



BOAS INTENÇÕES, POUCOS RECURSOS: balanço das políticas culturais brasileiras recentes

Frederico Barbosa

Frederico Barbosa (frederico.barbosa@ipea.gov.br) é doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, pesquisador e coordenador da área de Políticas Culturais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

1- Políticas Públicas Culturais: seu objeto

A cultura faz parte da agenda política e é objeto de ação pública, no Brasil, há muito tempo, embora tais ações nem sempre tenham sido chamadas de políticas culturais. Não há como desprezar, por exemplo, o fato de que as reduções jesuíticas¹ e a reflexão jurídica sobre o *status* dos indígenas e dos escravos como parte integrante de políticas coloniais que visaram deliberadamente estabelecer o governo português sobre esses grupos étnicos. Da mesma forma, a vinda da Família Real, trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional e a preocupação da monarquia com a criação de uma iconografia brasileira, em moldes europeus (artistas portugueses e franceses vêm com a família real ou são posteriormente contratados) também integraram políticas calculadas, com impactos na cultura nacional.

A extensa reflexão sobre as bases de construção da nacionalidade após a Independência, com a criação dos Institutos Históricos e Geográficos e dos Museus Etnográficos, converge para o mesmo sentido; as políticas de imigração e, algumas décadas, depois a valorização da hibridização cultural (na forma da miscigenação ou do sincretismo religioso) compõem o mosaico de ações públicas do final do século XIX e início do século XX. Obviamente, as ausências também decorrem de políticas que podemos chamar de culturais: a exemplo da pequena presença de livros, decorrente de censura e mesmo da tardia produção de livros em solo nacional,² o que apenas

acontece em escala a partir do século XIX³. ou da tardia criação de universidades, posterior apenas à Independência⁴, são exemplos eloquentes

Portanto, embora a historiografia aponte a década de 1930 como o início das políticas culturais no Brasil e não obstante a criação, nesse período, de importantes instituições e ações nesse setor, a história das políticas públicas brasileiras direcionadas à cultura começa muito antes. O que talvez diferencie a política cultural da década de 1930 seja a emergência do conceito antropológico de cultura. Embora na antropologia, haja várias formas de lidar com o conceito de cultura, dependendo de problemas teóricos envolvidos na descrição etnográfica, basta para a presente reflexão o seguinte conceito provisório: a cultura é o conjunto de significados produzidos através da interação social dos indivíduos e grupos, que norteia seus modos de pensar e sentir, pauta a construção de seus valores e o manejo de suas identidades e diferenças e estabelece ainda suas rotinas⁵. No terreno da gestão cultural, digno de lembrança, pelo papel desempenhado nessa conceituação, é o nome de Mário de Andrade, que já propunha, naquele início de século, que as políticas se fundamentassem em um conceito antropológico de cultura. Seja qual for a narrativa a respeito do início das políticas culturais no Brasil, devemos concordar que as diversas maneiras de conceber a cultura têm implicado em esforços variados, diferentes profundidades ou graus de êxito em delimitá-la e transformá-la em objeto de política pública.

Ora o conceito de cultura é associado a processos de transmissão de saberes próprios à formação individual, quando se confunde com a educação; ora é vinculado à formação da opinião pública, como nos processos de comunicação; em muitos contextos é atrelado à produção artística e às belas-artes, em outros ao patrimônio material edificado, portador de valores históricos mas, sobretudo, estéticos. Há também os momentos onde o conceito de cultura ganha um sentido antropológico mais amplo, quando se refere aos costumes, crenças coletivas, rituais, saberes tradicionais ou coletivos, modos de viver, e mesmo aos mecanismos identitários, que permitem a construção de sinais de pertencimento a gêneros, grupos étnicos, etc.

Recentemente, a cultura adquiriu mais dois significados, sendo associada à economia e à cidadania, para além da sua dimensão simbólica. Na verdade, sempre tivemos políticas relacionadas a essas duas dimensões, a exemplo das políticas de cinema e patrimônio cuja dimensão econômica é sempre muito clara, ou da política de museus, em muitos casos cetro da configuração do mercado das artes. O Ministério da

Cultura, órgão que formata e implementa políticas culturais, é bem recente e ainda está amadurecendo.

