

REJM

Revista Eletrônica Jovem Museologia

Vol.2, número 4, 2º semestre/2007



CONSELHO EDITORIAL

Constituído por alunos do Curso de Graduação em Museologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, do Curso de Pós-graduação em Museologia e Patrimônio (da mesma universidade) e por museólogos recém-formados, tendo a competência de propor a política editorial e questões inerentes à estrutura da revista, tais como sugerir pautas e receber pareceres.

Coordenação - Luciana Menezes de Carvalho (vice-coordenação – Fernanda Nascimento Magalhães Pinto);

Secretaria/tesouraria – Luciene Pereira da Veiga e Aline Rocha de Souza;

Setor de Avaliação - Fernanda Nascimento Magalhães Pinto e Diogo Jorge de Melo (colaborador);

Setor de Comunicação: *Webdesigner / designer* – Monique Batista Magaldi e Isaque Procópio dos Santos Júnior; *Divulgação* – Silvilene de Barros Ribeiro Morais e Bruno César Brulon Soares; *Pesquisa* – Silvilene de Barros Ribeiro Morais;

Setor de Diagramação/Revisão ABNT – Henrique de Vasconcelos Cruz Ribeiro e Aline Rocha de Souza;

Setor de Línguas - Bruno César Brulon Soares;

Designer: Monique Magaldi (capa) / Victor Castro (logo-marca) - victorfcastro@yahoo.com.br.

CONSELHO CONSULTIVO

Constituído por professores do Departamento de Estudos e Processos Museológicos da UNIRIO. Este terá a responsabilidade de emitir pareceres aos textos submetidos à avaliação, bem como fazer observações gerais a respeito da revista.

Avaliadores:

Prof^ª. Dr^ª. Ana Lúcia Siaines de Castro

Prof. Mestrando Anaildo Bernardo Baraçal

Átila Bezerra Tolentino

Prof^a. Dr^a. Avelina Addor

Prof. Dr. Ivan Coelho de Sá

Prof. Dr. José Mauro Matheus Loureiro

Prof^a. Líbia Schenker

Prof^a. Ms.Regina Elísia Bibiani

Prof. Dr. Sul Brasil Pinto Rodrigues

Prof^a. Dr^a. Tereza Cristina Scheiner

Avaliadores externos:

Doutoranda Alejandra Saladino (DEMU/IPHAN)

Prof^a. Dr^a. Vera Doyle Dodebei (DPTD/UNIRIO)

REVISÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA

Manuelle Fonseca Rosa

Cursando Comunicação Social / Jornalismo na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio (8º período). E-mail: manuellerosa@gmail.com

Sonia Lucia Rodrigues de Carvalho Nunes

Formação: Graduação em Comunicação Social - Facha - 1987

Atuação: Gerente de Projetos em Levantamentos Estatísticos, na Exata Pesquisas e Eventos Ltda. E-mail: sonunes2005@yahoo.com.br

Rogéria Costa de Paula

Graduada em Letras (Português / Literatura) pela USS, Mestre em Lingüística Aplicada pela UFRJ e doutoranda em Lingüística Aplicada na UNICAMP. Professora de Lingüística Geral, sociolingüística, Lingüística Textual e português instrumental da USS. Realiza pesquisa sobre as construções das identidades sociais das negritudes. No mestrado focalizou as masculinidades negras no contexto escolar. Atualmente, foca as adolescentes negras, no contexto de uma escola de samba local, quanto aos discursos midiáticos sobre corpo e beleza. E-mail: r-depaula@uol.com.br



CULTURA, MERCADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES

CULTURE, MARKET AND POLICIES: A BOARDING

Átila Bezerra Tolentino

Gerente de Gestão Museológica no Departamento de Museus e Centros Culturais do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Ministério da Cultura.

Graduado em Letras Português pela Universidade de Brasília e especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Escola Nacional de Administração Pública.

Telefone: 61-3414.6218 / E-mail: atilabt@gmail.com

Resumo

O presente artigo pretende apresentar um panorama sobre as políticas de cultura no Brasil, relacionando-as com as transformações no mercado de consumo cultural no país. A abordagem tem como foco, essencialmente, o período a partir dos anos de 1930, quando começam a surgir, de fato, as primeiras políticas de cultura, assentadas em ações de preservação do patrimônio histórico e artístico brasileiro, até os dias atuais, com a gestão do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura. O artigo também apresenta um registro sobre as diferentes leis de incentivo fiscal empreendidas pelo governo federal, com a finalidade de apoiar projetos culturais, e sua relação com as políticas de cultura.

