A. e RUBIM, A. A. C. (orgs.). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- BRASIL, Controladoria Geral da União. *Balanço Geral da União – 2005*. Brasília, 2006.
- _____. *Balanço Geral da União – 2006*. Brasília, 2007.
- _____. *Prestação de Contas Presidencial – 2007*. Brasília, 2008.
- _____. *Prestação de Contas Presidencial – 2008*. Brasília, 2009.
- CANDIDO, A. *Literatura e sociedade*. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2006.
- COUTINHO, C. N. *Cultura e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- _____. *Intervenções: o marxismo na batalha das idéias*. São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. *Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 2008.
- DOMINGUES, J. e SOUZA, V. N. *Programa Cultura Viva: a política cultural como política social?* Elementos de análise dos fundos públicos e do direito à produção da cultura. Anais do V ENECULT. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2009.
- DÓRIA, C. A. *Os compadres e o mercado*. (2006) Disponível em <<http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/2749,1.shl>>. Acesso em: 29 nov. 2008. (2006)
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 2, 2000.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – Cultura*. Rio de Janeiro, 2007.
- MARCUSE, H. *Cultura e psicanálise*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- OLIVIERI, C. G. *Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.
- RAO, V. e WALTON, M (orgs.). *Culture and public action*. Palo Alto: Stanford University Press, 2004.
- SCHWARZ, R. *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- TURINO, C. *Ponto de cultura: O Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
- UNESCO (Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura). *Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural*. s.l., 2002.