Toda essa complexidade semântica faz com que, em muitas situações relacionadas à ação pública, as referências à cultura sejam usadas de forma a misturar diferentes extensões do conceito. Talvez não seja possível, nem necessário estabelecer um conceito preciso e excludente de cultura no âmbito das políticas públicas, diante da pluralidade de interpretações e usos conferidos a ele na aplicação e delimitação das ações e programas nessa área; mas é necessária, ao menos, uma delimitação do *objeto* de ação das políticas culturais, bem como de suas *intenções*. O objeto das políticas culturais será aqui considerado como o conjunto de "circuitos culturais"; a intenção ou objetivo principal das políticas culturais, por sua vez, será aqui relacionado à democratização do Estado e da sociedade.

1.1 - Circuitos culturais

O uso do conceito de "circuito cultural" tem pelo menos duas vantagens. A primeira é reconhecer que os dinamismos da cultura são múltiplos e que devem ser tratados em suas especificidades. Por exemplo, processos identitários devem ser tratados de forma diferenciada da exportação de bens artísticos ou da produção de uma peça teatral ou musical. A segunda vantagem é enfatizar que os "circuitos culturais" são fenômenos sociais totais que envolvem, ao mesmo tempo, as dimensões simbólica, estética, social e econômica.

Tais circuitos são identificáveis nos seus momentos de produção, circulação/transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento) envolvendo um fluxo de eventos realizados por agentes culturais (do teatro, da dança, audiovisual, artes plásticas, literatura, cultura popular, etc.) e articulados por formas de organização social (administração pública, mercado e sociedade civil/comunidade).

Então, os circuitos associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam a comunicação entre eles, seja na forma de trocas monetárias e simbólicas ou na produção de regras. Importante aqui é que a comunicação deve ser vista como um processo de coordenação do fluxo das ações e que a diversidade dos circuitos culturais indica a necessidade de uma multiplicidade de políticas culturais, cada uma delas com desenhos e formas de ação específicas e arranjos institucionais variados, ora organizados pela sociedade, ora pelo Estado ou pelos mercados.

A coordenação ou comunicação dos agentes culturais entre si e entre estes e as instituições reguladoras torna-se a questão central das políticas públicas, já que envolve padrões de ação do setor público com relação ao dinamismo dos circuitos culturais e ao encadeamento dos eventos que formam os circuitos.

Podemos dizer que a cultura é formada por uma rede de circuitos, caracterizados por: capilaridade, mobilidade, descentramento, múltiplas articulações e interdependências. A cultura é, então, o conjunto móvel e dinâmico de processos políticos, sociais, simbólicos, econômicos etc., associados aos circuitos culturais.

1.2 - Intenções das políticas culturais

Ao analisarmos discursos e documentos⁶ dos agentes públicos podemos fazer algumas distinções analíticas sobre suas intenções.

- a) Os discursos e documentos definem as políticas culturais como um processo de democratização de acesso a bens tradicionais ou legítimos, a exemplo da disseminação de música ou balé clássico, do teatro, das belas letras, etc..
- b) Da mesma forma, o discurso oficial valoriza, por meio de políticas culturais, certas práticas populares consideradas contra-hegemônicas ou mesmo alternativas a uma suposta atitude aristocratizante.
- c) Também são encontradas várias outras maneiras de definir as intenções das políticas culturais, como: "integração nacional", "desenvolvimento da indústria cultural nacional" e "inclusão social".

Acreditamos que essas intenções são apenas subconjuntos do objetivo mais amplo da política cultural, pela simples razão de que nenhuma delas dá conta da complexidade do conceito de circuito cultural. Propomos, então, que o principal objetivo das políticas culturais seja a democracia cultural. Não se trata apenas de direito ao acesso ou à recepção de obras de arte, nem somente do direito à informação e formação, tampouco do direito à produção ou aos recursos que a propiciem, ou ainda do direito a ter sua forma de expressão e de vida reconhecida como tendo igual dignidade e legitimidade.

A democracia cultural deve ser vista, antes, como a somatória de todos esses elementos, estando portanto associada à democracia social e política; ou seja, a democracia cultural é a um só tempo instrumento de objetivos sociais e políticos e finalidade em si mesma.

1.3 - Políticas públicas de cultura

Como afirmado anteriormente, os circuitos associam agentes culturais nos campos do teatro, circo, dança, música, artes visuais, patrimônio material e imaterial, culturas populares e de povos e comunidades tradicionais, da educação, além das comunicações – televisão, rádio e imprensa – e do audiovisual. Esse quadro deve ser acrescido das novas tecnologias digitais e da internet, que têm transformado os padrões de produção simbólica.

