

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
CULTURA**

NOTA 01

Cultura - Transição

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

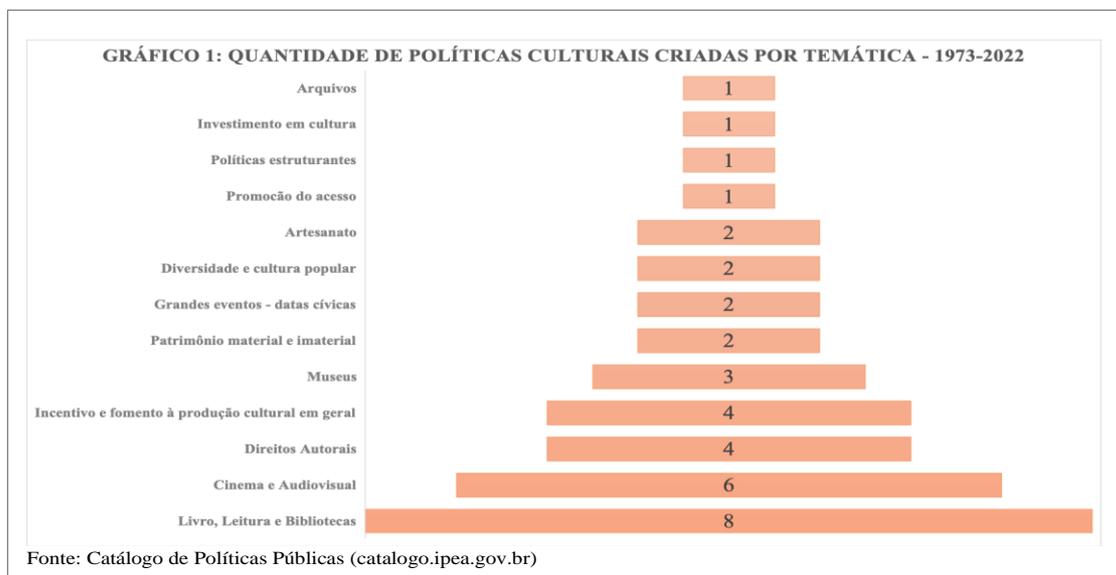
Nota Técnica – Cultura – Transição

Antônio Brito¹

1. Contextualização e Diagnóstico

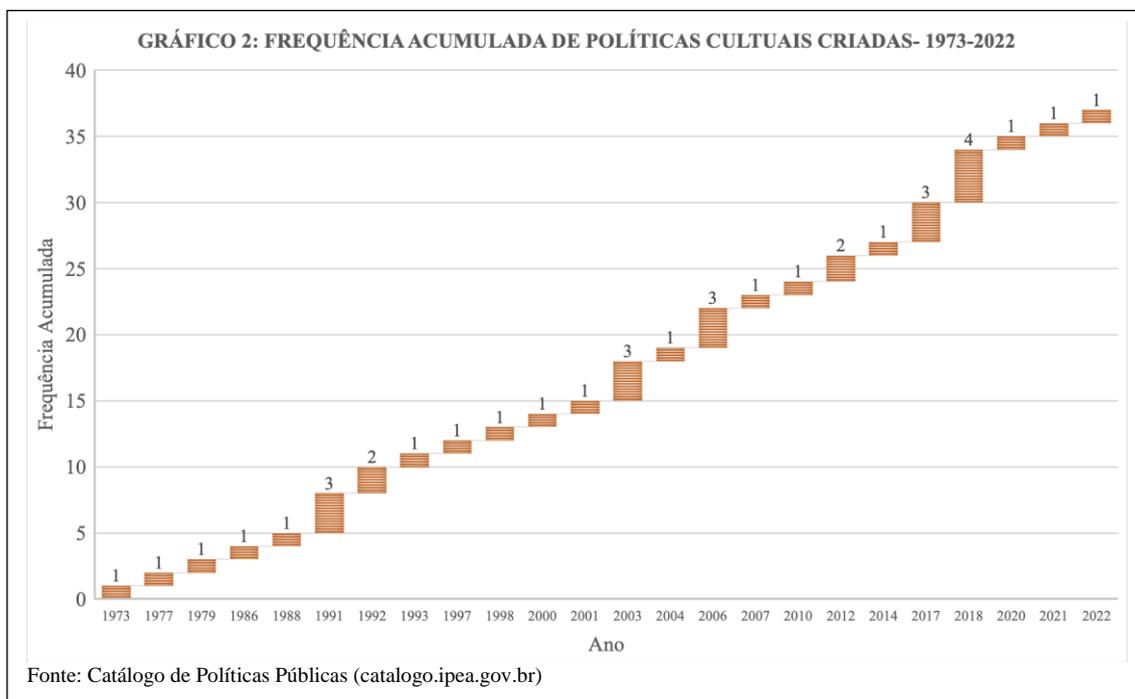
As políticas culturais envolvem na atualidade uma gama de temas que vão muito além da concepção de cultura associada à produção e à promoção e democratização do acesso da população às artes e ao trabalho intelectual da humanidade. Grosso modo, as políticas culturais ganharam duas novas dimensões, sendo a primeira delas a visibilização da diversidade cultural, assegurando espaços de expressão para as múltiplas identidades étnicas, de origem, de gênero e de raça, e, a segunda, da cultura como recurso, ou seja, uma forma de capital no qual se deve investir dado o seu potencial de promoção do desenvolvimento econômico, urbanístico e turístico. Inclui-se nessa última dimensão as transformações digitais decorrentes da expansão do acesso à internet, em que consumidores e produtores de conteúdos culturais se confundem, de modo que quem produz conteúdo também é usuário e vice-versa, em um processo de contínuo de troca de papéis, mas, todavia, a circulação de conteúdos acaba ocorrendo por meio de plataformas digitais dominado pelo grupo restrito de corporações que cabem no acrônimo GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft), cujo poder oligopolista alcança uma escala global nunca vista anteriormente, nem mesmo quando prevalecia o modelo da indústria cultural¹.

Todas essas dimensões e especificidades temáticas da cultura vêm requerendo do poder público um complexo de ações e medidas regulatórias e de incentivo à produção e à promoção do acesso, algo que fica bastante evidente para o caso brasileiro tanto em termos de quantitativos como de variedade de temas relacionados a políticas culturais criados nos últimos 50 anos, ilustrado no Gráfico 1, a seguir, conforme levantamento do Catálogo de Políticas Públicas do Ipea (<https://catalogo.ipea.gov.br>):



¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

Ao todo, foram mapeadas 37 políticas relacionadas à cultura no Catálogo de Políticas Públicas, todas criadas entre 1973 e 2022. Entretanto, conforme se verifica no gráfico 2, a seguir, o grande salto nesse campo se deu de 2003 a 2018, quando o total acumulado de políticas criadas passou de 15 para 35, representando um aumento de 20 políticas culturais ao longo desse período, o qual coincide com as gestões Lula, Dilma e Temer na presidência.