Palavras-chave: políticas culturais, economia da cultura, Sistema Nacional de Cultura

Abstract

The present article intends to present a panorama on the policies of culture in Brazil, being related them with the transformations in the market of cultural consumption. The boarding has as focus, essentially, from the years of 1930, when the first policies of culture start to appear, until the current days, with the management of the National System of Culture and the National Plan of Culture. The article also presents a register of the different laws of tax incentives undertaken by the federal government, with the purpose to support cultural projects, and its relation with the culture policies.

Key-words: cultural policies, economy of the culture, National System of Culture

CULTURA, MERCADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Átila Bezerra Tolentino

1- PERÍODO COLONIAL AO ESTADO NOVO: PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE CULTURA

Desde o Brasil colônia, o capitalismo brasileiro vem passando por transformações, transitando de uma sociedade agro-exportadora até uma sociedade urbana industrial moderna. Nessas transformações, a economia brasileira experimenta os círculos da exploração do pau-brasil e da cana-de-açúcar no início da colonização; depois passa pela exploração do ouro a partir do século XVII, quando o pólo econômico do país se transfere do nordeste para o sudeste; e no século XIX se inicia o cultivo do café. Todas essas fases se caracterizam pelo fato de a economia brasileira estar voltada para o mercado externo metropolitano e respaldada na produção organizada a base do trabalho escravo.

Apenas no final do século XIX e início do século XX, com a libertação formal do trabalho escravo e a consolidação do trabalho assalariado, começa a se expandir o mercado de consumo interno, contribuindo para que a indústria brasileira se implante, sobretudo, a partir dos anos 1930, voltada para a produção de bens de consumo direto para atender ao mercado local. A indústria, agora apresentada como novo eixo de acumulação de capital na economia brasileira, faz com que a cidade passe a ser não apenas a sede do aparelho burocrático, mas também o *locus* do capital comercial e industrial.

As transformações por que passou o mercado de consumo no Brasil refletem-se no mercado de consumo cultural e nas respostas do Estado quanto à criação de políticas de cultura para a sociedade, bem como na criação de instituições ligadas ao setor cultural. No final do século XIX e início do século XX, via-se no país uma valorização da cultura erudita, cuja produção e consumo eram restritos à elite da época. Já haviam sido criados, quando da chegada de D. João VI e mudança da corte portuguesa para o Brasil, a Biblioteca Nacional, a Escola Nacional de Belas Artes e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Essas foram as primeiras instituições culturais brasileiras, cuja importância se deve ao fato de terem a incumbência de reunir a documentação e obras artísticas, que registrassem a história do recente Estado e atestassem a grandeza espiritual da nação brasileira.

Entretanto, é a partir da década de 1930, com a reformulação de políticas públicas, a ampliação dos serviços ofertados pelo Estado e a valorização da cultura popular, que começam a surgir no país as primeiras políticas de cultura, muito assentadas

Cultura, mercado e políticas públicas

nas ações de preservação do patrimônio histórico e artístico brasileiro, como preconizava a Constituição Federal de 1934. Aliás, a CF/1934 é a primeira a tratar da proteção dos objetos de interesse histórico e do patrimônio artístico brasileiro. Em estudo sobre o papel de Mário de Andrade no desenvolvimento do setor museológico no Brasil, o museólogo Mário Chagas aponta o seguinte:

“A década de 30 inseriu ingredientes novos no panorama cultural brasileiro. A partir da revolução de 30, o Estado, fortalecido e ampliado, passou a interferir nas relações de trabalho, nos sistemas de educação e saúde, no movimento estudantil e na organização da cultura. As evidências da interferência do Estado na área cultural podem ser observadas através do decreto de criação do Curso de Museus (1932), do decreto que eleva Ouro Preto à categoria de monumento nacional (1933), do decreto que organiza o serviço de inspeção dos monumentos nacionais, com sede no Museu Histórico Nacional (1934), da lei que cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN e o Museu Nacional de Belas Artes (1937), institui o tombamento e se transforma no mais importante documento legal, ainda em vigor, referente à preservação dos bens culturais.” (CHAGAS, 2006).

Além disso, deve-se ressaltar o papel fundamental dos intelectuais e artistas da época na construção dessas políticas culturais. Durante o Estado Novo, inúmeros intelectuais, como Mario de Andrade, Gustavo Capanema, Carlos Drummond de Andrade, entre outros, faziam parte da elite burocrática do governo e, junto ao então Ministério da Educação e Saúde, gozavam de certo grau de autonomia e propunham as políticas culturais.