A administração pública, os mercados e a sociedade civil dão formas organizacionais e escala para os circuitos culturais permitindo a associação entre agentes culturais em processos de comunicação, produção, transmissão e recepção. Assim, a democracia cultural resulta em parte da ação do Estado, em parte da própria sociedade civil-comunidade e dos mercados.

Há uma autora que pode nos socorrer na definição de políticas culturais. BUCCI (2008) afirma que

política pública é programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de tempo em que se separa o atingimento dos resultados (BUCCI, 2008)

O mesmo ponto aparece na conceituação de Garcia Canclini (2005), de forma mais diretamente ligada à nossa questão:

a política cultural é um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos organizados com o objetivo de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e

obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social (CANCLINI, 2005)

O interessante é que a política pública não é tratada pelos dois autores como um dispositivo institucional simples, passível de ser analisado unicamente através da equação entre as finalidades almejadas e os meios para atingi-las, mas refere-se a múltiplos processos e ações interdependentes.

Se o objeto das políticas culturais são os circuitos, constelações móveis e fluidas que constituem a cultura, fenômeno fluído e móvel, as políticas culturais devem também ser pensadas de forma diferente de outras políticas que envolvem simples transferências, serviços ou prestações. Além do objeto das políticas culturais possuir características diferenciais em relação ao de outras políticas, dadas as suas imprecisões e plasticidades, ele envolve ações de coordenação entre seus múltiplos processos.

Essa consideração é importante porque faz com que a coordenação de ações das instâncias administrativas (União, Estado e Municípios) seja em si bastante complexa, envolvendo uma grande heterogeneidade de recursos, e também de direções ou objetivos, circuitos culturais com diferentes densidades organizacionais, naturezas e características distintas.

Adicionalmente, se as instâncias organizacionais se referem à administração pública, aos mercados e às comunidades, modificações em qualquer dessas instâncias acarretam mudanças nos circuitos culturais (BRUNNER, 1985), reconfigurando as relações, processos de articulação e interdependências entre formas organizativas e circuitos culturais.

Levando em conta todo esse quadro referencial, fica claro que a implementação de políticas públicas para a cultura depende, em grande parte, da construção de instrumentos adequados e da qualificação das instâncias administrativas estatais, para que sejam capazes de coordenar e obter cooperação das instâncias de mercado e comunitárias no desenvolvimento de circuitos culturais.

Abordaremos a seguir algumas das dimensões da atuação do Estado nas políticas públicas, dando ênfase à questão dos recursos humanos, que devem ser qualificados e em número suficiente para o bom desempenho das funções de coordenação. Outros recursos são necessários (capacidades jurídicas, comunicacionais, tecnológicas, cognitivas, etc.) mas optamos por destacar, nesse texto, a questão dos

recursos humanos, visto que é um problema enunciado pelo próprio MINC e que ainda não foi plenamente resolvido.

2 - Os Programas do Ministério da Cultura na Gestão Gilberto Gil⁷

As ações do MINC são organizadas em programas de acordo com a metodologia do Plano Plurianual (PPA), com um responsável institucional ou gerente, e podem ser implementados mediante parcerias. Todos os programas têm enunciados que apontam os problemas a serem resolvidos ou minimizados ou que indicam oportunidades de ação.

Pode-se apontar como denominador comum entre os enunciados dos programas do MINC o princípio de “dinamizar a cultura como dimensão da cidadania”, ou seja, promover a democracia cultural. Mas os programas têm objetivos formulados em diferentes direções, como se pode ver no Quadro 1, adiante.

O MINC incentiva a produção artística em suas diversas modalidades por intermédio do Programa Engenho das Artes. O ministério também conduz programas patrimoniais (Monumenta, Brasil Patrimônio Cultural, Museu, Memória e Cidadania e Livro Aberto); um programa para valorização da diversidade cultural (Programa Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural) e outro visando a dinamizar a economia da cultura (Desenvolvimento da Economia da Cultura – Prodec). Abriga ainda o Programa Cultura, Educação e Cidadania, que apóia e valoriza as culturas tradicionais e comunitárias, paralelamente à promoção da sua articulação com meios modernos e tecnológicos de produção e difusão cultural.