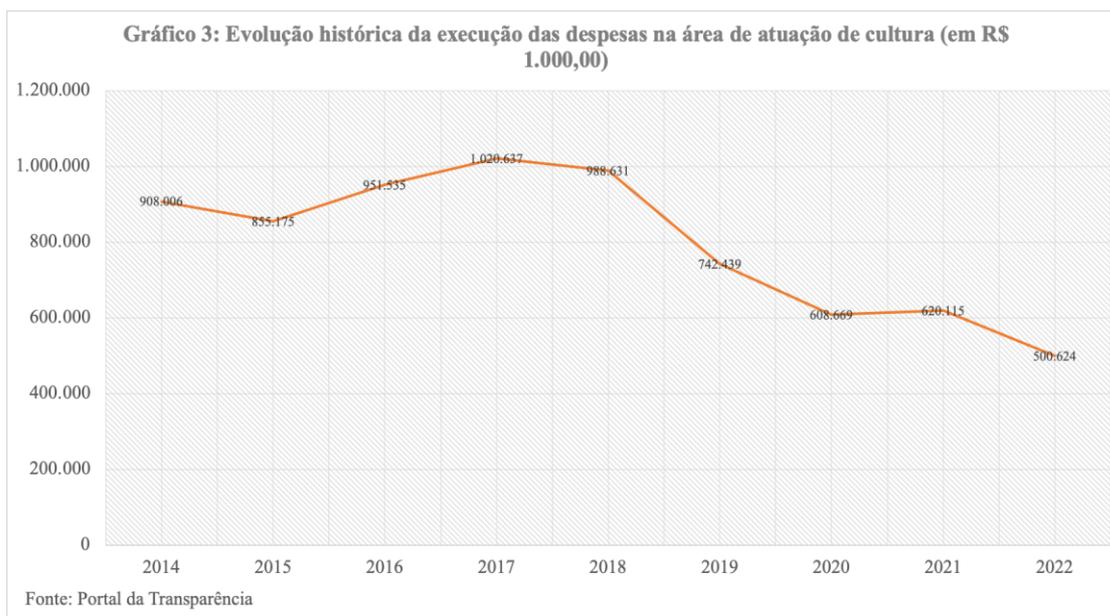


Independente do mérito e dos resultados das políticas culturais criadas a partir de 2003, o incremento do quantitativo acumulado no espaço de 15 anos, representando mais que o dobro do que foi verificado nos 30 anos anteriores, é explicado pela inflexão promovida pela gestão do ministro Gilberto Gil que buscou remodelar o Ministério da Cultura para ampliar sua abrangência, reforçando as ideias de democratização, de representação e de reconhecimento. Foram então incorporadas demandas de comunidades e grupos identificados com a ideia de cultura como identidade, que vão desde os mais tradicionais, como indígenas e quilombolas, até os mais contemporâneos e urbanos. Além disso, foi empreendido um esforço de distribuir regionalmente os recursos e os incentivos à produção, diminuindo a concentração no eixo Rio-São Paulo².

Tentou-se ainda estabelecer canais de articulação em rede dos agentes e produtores culturais das mais diversas vertentes por meio do uso inovador das tecnologias digitais e da comunicação livre, de modo a ampliar a participação da sociedade nas políticas culturais, por meio do Programa Cultura Viva. Isso sem falar das tentativas de estruturação das políticas em torno do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC), ambos institucionalizados por dispositivos constitucionais, e das ações setoriais em áreas como cinema e audiovisual, museus e direito autoral.

Por outro lado, as condições orçamentárias e estruturais, ainda que tenham melhorado até 2011, permaneceram como limitadoras para o tamanho da agenda ambicionada, muito embora os passos dados ao longo desses anos tenham criado as condições para um salto qualitativo altamente relevante na agenda de direitos e de

democratização cultural³. Ocorre que, nos anos seguintes a dotação orçamentária, que já era insuficiente, sofreu uma queda de 46,8% entre 2011 e 2021 em termos absolutos, considerando que há dez anos o extinto Ministério da Cultura tinha à disposição R\$ 3,33 bilhões e em 2021 o valor autorizado foi de R\$ 1,77 bilhão. Essa queda se reflete na execução das despesas, que, como se verifica no gráfico 3, a seguir, vem caindo desde 2017, passando de algo próximo de R\$ 1 bilhão de reais em naquele ano para cerca de R\$ 600 milhões em 2021, isso sem considerar as correções pela inflação do período.



É importante destacar que, mesmo considerando os entraves da gestão de Anna de Holanda (2011-2012), durante o primeiro governo de Dilma Roussef, as ações iniciadas na gestão Gilberto Gil (e seguidas por Juca Ferreira) tiveram alguma continuidade nos anos seguintes. Entretanto, contrariamente à tendência esperada, as políticas culturais sofreram um novo revés a partir de 2016, em especial após a extinção do ministério em 2019 e a sua conversão, mais uma vez, em Secretaria Especial, primeiro no Ministério da Cidadania e depois no Ministério do Turismo.

De forma acelerada, as políticas vêm sendo, desde então, descontinuadas e, em muitos casos, desmontadas, resultando, além disso, em interdição do debate e descarte da experiência e repertório acumulados nos mais de 20 anos de existência do MinC.