Coube ao próprio Mario de Andrade, em 1936, a pedido de Gustavo Capanema, a elaboração do legendário anteprojeto de criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Sphan, documento que merece, até os dias atuais, elogios devido à sua originalidade e atualidade. Nas palavras de Fernando Fernandes da Silva, “o anteprojeto possui aspectos da proteção dos bens culturais que anteciparam tendências modernas surgidas trinta anos depois, justificando ainda o seu estudo e aplicação. Observando-o, (...) verifica-se a genialidade e o profundo conhecimento de Mário de Andrade sobre todas as formas de manifestação cultural” (SILVA, 2002).

Atualmente transformado no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, a instituição tem por finalidade determinar, organizar, conservar, defender e propagar o patrimônio artístico nacional. Na gênese da criação do Sphan, cujo anteprojeto,

Átila Bezerra Tolentino

repita-se, era extremamente inovador, está patente o resultado dos estudos empreendidos pelo intelectual, pesquisador e poeta Mário de Andrade, sempre preocupado com a identificação de uma cultura nacional. Citando novamente Chagas, assim ele define o escritor:

“Mário de Andrade e sua obra são mesmo um vulcão. Um vulcão de idéias, de imagens, de emoções, pensamentos, palavras, gestos, gargalhadas sonoras e contradições. Um vulcão capaz de consumir o incauto, de confundir e amedrontar os ‘espiões da vida’ (Andrade, 1974, p. 255), mas capaz também de incendiar consciências e fertilizar os solos com a sua lava” (Idem, 2006).

É também nessa época que se começa a valorizar a cultura popular devido à forte atuação dos intelectuais e artistas no estudo e registro das manifestações do folclore brasileiro, inserindo o tema nas políticas de cultura. Foram as transformações advindas da industrialização e urbanização que fizeram com que os cânones da valorização estética do erudito mudassem, passando-se a valorizar também os códigos estéticos das tradições populares.

É preciso frisar, entretanto, que o trabalho de resgate das manifestações populares engendrados por nomes como Mário de Andrade, Câmara Cascudo e Edison Carneiro no século XX teve como precursoras as pesquisas empreendidas pelo folclorista Silvio Romero. Pertencente à conhecida geração intelectual de 1870, os trabalhos de Romero influenciaram toda uma geração de folcloristas brasileiros e foram importantes inclusive na construção de políticas atuais voltadas para o registro de bens culturais de natureza imaterial, cujo marco legal hospeda-se no Decreto nº 3551/2000, que cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e o Registro dos Bens de Natureza Imaterial.

Também na década de 30 começam a surgir no Brasil as primeiras linhas para uma indústria cultural, tendo em vista a intensificação dos processos de industrialização e urbanização, com o mercado em franca expansão na esteira do aparecimento das classes médias urbanas. A indústria cultural se reflete, principalmente, no mercado editorial, no rádio e no cinema.

Tal panorama se perdura durante todo o Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, que, sob os ideais de estabelecimento de uma unidade nacional, que irmanasse todos, buscou criar um arcabouço cultural de modo a refletir tal unidade, vinculando a educação à cultura.

2- ANOS 1950 AO REGIME MILITAR: CONSOLIDAÇÃO DA INDÚSTRIA CULTURAL NO BRASIL

Na verdade, os primeiros passos da indústria cultural no Brasil remontam do Estado Novo. O governo de Getúlio Vargas engendra as primeiras ações de intervenção estatal no setor cultural, assentadas principalmente na indústria editorial, no rádio e no cinema, setores esses que passam a assumir um papel cada vez mais presente nos hábitos e costumes do brasileiro que vivia nos grandes centros urbanos do país. Como ressonâncias da política cultural de Vargas, foram criadas, entre as décadas de 1930 e 1950, as três principais empresas cinematográficas brasileiras: Cinédia, Atlântida e Vera Cruz. Essa última marca a cristalização dos interesses econômicos nacionais ao fazer do cinema uma grande indústria cultural do entretenimento.

Na segunda metade do século XX, amplia-se, no Brasil, o mercado de bens de consumo simbólico (cinema, música, jornais, revistas, rádio, etc). É a chamada cultura de massa, termo utilizado primeiramente por Theodor Adorno na obra *Dialética do Esclarecimento*, na qual discorre sobre a reificação da cultura por meio de processos industriais (indústria cultural), que homogeneízam gostos e consciências. Para o autor, a indústria cultural corresponde à industrialização do espírito, na qual a cultura passa a ser industrializada segundo critérios convencionais de produção, padronização e valoração de qualquer mercadoria. Segundo suas palavras, “a atrofia da imaginação e da espontaneidade do consumidor cultural não precisa ser reduzida a mecanismos psicológicos. Os próprios produtos (...) paralisam essa capacidade em virtude de sua própria constituição objetiva” (ADORNO & HORKHEIMER, 1997). A cultura de massa é típica de ambientes de intensa urbanização e industrialização, características das principais cidades e metrópoles brasileiras da época.