Outros ministérios e órgãos também consagram recursos ao domínio cultural. São exemplos o Ministério da Justiça, ao qual está vinculada a Fundação Nacional do Índio (Funai), responsável pelo Museu do Índio e pelos Pontos de Cultura instalados em comunidades indígenas; o Ministério da Educação, com a Fundação Joaquim Nabuco; e a Presidência da República, com o Arquivo Nacional ou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Assinalamos esses exemplos para indicar algumas das dificuldades relacionadas à ação pública que tenha por objeto os circuitos culturais. Na verdade, o MINC não tem instrumentos para atuar de forma sistêmica sobre a totalidade deles ou sobre alguns de seus componentes mais importantes.

São os programas que organizam as ações do governo. O Quadro 1 sintetiza as características dos programas do MINC e os problemas que enfrentam atualmente.

QUADRO 1 – Programas do MINC – objetivos e problemas (PPA 2004-2007)

Nome do programa	Objetivos	Problemas
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas, e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário.	Ausência do hábito de leitura Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes Bibliotecas em número insuficiente e mal distribuídas Necessidade de treinamento de pessoal Necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos Insuficiência das ações de formação e capacitação para a leitura e para a valorização da multiplicidade e complexidade das práticas de leitura
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, a exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras, e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica.	Ausência de regulação do mercado nacional Pequena abrangência do parque exibidor Número reduzido de cópias dos filmes nacionais Pequeno acesso do público a filmes nacionais Número reduzido de frequentadores potenciais de cinema Número de cinemas insuficiente e distribuição realizada por grandes empresas Frequência reduzida ao cinema e inexistência de ações específicas que facilitem o acesso
Museu, Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a esses produtos culturais nas diversas regiões do país.	Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus Espaços museológicos em situação precária de conservação Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros Baixa valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro Hábito muito reduzido de frequentar museus
Cultura, Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição,	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas Ausência de espaços culturais que permitam o acesso da população à criação de produtos, à elaboração de processos relacionados à

	produção e difusão das artes e do patrimônio cultural.	cultura, e ao desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas
Engenho das Artes	Aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às artes.	Ausência de ações sistemáticas de valorização das artes e da cultura brasileira, bem como de formação do gosto para apreciação destas manifestações artísticas Reduzida preocupação com a formação profissional para as artes Reduzida frequência da população ao espetáculo ao vivo
Cultura Afro-Brasileira	Preservar e promover a cultura e o patrimônio afro-brasileiros.	Ausência de ações amplas de valorização da cultura afro-brasileira e invisibilidade desta cultura nas instâncias formadoras da educação nacional e da opinião pública Forte preconceito e pronunciadas desigualdades étnicas
Identidade e Diversidade Cultural	Garantir que grupos e redes de produtores culturais, responsáveis por manifestações características da diversidade, tenham acesso a mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio cultural entre regiões e grupos, considerando identidades de gênero, orientação sexual, grupos etários, étnicos e da cultura popular.	Ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades Forte preconceito no que se refere à orientação sexual, ao gênero e à origem étnica Grandes desigualdades étnicas, de gênero e culturais
Monumenta	Revitalizar o patrimônio cultural em centros urbanos, criando condições para sua sustentabilidade.	Insuficiência das ações setoriais para promover a sustentabilidade dos centros urbanos Limitação das ações e instrumentos do poder público na intervenção no cenário urbano Limitação da atuação do programa a 26 centros históricos
Brasil Patrimônio Cultural	Preservar e revitalizar o patrimônio brasileiro, tanto o edificado quanto o imaterial,	A abrangência nacional do programa exige ampliação de recursos e redesenho das estratégias institucionais para enfrentamento dos problemas Insuficiência dos recursos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

	abrangendo os sítios arqueológicos;	(Iphan)
Desenvolvimento da Economia da Cultura	Fortalecer as cadeias produtivas da cultura (audiovisual, música, artes cênicas, festas populares etc.).	Baixo aproveitamento do potencial das cadeias produtivas como geradoras de bem-estar, oportunidades, renda e desenvolvimento

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério da Cultura (MINC). Elaboração: Diretoria de Estudos Sociais (Disoc/Ipea).

Como se depreende do quadro, os objetivos dos programas flutuam no campo de intenções assinalado anteriormente. Atuam de forma a acentuar determinados aspectos dos circuitos, nem sempre os considerando em sua totalidade. Embora não haja, aqui, possibilidade de analisar detidamente cada programa, vale assinalar que o cotejamento entre o objetivo e o problema enunciado em cada programa revela dificuldades no que se refere à abrangência e às capacidades de atuação das instituições públicas (forma organizacional) sobre os circuitos ou ao conjunto de eventos que encadeiam os circuitos culturais. A atuação das instituições públicas parece enfatizar aspectos isolados dos circuitos: ora a produção, ora a circulação ou a recepção, mas raramente atuam no conjunto dos circuitos e em escala territorial ampla.