Não à toa, foram criadas apenas duas políticas culturais de 2019 para cá, e ainda assim por iniciativa do Congresso Nacional. A primeira delas foi baseada na Lei Aldir Blanc, Lei Nº14.017/2020, com objetivo central estabelecer ajuda emergencial para artistas, coletivos e empresas que atuam no setor cultural e atravessavam dificuldades financeiras durante a pandemia, prevendo uma gestão compartilhada dos recursos a partir de repasses para estados e municípios. Apesar de ter sido encerrado em dezembro de 2021, a Lei Aldir Blanc ganhou uma segunda versão em julho de 2022 (Lei Nº 14.399/2022), juntamente com a chamada a Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar Nº 195/2022), a primeira, de autoria da Câmara, prevendo repasses anuais de R\$ 3 bilhões da União para estados, Distrito Federal e municípios para ações no setor cultural e a segunda, de autoria do Senado, determinando o repasse de R\$ 3,86 bilhões do Fundo Nacional de Cultura

(FNC) para fomento de atividades e produtos culturais ainda em razão dos efeitos econômicos e sociais da pandemia de Covid-19. Entretanto, ambas tiveram o início de sua execução prorrogada por meio de medida provisória apresentada pelo atual governo e ainda não há perspectiva clara acerca do início do formato de implementação dessas políticas. Por fim, um aspecto positivo a ser destacado é que o modelo de implementação da Lei Aldir Blanc acabou por impulsionar um padrão de gestão federalizada da cultura, algo que, com a continuidade dessa política caso a Lei Aldir Blanc II seja efetivamente concretizada como política pública, tende a se converter como a tônica para os próximos anos.

2. Propostas

Como desafios para o próximo governo, o mais geral é a reestruturação do Ministério da Cultura e recomposição das suas políticas, considerando que das três vezes em que o MinC foi extinto desde a sua primeira formação, em 1985, o período atual, de 2019 a 2022, tem sido o mais longo da área da cultura sem uma estrutura ministerial exclusiva. Como sugestões específicas, destacam-se:

- Recomposição dos investimentos em equipamentos culturais, considerando que o Mais Cultura, vinculado ao PAC, teve sua agenda de investimentos paralisadas tendo sido definitivamente revogado pelo [Decreto Nº 10.473](#), de 24 de agosto de 2020.
- Reestruturação administrativa e orçamentária do Programa Cultura Viva e retomada da agenda de lançamento de novos editais.
- Levar o Programa do Artesanato Brasileiro (PAB) para o Ministério da Cultura, como forma de valorizar as dimensões artística e cultural do artesanato (hoje o PAB está muito voltado para geração de emprego e renda), agregando valor aos capitais social e econômico associados à sua origem comunitária. Atualmente, conforme o inciso XIII, Art. 118-C do [Decreto Nº 9.745/2019](#), PAB teve a sua gestão transferida para a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação, do Ministério da Economia (Fontenele Santana, 2020). Simultaneamente, retomar as atividades do grupo de trabalho integrado por representantes dos coordenadores estaduais, da confederação e das federações de artesãos e o colegiado de artesanato instituído anteriormente pelo extinto Ministério da Cultura (MinC) e que resultou na [Portaria Nº 1.007-SEI, de 11 de junho de 2018](#), do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, que resultou no estabelecimento da base conceitual do artesanato brasileiro e das categorias possíveis para registro no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB).
- Recuperar e destravar o FSA (Fundo Setorial do Audiovisual), que ainda conta legalmente com um grande volume de recursos acumulados, mas, dada a total paralisação dos investimentos nos primeiros anos do governo Bolsonaro, tem tido uma execução baixa. Além disso, recuperar as demais políticas de financiamento para o audiovisual, considerando que elas foram desidratadas nos últimos anos em decorrência dos longos períodos de vacância na presidência da ANCINE das intervenções políticas que resultaram em cancelamento de editais, resultando em uma crise de produção do audiovisual brasileira que teve início mesmo antes da pandemia de COVID-19⁴.