Nas décadas de 60 e 70, a esfera cultural acompanhou o crescimento econômico generalizado do país, consolidando um mercado de cultura de massa, passando a fazer parte do cotidiano de um número maior de pessoas. Nos anos 1960, o Brasil já era um dos maiores consumidores de disco de vinil do mundo. A televisão e o cinema, da mesma forma como aconteceu com o rádio, passam a ser consumidos em âmbito nacional nos anos 1970.

Durante o regime militar, a cultura concentra-se em razão do Estado. O cinema, por exemplo, torna-se produto do governo. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional do Cinema, embrião da Empresa Brasileira de Filmes – Embrafilme, instituída em 1969. Com a Embrafilme, o Estado brasileiro passa a ser o principal produtor e distribuidor de filmes no país, marcando uma época, em termos de produção de filmes, nunca vista para o cinema nacional. Ou seja, o Estado passa a empresariar o cinema, atuando ele próprio

como co-produtor e também distribuidor, deixando de ser simplesmente o mediador e regulador da área.

Embora por mais paradoxal que possa parecer, é também no governo militar que se começa a esboçar, pela primeira vez, uma política oficial de cultura coordenada, envolvendo vários setores da atividade cultural. Entre fins de 1960 e início de 1970 foi criado o Plano de Ação Cultural, que definia as metas para buscar resultados mais diretos na cultura.

A diferença entre o Estado Novo e o período militar reside no fato de que a era Vargas implicou a construção de uma arquitetura cultural destinada a formar a nacionalidade e identidade cultural brasileira, vinculando educação e cultura. O regime militar, por sua vez, atuou mais no sentido de criar condições tecnológicas e econômicas que permitissem a expansão da indústria cultural, ampliando o mercado de consumo dos bens culturais.

Após o período militar, a cultura passa a atrair a atenção empresarial e torna-se um grande negócio. As ações do Estado para cultura vêm com força total nos anos 1980, quando se cria o Ministério da Cultura - MinC. A cultura passa a ser considerada, então, como tema de debate econômico, político e social. É possível afirmar, de uma forma resumida, que o processo de oficialização da cultura como tema de política pública do Estado no Brasil tem seu início nos anos 1930 e conclui sua trajetória nos anos 1980, com a criação do Ministério da Cultura, desvinculando-o do Ministério da Educação. A partir de então, os setores da esfera cultural, ou seja, o erudito, o popular e cultura de massa, não são mais tratados de forma diferenciada, e passam a ser objeto de preocupação de um mesmo amálgama dentro das políticas culturais.

3- O PERÍODO DEMOCRÁTICO: CULTURA TAMBÉM COMO ATIVO ECONÔMICO

Nos anos 1980, como fato novo surge a legitimação da cultura popular também como ativo econômico, associando-a ao desenvolvimento e à geração de trabalho e renda. A cultura popular também vem associada à autenticidade e à criatividade, sendo considerada por muitos pesquisadores e artistas como uma das várias formas de resistência contra as indústrias de culturas globais, que, segundo os quais, insistiam na imposição de padrões culturais homogeneizadores.

Em contraposição ao imperativo das indústrias culturais globais, muitas instituições passam a desenvolver programas e projetos no sentido de preservar e, ao mesmo tempo, promover economicamente as manifestações das chamadas culturas populares. Essa é a grande mudança na interface entre cultura e economia nas últimas décadas: ao inserir a cultura popular no circuito de consumo global, sem contudo,

Cultura, mercado e políticas públicas

comprometer a preservação das tradições, são as chamadas indústrias de criatividade, que buscam delinear, no espaço econômico, um novo lugar de produção de valor, no qual o trabalho estético, artístico e cultural possa ser incorporado ao sistema produtivo, em termos de agregação de valor.

É nesse contexto em que se cria o Ministério da Cultura, momento extremamente importante, no sentido de que o Brasil acompanhou uma tendência praticada na América Latina, onde, a partir da década de 1970 surgem os primeiros ministérios da cultura e planos nacionais para o setor, como pontua Canclini (1987), e pelo fato de que foi dado o destaque necessário para se pensar o tema cultura de forma ampla, e não a reboque de outros campos.