2.1 - Cultura Viva

O programa "Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva" objetiva contribuir, tanto para o enfrentamento de problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para produção e circulação das expressões culturais locais, como para o combate ao isolamento das comunidades em relação às novas tecnologias e aos instrumentos de produção e educação artístico-culturais. Implantado em 2004, envolve um conjunto de ações distribuídas em cinco eixos: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs – Mestres dos Saberes, e Escola Viva. Os Pontos de Cultura, eixo central do programa, são unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. A proposta visa estimular iniciativas preexistentes, por meio de transferência de recursos e da doação de kits de cultura digital (equipamentos de

informática, câmeras, kit multimídia e uma pequena ilha de edição) que permitem que cada Ponto de Cultura esteja apto a realizar sua própria produção audiovisual. Além disso, estes kits têm como objetivo interligar em rede, via internet banda larga, contribuindo para abrir um canal de comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, e destas entre si.

Os Pontos de Cultura, Pontões e Redes estavam, em 2007, localizados em 270 municípios distribuídos em todas as Unidades da Federação. Em 2007, foram apoiados 742 espaços culturais, entre os quais 195 Pontos de Cultura implantados nas 28 redes conveniadas entre o MINC, Estados e Municípios. Também foram instalados 43 Pontões de Cultura, alcançando 17 Estados. A implementação da ação Griô - Mestres dos Saberes ofereceu apoio a 250 pessoas de 50 Pontos de Cultura, enquanto a ação Cultura Digital abrangeu 1.390 pessoas por meio da realização de 37 oficinas ocorridas em 117 Pontos de Cultura.

Apesar do êxito do programa, sua gerência assinala diversos problemas referentes à inexistência de estruturas formais adequadas. Em primeiro lugar, destaca o fato de que apenas 38% do quadro de pessoal envolvido diretamente com a gestão do programa é de servidores. Enfatiza que a alta rotatividade dos quadros terceirizados dificulta a criação de uma rotina e de uma equipe que domine os procedimentos de forma qualificada. Também aponta dificuldades na celebração de convênios, em especial pelas interpretações divergentes de normas, inadimplência dos proponentes ou não atendimento de documentação obrigatória. Por fim, uma das questões levantadas pela gerência é a inexistência de norma legal que fundamente especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização/institucionalização.

2.2 - Brasil Som e Imagem

A política do audiovisual, mediante o Programa Brasil Som e Imagem, conseguiu a abertura de novas frentes de ação, o que resultou no fomento a projetos de curta-metragens, roteiros e documentários orientados para públicos estratégicos – como o infanto-juvenil – e para regiões do país sem tradição de expressão audiovisual. O programa deu continuidade ao DOC TV, à Programadora Brasil e ao lançamento de editais. Além de problemas resultantes do fluxo de recursos que prejudica a programação e a articulação de parcerias, os gestores apontaram que a falta de

peçoal técnico prejudica a instauração de processos de acompanhamento qualificado do programa e sobrecarrega o exíguo quadro disponível. Outro problema recorrente em alguns programas do MINC e no do audiovisual em particular são as dificuldades dos processos licitatórios e da celebração de contratos. Contudo, segundo a gerência do programa, esses foram superados por meio do desenvolvimento do Projeto Setorial Integrado de Promoção de Exportação da Indústria Brasileira de Audiovisual, realizado em parceria com a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), que teve um desempenho positivo e foi capaz de realizar articulações e parcerias efetivas.

2.3- Livro Aberto

As principais iniciativas desse programa vão na direção de zerar os municípios sem biblioteca e modernizar as existentes. Embora a criação de bibliotecas seja necessária para configurar condições de acesso, não é em si suficiente para estimular o hábito da leitura., e nesse sentido o programa carece de outras estratégias para alcançar seus objetivos. Pesquisas recentes mostram que mesmo com a presença de bibliotecas em um universo significativo de municípios, apenas 66% dos brasileiros sabem da sua existência, e somente 10% as freqüentam assiduamente⁸.

As ações de instalação de bibliotecas, pelo MINC e por demais instituições públicas estaduais e municipais ou privadas, implicaram melhoria do índice de cobertura de bibliotecas, que em 2000 era de uma biblioteca de acesso público para 34 mil habitantes, e em 2007 era de uma biblioteca para cada 26 mil habitantes. Com relação à ação de instalação de bibliotecas públicas nos municípios, foram adquiridos kits compostos de acervo bibliográfico, mobiliários, equipamentos de informática e equipamentos de imagem e som para o estabelecimento de 300 bibliotecas. Em fins de 2007, 94,1% dos municípios brasileiros já tinham pelo menos uma biblioteca. Para 2008, estavam previstos recursos para a instalação de 328 bibliotecas públicas, zerando, assim, o déficit de municípios brasileiros sem biblioteca pública.

2.4 - Patrimônio histórico material e imaterial

As iniciativas referentes ao patrimônio histórico material e imaterial distribuem-se por três Programas: Brasil Patrimônio Cultural, Monumenta, e Museu, Memória e Cidadania. Este conjunto de programas e suas ações está focado na preservação e

recuperação do patrimônio histórico e artístico brasileiro e na manutenção das estruturas físicas e operacionais dos museus do país. No âmbito das ações do Programa Museu, Memória e Cidadania realizou-se, em 2007, a 5ª Semana Nacional de Museus, com o tema "Museus e patrimônio universal", quando se promoveram mais de 1400 eventos culturais em todo o país com envolvimento de mais 460 instituições. Outro destaque na área foi a realização do 1º Encontro Ibero-Americano de Museus, que contou com a presença de responsáveis pelas políticas museológicas de 22 países e resultou na instituição de 2008 como o Ano Ibero-Americano de Museus e na proposta de criação da Rede Ibero-Americana de Museus e do Programa Ibermuseus (articulação das instituições museológicas dos países ibero-americanos).

Entre as iniciativas do Estado brasileiro para a valorização do patrimônio histórico urbano brasileiro, também sobressai o Programa Monumenta. Tem como objetivos preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico, arquitetônico e artístico urbano sob proteção federal, promover a conscientização da população brasileira acerca deste patrimônio, bem como aperfeiçoar a sua gestão, estabelecer critérios para implementação de prioridades de conservação e aumentar a utilização econômica, cultural e social das áreas de projeto. Constituem seu objeto 26 municípios brasileiros, com a classificação de 892 imóveis considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico. O programa tem investido desde seu início em processos de municipalização da gestão dos bens patrimoniais, mediante ações em parceria, de modo que os patrimônios urbanos, artísticos e históricos de diversas cidades brasileiras sejam revitalizados e em seguida passem à supervisão das municipalidades, com a participação e responsabilidade do poder federal, por intermédio do Iphan. Em 2007, foi concedido apoio financeiro a municípios com sítios históricos para desenvolverem coordenadamente instrumentos de política urbana e diretrizes de preservação do patrimônio cultural, tendo sido contemplados 15 municípios que elaboraram seus Planos Diretores Municipais. Segundo a gerência do programa, foram bons os resultados alcançados, apesar do enfrentamento de problemas referentes à situação de inadimplência de estados e municípios, um dos maiores empecilhos para o desenvolvimento das ações.

Para aumentar e eficácia desse conjunto de ações, foi implementada nova estrutura administrativa do Iphan, tendo sido criados departamentos especializados em temáticas como planejamento em museus, patrimônio material e imaterial, e instalados sete escritórios técnicos e seis novas superintendências regionais. Isso

permitiu ampliar o alcance das ações do instituto e fortalecer sua atuação no território nacional, sedimentando os pilares de uma política pública de longo prazo para o setor. Também prosseguiram as movimentações para a consolidação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), tendo sido obtida a aprovação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei no 7.568, que institui o Estatuto dos Museus e prevê normas de preservação, conservação, restauração e segurança dos bens artísticos. Em 2009, foi criado o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

2.5 - Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura (Prodec)

Em 2007, também teve início a implementação do Programa de Desenvolvimento Econômico da Cultura (Prodec), uma importante iniciativa do MINC no sentido de incentivar e regulamentar as cadeias produtivas dos setores culturais. O programa tem como estratégia o estabelecimento de convênios com iniciativas sociais que estimulem cadeias produtivas carentes de organização e orientação empresarial. As ações empreendidas buscam capacitar e qualificar os projetos para que valorizem o desenvolvimento sustentável e protejam os sistemas simbólicos implicados nas cadeias econômicas e arranjos produtivos na área cultural. Foram selecionadas para ser objeto de fomento e participação nas ações do programa instituições com histórico reconhecido na realização de feiras de negócios e de festivais e na promoção do artesanato tradicional. Em 2007, o Prodec capacitou 70 comunidades representativas de pólos de produção de artesanato, envolvendo 1.400 artesãos, 80 agentes locais e 27 servidores estaduais. Realizou a Feira de Música do Brasil, apoiando 72 empreendimentos, 450 reuniões e movimentando negócios da ordem de R\$ 8 milhões.