Paradoxalmente, foi em 1991, apesar do ostracismo e do período de quase inércia durante o governo Collor, que se instituiu, no âmbito federal, o Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac, criado pela Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet. O Programa prevê dois mecanismos básicos de apoio a projetos culturais: O Fundo Nacional de Cultura - FNC e o Incentivo a Projetos Culturais - Mecenato. O FNC é um fundo proveniente de arrecadação e de outros recursos públicos para investimento direto em projetos culturais. O Mecenato, por sua vez, viabiliza benefícios fiscais para investidores que apóiam projetos culturais sob forma de doação ou patrocínio, investindo, também, em sua imagem institucional e em sua marca.

Seguindo a mesma tendência, estados e municípios passam a criar órgãos específicos para cuidar do setor cultural no âmbito de suas instâncias, ao longo dos anos 1990 e no início do século XXI. É o caso das Secretarias e Fundações de Cultura da Bahia, de Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Porto Alegre, São Paulo, entre tantas outras. Isso se deve ao fato do crescimento do mercado de consumo de bens culturais e da expansão do circuito do turismo aliado ao entretenimento e à cultura. Além disso, a exemplo da esfera federal e seguindo os passos da Lei Rouanet, alguns estados e municípios editaram leis instituindo incentivos fiscais para o fomento à cultura, como a Lei nº 7.015/96, do estado da Bahia, que instituiu o programa FazCultura, e a conhecida Lei Robin Hood de Minas Gerais (Lei nº 12.040, de dezembro de 1995), que distribui parcela da arrecadação do ICMS para a área de patrimônio cultural e outras áreas.

Essa trajetória demonstra que a interface entre cultura e economia no Brasil remonta da década de 1930 e expande-se juntamente com o desenvolvimento econômico e com a ampliação do mercado de bens culturais nas décadas de 1960/70. A consolidação se dá a partir dos anos 1980/90, quando a junção entre indústria cultural e as manifestações populares transformam a cultura, além de um bem simbólico, em um ativo econômico, propulsor de desenvolvimento e geração de trabalho, emprego e renda.

4- OS DIAS ATUAIS: CULTURA E INCLUSÃO SOCIAL

A partir do ano de 2003, uma forte marca do Ministério da Cultura, sob o comando do ministro Gilberto Gil, são as ações que visam garantir a inclusão social por meio da cultura. Após amplo debate com a sociedade civil organizada e os entes federados, conseguiu-se propor e promulgar a Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005, que acrescenta o § 3º ao artigo 215. Essa Emenda instituiu a obrigatoriedade de implantação do Plano Nacional de Cultural - PNC, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do Poder Público que conduzem à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional.

Para cumprir o texto constitucional, vem sendo gestado, pelo Ministério da Cultura, o Sistema Nacional de Cultura – SNC, que tem como finalidade implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, pactuada entre os entes da federação, e com a participação da sociedade civil, de modo a estabelecer e efetivar o PNC. A institucionalização do PNC implica amplo processo de consulta à sociedade, por meio de conselho de políticas culturais e de colegiados setoriais dos diversos segmentos da cultura.

Ademais, a participação da sociedade e de todos os entes da federação no SNC e nas discussões sobre o PNC é dada de forma direta por meio das conferências e encontros presenciais realizados nos estados. De acordo com o relatório de gestão da Política Nacional de Museus 2003-2006, entre setembro e dezembro de 2005, 60 mil pessoas de mais de 1.100 municípios realizaram encontros municipais, estaduais e regionais para discutir quais diretrizes o governo deveria adotar na implementação das políticas públicas de cultura. Esses encontros regionalizados resultaram na 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada no final de dezembro de 2005. A conferência contou com 1.356 participantes de todo o país, incluindo na agenda de vários municípios e estados a criação de órgãos gestores e conselhos de cultura, bem como deu os subsídios necessários para a definição das diretrizes para a implantação do PNC (MinC, 2006).

Construído dessa forma, o PNC, embasado no SNC, é um exemplo de inclusão social por meio da cultura. O PNC, por um lado, permite aos diversos grupos sociais participarem das discussões das políticas públicas de cultura a serem implantadas pelo Estado e, por outro, propicia a integração cultural do país, ao envolver todos os entes da federação no SNC e no processo de construção das diretrizes do governo nas ações voltadas para o setor cultural.

Cultura, mercado e políticas públicas

A adesão dos municípios ao SNC implica o compromisso por parte do gestor público de construção de sistema de financiamento municipal, fomento, subsistemas setoriais (museus, bibliotecas, arquivos, etc), e da criação de fundo e conselho paritário de cultura. Em recente estudo, Barbosa da Silva (2007, p. 175), pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, demonstra que o número de municípios com conselhos de cultura no país passou de 734 (13,2%), no ano de 2001, para 1645 (29,6%), em 2005, conforme se constata a partir da adesão dos municípios ao SNC.