2.6 - Engenho das Artes

O Programa Engenho das Artes representa o principal instrumento das políticas de ampliação do acesso da população aos benefícios da arte e cultura. Por acolher diversos segmentos culturais simultaneamente, suas ações apóiam as expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais, e visam atender ao amplo universo da diversidade brasileira. As iniciativas do programa contam com parcerias de governos estaduais, prefeituras, organizações do setor cultural, empresas estatais e empresas privadas. O programa consolida o fomento a projetos ou realiza estratégias

de circulação de espetáculos pelas cidades brasileiras. São políticas de oferta que procuram organizar as inúmeras iniciativas artísticas dos vários segmentos em linhas de ação que ofereçam oportunidades de fruição a um grande número de pessoas e de reconhecimento público aos produtores. O principal problema, aqui, é que muitos artistas que não têm apoio da mídia e dos meios de comunicação de massa encontram dificuldade de inserção nos circuitos de fruição e difusão cultural. Sua inserção também é dificultada pelos custos de deslocamento, pela infra-estrutura urbana inadequada e pela falta de mão-de-obra local especializada. Dessa forma, as artes encontram um contexto pouco receptivo e informado sobre sua natureza e características, o que dificulta o acesso e sua democratização.

Considerações finais: problemas e impasses

O Ministério da Cultura atual norteia suas ações por algumas intenções e diretrizes, quais sejam: 1) orientar o conjunto da sociedade para que seja capaz de apreciar obras consagradas e legítimas, estimulando a criação estética e simbólica (inclusive na forma do patrimônio edificado); 2) desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas; 3) promover a inclusão social e geração de renda e trabalho pela cultura.

Porém, uma leitura atenta do Quadro 1 permite apontar os seguintes impasses e desafios: 1) insuficiência de demanda por bens culturais (ausência de hábito de leitura, público para o cinema nacional, baixa frequência a museus e a espaços culturais, incluindo o patrimônio histórico); 2) reduzida abrangência territorial das ações (má distribuição, ausência ou insuficiência, inclusive na conservação e funcionalidade de equipamentos públicos culturais – teatro, cinemas, museus, bibliotecas, etc.); 3) atuação pública apenas em parte dos componentes dos circuitos culturais e não na sua totalidade (ausência de ações sistemáticas). Vemos, portanto, que os programas do MINC, embora realizando e apoiando importantes ações, não são capazes de contemplar o conjunto de eventos que configuram os circuitos culturais e tampouco, acrescentaríamos, atuam em escala nacional.

Em termos da construção de políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que houve esforços do atual governo. No seu início, com uma ampla reformulação da estrutura do Ministério da Cultura e, depois, com a realização de concursos e o

fortalecimento institucional para a reposição de pessoal, o que, em princípio fortaleceria sua capacidade de atuação enquanto instituição organizadora.

Esse objetivo foi claramente reconhecido pelo MINC e, no entanto, a realização de concurso pelo órgão gerou surpresas. Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho, entre 1997 e 2003, experimentou-se um esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento do quadro de funcionários denotava e denota a preocupação com o fortalecimento institucional do MINC. A comparação entre 2003, quando o número de servidores foi o menor do período (2.391), e 2007, quando chegou a 2.976, mostra o aumento de 585 novos servidores, significativo para a Pasta.

Ainda assim, deve-se considerar que o número de 2007 é apenas 4% superior ao de 1997 (132 pessoas a mais), em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do MINC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades de recursos humanos.

Os gestores públicos da área referem-se a essas deficiências como uma das questões centrais a ser enfrentada. O que é corroborado pelo fato de que todas as avaliações internas do Plano Plurianual do MINC, realizadas pelos próprios gestores, apontam invariavelmente para a insuficiência de recursos humanos, tanto em quantidade como em qualidade.

As soluções que vêm sendo dadas para a carência de pessoal são, de certa forma, paliativas. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias, ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários. Nos últimos anos, foi possível a realização de concursos para a expansão do quadro de servidores do MINC. Todavia, parte dos empossados não permaneceu no órgão, sobretudo devido ao desestímulo conseqüente dos baixos salários. Das 51 vagas oferecidas e distribuídas por cargos (técnicos em assuntos culturais, educacionais, comunicação social, arquivologia, biblioteconomia etc.), 43 foram preenchidas, ou seja, restaram 8 vagas não preenchidas. Ressalte-se também que 45 pessoas desistiram das suas vagas para ocuparem cargos em outras instituições, cujos planos de carreira e salários são mais atrativos.