Outros exemplos de inclusão social por meio da cultura podem ser citados. É o caso da criação da Política Nacional de Museus - PNM, implantada pelo Ministério da Cultura no mês de maio de 2003. A sociedade civil foi um importante ator envolvido no processo decisório de suas bases e diretrizes. O documento de sua criação foi amplamente discutido, em fóruns presenciais e por meio eletrônico, com a comunidade museológica brasileira, envolvendo pessoas e entidades vinculadas à museologia, universidades, profissionais da área e secretarias estaduais e municipais de cultura (MinC, 2003).

A participação de setores não governamentais na implementação da Política Nacional de Museus e do Plano Nacional de Cultura corrobora o que Silva e Melo afirmam em sua análise sobre o processo de implementação de políticas públicas no Brasil:

“O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais freqüentemente, também por agentes não governamentais. (...) Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas” (SILVA & MELO, 2000).

O caráter democrático e participativo da PNM também se refletiu quando da criação do Sistema Brasileiro de Museus - SBM, instituído pelo Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004. O SBM, que assume importante papel no contexto do SNC, conta com um comitê gestor, que tem a finalidade de propor diretrizes e ações, como também apoiar e acompanhar o desenvolvimento do setor museológico brasileiro. Na composição do comitê gestor, está garantida a representação de instituições do poder público das três esferas governamentais, bem como de entidades da sociedade civil ligadas à área museológica. Ou seja, com o SBM a sociedade civil organizada ligada à museologia

obteve do Estado a oficialização necessária para poder participar da condução das políticas públicas voltadas para o meio museológico, configurando um exemplo claro de inclusão política e social do cidadão no processo decisório.

5- OS PROGRAMAS DE INCENTIVO À CULTURA E O SEU PAPEL PARA O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA DA CULTURA

Anteriormente à Constituição Federal de 1988 – CF/88, a primeira experiência de delimitação de incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal no ordenamento jurídico brasileiro pode ser encontrada na Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, conhecida como Lei Sarney. Essa lei dispunha sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico e definia, por meio de suas disposições, procedimentos para doação, patrocínio e investimento na área cultural e seus campos de abrangência. Antes da Lei Sarney, as empresas doavam recursos a projetos culturais sem nenhuma contrapartida direta; o único incentivo era o retorno de imagem. Após a CF/88, foi editada a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet. Essa Lei restabelece os princípios da Lei nº 7.505/86 e cria o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. As finalidades e objetivos do Pronac previstos em lei são inspirados nos artigos 215 e 216 do texto constitucional e, para cumpri-los, o Programa prevê dois mecanismos básicos de apoio a projetos culturais: O Fundo Nacional de Cultura - FNC e o Incentivo a Projetos Culturais – Mecenato, já explicitados acima.

Dois anos após a edição da Lei Rouanet, foi promulgada a Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual. Utilizando a mesma sistemática da Lei Rouanet, o governo passa a conceder isenção fiscal a investidores em produções audiovisuais, concentrando a captação de recursos para o cinema.

Em estudo da Fundação João Pinheiro - FJP, que analisou o período de 1990 a 1997, constata-se que o setor cultural ocupa, de longe, lugar de destaque nas ações de comunicação e *marketing*, com 47% das preferências das empresas públicas e privadas (FJP, 1998). Isso se deve ao fato de que o investimento em cultura é apontado como a melhor forma para a melhoria da imagem institucional da empresa.

Após a edição dessas leis, verificou-se que o investimento no setor cultural por meio de renúncia fiscal aumentou gradativamente, sobretudo após o ano de 1995. Em 1994, os incentivos obtidos com a Lei Rouanet não chegaram à casa dos 15 milhões. No ano seguinte, entretanto, os incentivos foram na ordem de 113 milhões. A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso aumentou de 2% para 5% o desconto do imposto de renda das empresas que investissem em projetos culturais, incentivando, ainda mais, o investimento em projetos culturais por meio de renúncia fiscal.

Cultura, mercado e políticas públicas

Para a área do cinema, o governo editou, em 1996, uma portaria que aumentou de 1% para 3% a dedução do imposto de renda das pessoas jurídicas que investissem na área. O exemplo do crescimento do público de cinema e do número de projetos expressa os resultados da Lei do Audiovisual. Enquanto em 1994 o público era de 271.454, em 1995 chega a 3.150.000 e atinge os 6.000.000 de expectadores em 1999. A tendência acompanhou a produção de filmes nacionais: em 1995 foram 12 filmes produzidos, enquanto em 1999 chega-se a produzir 25 filmes.

A partir de 1994, segundo os estudos da FJP, as empresas privadas passaram a investir mais em cultura, por meio de renúncia fiscal, do que as empresas públicas. Os gastos anuais das empresas privadas variaram entre R\$ 53 milhões e R\$ 68 milhões, ficando acima dos investimentos culturais efetuados pelas empresas públicas, que apresentaram crescimento constante pouco expressivo até 1994, retomando o crescimento razoável no investimento somente a partir do ano seguinte.

Em artigo sobre as experiências brasileiras no investimento em cultura por meio de incentivos fiscais, José Álvaro Moisés explana que a diferença fundamental entre a Lei Rouanet e a Lei Sarney “está em que, enquanto a Lei Sarney apenas exigia que os produtores culturais e as empresas que quisessem investir em cultura se cadastrassem no Ministério [da Cultura] – e a negociação do apoio aos projetos culturais era feita diretamente no mercado -, a Lei Rouanet considera que o dinheiro que o empresário investe em cultura é imposto que ele vai deixar de recolher aos cofres públicos e, por isso, os projetos devem ser previamente apresentados por seus proponentes – artistas, produtores culturais, instituições ou mesmo empresas -, para análise do Ministério da Cultura”. (MOISÉS, 1997).

A Lei Rouanet, entretanto, não chegou a resolver totalmente o problema de tirar das mãos do mercado a condução das políticas para o setor cultural. Primeiramente porque os recursos oriundos do FNC são bastante escassos para atender a uma demanda mínima para a implementação das políticas públicas de cultura no país, sobrecarregando o mecanismo do Mecenato. Em segundo lugar, embora a Mecenato permita que os projetos culturais sejam apoiados por meio de renúncia fiscal, tratando-se, portanto, de recursos públicos, as empresas não o concebem dessa forma. Além dos benefícios fiscais, esse mecanismo promove um alto retorno publicitário às empresas quando se apóia um projeto de grande visibilidade. Desta forma, as empresas acabavam apoiando apenas projetos que davam retorno de imagem, como artistas conhecidos e megaeventos, restringindo-se basicamente ao eixo Rio - São Paulo. Ou seja, embora o Ministério da Cultura selecionasse quais projetos culturais poderiam receber patrocínio, era o mercado quem determinava quais projetos seriam apoiados.

Ana Carla Fonseca Reis ressalta que:

“A delegação de parte da produção cultural do país ao setor privado não significa transferência do delineamento da política cultural. Ao contrário, exige que a política pública esteja claramente definida, para que possa surtir efeito mesmo envolvendo grande participação privada. O setor privado constitui de fato uma excelente fonte de recursos ao financiamento da cultura, mas somente se os incentivos à sua participação estiverem concatenados com os da política cultural pública”. (REIS, 2003).

Ou seja, se não houver políticas públicas definidas, devidamente normatizadas e que orientem os investidores culturais, a prática de deixar ao mercado a seleção dos projetos culturais a serem apoiados causa distorções no setor cultural brasileiro. Os artistas e instituições culturais que mais necessitam de apoio do Estado e as regiões menos privilegiadas são amplamente prejudicadas por esse mecanismo.

Atuações do governo para que isso se modifique têm sido percebidas apenas nos último cinco anos, quando se passou a apoiar e incentivar diversas manifestações inscritas na área da cultura popular brasileira, museus, preservação do patrimônio, entre outras menos atrativas para o mercado, privilegiando sobretudo as regiões Norte e Nordeste.

Em função das distorções das leis de incentivo fiscal, o Ministério da Cultura manifestou a necessidade de o próprio governo federal propor um projeto para alteração da Lei Rouanet, com a finalidade de apresentar um novo modelo de cultura no país. Entre os meses de junho a agosto de 2003, o Ministério da Cultura promoveu o conjunto de seminários “Cultura para Todos”, com o objetivo de discutir e propor um novo modelo de financiamento da cultura. Os seminários aconteceram em 15 cidades brasileiras e envolveram artistas, produtores culturais, servidores do próprio Ministério e secretários de cultura de todo o país.

A alteração na lei não chegou a ser efetuada, mas foi editado o Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006, que regulamenta a Lei 8.313/91 e estabelece sistemática de execução do Pronac. O decreto buscou corrigir práticas que contribuem para as falhas da lei, prevendo, inclusive, que a execução do Pronac deve obedecer às normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual, que deve estar de acordo com o plano plurianual do governo e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para que o Pronac e seu plano anual tenham sucesso em seus resultados, é necessário que a ele sejam atreladas políticas públicas consistentes, com objetivos e metas definidos. A ausência dessas políticas públicas contribuiu para que se adotasse, no Ministério da Cultura, até os anos 1990 e início do século XXI, a política de “atendimento de balcão”.