A força de trabalho do Ministério da Cultura é composta, segundo dados da sua Diretoria de Gestão Estratégica (DGE), por apenas 57% de pessoal permanente. Os outros se distribuem entre terceirizados (18,8%), consultores (1,4%) e estagiários (14,3%), sendo o restante composto por outros vínculos. Outra parte é formada por cargos de Direção de Assessoria Superior (DAS). Tais mecanismos de expansão de

quadros têm sido criticados pelo Ministério Público por sua ilegalidade, e este órgão estabeleceu termos de ajuste para a realização de concursos. Abrem-se, com isso, oportunidades para a modernização da gestão e a valorização dos servidores da cultura. Convém salientar, entretanto, que tais questões exigem o estabelecimento de diretrizes adequadas e de decisões que dependem não somente do Ministério da Cultura, como também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para concluir, se as políticas culturais têm como objeto os circuitos culturais, por outro lado existem dificuldades práticas para a construção dos circuitos culturais enquanto objetos de política pública. Em primeiro lugar, pela complexidade inerente a esse campo; mas também em virtude dos obstáculos internos encontrados pela Estado enquanto instância organizacional, especialmente em termos de recursos humanos para realizar o processamento político dos circuitos como objeto de ação.

Notas

1 As reduções jesuíticas são aldeamentos para onde eram levados indígenas para catequese e formação moral cristã. Aconteceram entre os séculos XVI e XVIII por todo o território nacional.

2 Villalta, L.C., Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura: usos do livro na América Portuguesa, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 1999.

3 Souza, S.C.M de, Primeiras impressões: romances publicados pela Impressão Régia do Rio de Janeiro (1808-1822), Tese de Doutorado, Campinas, IEL/UNICAM, 2007

4 Carvalho, J.M. A Construção da ordem, Civilização brasileira, RJ, 2006.

5 Para abordagens sobre o conceito de cultura, consultar Bakhtin, M. A Cultura Popular na Idade Média e no Renascimento, Ed. Hucitec/UnB, 1993; Eagleton, T. , A Idéia de cultura, Ed. UNESP, , SP, 2000; Williams, R, Palavras-Chave. Um vocabulário e cultura e sociedade, Boitempo Editorial, , SP, 2007; Geertz, C. O saber local . Novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

6 Foram analisados especialmente os relatórios de avaliação dos programas do MINC inseridos nos Plano Plurianual de Governo (PPA). Também foram analisados relatórios de gestão das instituições ligadas ao Ministério da Cultura e as mensagens presidenciais.

7 Versão modificada do texto publicado no periódico *Políticas sociais - acompanhamento e análise*, 16 nov. 2008.

8 Retratos da Leitura no Brasil, Instituto Pró-livro, 2008.

Referências Bibliográficas

BRUNNER, J. J. La Cultura como objeto de políticas, material de discusión, Flacso – Santiago, número 74, 1985

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

Bakhtin, M. A Cultura Popular na Idade Média e no Renascimento, Ed. Hucitec/UnB, 1993;

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. IN: MATO, D. (Org). Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) 2005.

Carvalho, J.M. A Construção da ordem, Civilização brasileira, RJ, 2006.

Eagleton, T. , A Idéia de cultura, Ed. UNESP, SP, 2000.

Geertz, C. O saber local . Novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

IPEA, Políticas sociais - acompanhamento e análise, Boletim n.º 14, Brasília, IPEA, fevereiro de 2007.

IPEA, Políticas sociais - acompanhamento e análise, Boletim n.º 15, Brasília, IPEA março de 2008.

IPEA, Políticas sociais - acompanhamento e análise, Boletim n.º 16, Brasília, IPEA novembro de 2008.

Souza, S.C.M de, Primeiras impressões: romances publicados pela Imprensa Régia do Rio de Janeiro (1808-1822), Tese de Doutorado, Campinas, IEL/UNICAM, 2007

Villalta, L.C., Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura: usos do livro na América Portuguesa, Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 1999.

Williams, R, Palavras-Chave Uma vocabulário e cultura e sociedade, Boitempo Editorial, , SP, 2007;