Cultura, mercado e políticas públicas

Tal fato percebe-se modificado apenas após a criação de inúmeras políticas públicas de cultura a partir de 2003 - como é o caso da Política Nacional de Museus -, amplamente discutidas com a sociedade civil, e com a utilização de editais públicos para a seleção de projetos a serem apoiados, que qualificam a demanda e concedem igualdade de condições, de forma democrática, a todos os interessados nos recursos públicos.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do impacto social e simbólico que o setor cultural gera na sociedade geralmente é desconhecida e não levada em consideração. Segundo dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), tomando como base o ano de 2003, a produção cultural brasileira movimentou bilhões de reais anualmente, gerando quase 1,5 milhão de postos de trabalho. Além da face econômica, a cultura representa a identidade de um povo e sua forma de relacionar-se com o seu ambiente e com o mundo. Essas duas premissas, por si só, demonstram a necessidade de implementação de políticas públicas sistemáticas voltadas para o setor cultural em seus diversos segmentos, de modo que o Estado fomente a produção cultural no país.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 215 e 216, cabe ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, devendo proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Para garantir o pleno exercício dos direitos culturais, preconizados na Carta Magna, bem como a inclusão social, o Estado deve buscar envolver todos os atores interessados na construção e implementação das políticas de cultura. Os exemplos do PNC e da PNM demonstram bem que cabe ao poder público estimular o envolvimento dos diversos interessados (*stakeholders*) no processo de implementação das políticas públicas e a tarefa de reconhecer a importância do setor cultural, tanto do ponto de vista econômico como social. Isso é o que reforçam as palavras de Aloísio Magalhães, antigo Secretário de Estado da Cultura do então Ministério de Educação e Cultura:

“Se a perda de identidade cultural, e o empobrecimento que isto representa, se impõem à reflexão dos estudiosos das áreas humanísticas, mais importante ainda é que os formuladores das políticas nacionais estejam persuadidos de que não haverá desenvolvimento harmonioso se na elaboração das políticas econômicas não forem levadas em consideração as peculiaridades de cada cultura. Instituições como as Nações Unidas, o Fundo Internacional para a Promoção da Cultura, órgão

Átila Bezerra Tolentino

da Unesco, o Banco Mundial (...), citando apenas as mais conhecidas, têm reiteradamente recomendado a inclusão dos indicadores culturais na formulação de políticas de desenvolvimento” (MAGALHÃES,1997).

Ao se pensar em políticas públicas, deve-se ter em mente que um bem cultural é, ao mesmo tempo, um produto econômico, político, social e simbólico. E representa a identidade brasileira, ao mesmo tempo una e plural, pois, apesar da nossa ampla diversidade cultural, partilhamos, dentro de nossas fronteiras, os mesmos valores e códigos de cultura.

7- REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor, e HORKEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A. *Política Cultura no Brasil 2002-2006*: Acompanhamento e análise. In *Cadernos de Políticas Culturais*, v. 2. Brasília: MinC/Ipea, 2007.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Políticas culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo, 1987.

CENTRO DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA/UNB. *Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Cultura*. Módulo 1: Estado, governo e sociedade. Brasília: UnB, 2006.

_____. *Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Cultura*. Módulo 2: Cultura e Desenvolvimento. Brasília: UnB, 2007.

CHAGAS, Mário de Souza. *Há uma gota de sangue em cada museu*. A ótica museológica de Mário de Andrade. Chapecó: Argos, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, *Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas*: Informação demográfica e socioeconômica. Sistema de Informações de Indicadores Culturais: 2003. Rio de Janeiro: IBGE, MinC, MPOG, 2006.

MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?* A questão dos bens culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Política Nacional de Museus*: relatório de gestão 2003-2006. Brasília: MinC/lphan/Demu, 2006.

_____. *Política Nacional de Museus*: Memória e Cidadania. Brasília: MinC, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. *Democracia e financiamento da cultura no Brasil*. In MOISÉS, José Álvaro & BOTELHO, Isaura (orgs). *Modelos de financiamento da cultura*. Os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing cultural e financiamento da cultura*: teoria e prática em um estudo internacional e comparado. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2003.

Cultura, mercado e políticas públicas

SILVA, Fernando Fernandes da. *Mário e o patrimônio: um anteprojeto ainda atual*. Revista do Patrimônio, nº 30. Brasília: Iphan, pp 128-137, 2002.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes*. Caderno nº 48. Campinas: Unicamp/Nepp, pp 02-16, 2000.