- Retomar as políticas para patrimônio material e imaterial e, principalmente, rever Portaria N° 375, de 19 de setembro de 2018, do IPHAN, que instituiu a Política de Patrimônio Cultural Material (PPCM), e que consiste em uma espécie de guia (bastante questionável, especialmente por incluir comunidades afetadas e agentes públicos na construção coletiva dos instrumentos, mas fora das diretrizes de preservação, podendo, ao final, comprometer o patrimônio histórico) para ações e processos de identificação, reconhecimento, proteção, normatização, autorização, licenciamento, fiscalização, monitoramento, conservação, interpretação, promoção, difusão e educação patrimonial relacionados do Patrimônio Cultural Brasileiro.
- Iniciar efetivamente o cumprimento da Lei ([Lei N° 13.696/2018](#)), a chamada Lei Castilho, uma iniciativa do Congresso que instituiu a Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), e que definiu como política de Estado os princípios e objetivos mais relevantes do primeiro Plano Nacional de Livro e Leitura (PNLL). O PNLL deveria ter sido concluído formalmente em 2019 e iniciado outro, conforme determinado na referida Lei que obriga o governo federal a elaborar um novo PNLL a cada decênio. Foi então determinado pela Lei Castilho um prazo de seis meses, a partir do início mandato de Jair Bolsonaro, para a elaboração e lançamento de um segundo plano, algo que até o momento não ocorreu efetivamente.
- Retomar os debates e articulações referentes à Política Nacional de Educação Museal (PNEM), instituída pela Portaria do IBRAM ([Portaria n° 422, de 30 de novembro de 2017](#)), e reinstituída pela [Portaria IBRAM N° 605](#), passando a incluir em seus Artigos 8° e 9° a possibilidade de uso de recursos orçamentários do IBRAM, complementados por aportes externos a partir de parcerias entre União, governos subnacionais, bem como outras instituições públicas e privadas, para ações de implementação da Política Nacional de Educação Museal, tendo em vista a necessidade de cumprimento das diretrizes dessa política.
- Revisão e reestruturação orçamentária da Política Nacional de Museus.
- Manter na estrutura do MinC a Secretaria de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual (SDAPI), que substituiu a DDI por meio do [Decreto N° 9.411/2018](#) referente à estrutura regimental do Ministério da Cultura, de modo a dar continuidade ao processo de implantação de um sistema brasileiro de registro de direitos autorais, pela Política de Promoção e Defesa dos Direitos Autorais, envolvendo ações e projetos de estudo, pesquisa, difusão e capacitação em direitos autorais; e pela Política de Regulação da Gestão Coletiva dos Direitos Autorais, referente ao exercício das atividades regulatórias de normatização, fiscalização e monitoramento, como autoridade administrativa, das entidades de gestão coletiva e sua atuação, em cumprimento ao Decreto 8.469/2015⁵.
- Retomar os debates no Congresso e articular a aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura), proposto como o novo marco regulatório para corrigir as falhas da Lei Rouanet, criando ao mesmo tempo um ambiente de maior segurança econômico-jurídica para os investimentos em cultura.
- Rever e retomar a implementação do primeiro Plano Nacional de Cultura (PNC) produzido no ano 2010 com previsão de conclusão em 2020, mas prorrogado por

mais de dois anos ao final daquele 2020, e agora renovada pela MP 1.129/2022 até o final de 2024 com uma atualização das metas, totalizando atualmente 55 metas relativas a diversos setores da cultura.

- Simultaneamente ao PNC, avaliar as condições atuais do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e em que medida esse sistema tem contribuído, de fato, para a implementação da Lei Aldir Blanc em parceria com estados e municípios.
- Verificar a possibilidade de atrelar as Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo às diretrizes do PNC, uma vez que as escolhas estaduais e municipais de utilização dos repasses associados a Lei Aldir Blanc não estiveram atreladas a uma perspectiva de política cultural construída a partir de consultas à sociedade.
- Retomadas das instâncias de participação social para as áreas da cultura.
- Rever e requalificar o Programa de Cultura do Trabalhador, instituído por meio da Lei Nº 12.761/2012, prevendo a oferta de um benefício (solicitado por empregadores e concedido a trabalhadores) por meio de cartão magnético pré-pago, válido em todo o território nacional, para aquisição de produtos culturais selecionados em estabelecimentos previamente cadastrados, sem prazo de validade, prioritariamente para aqueles que recebem até cinco salários-mínimos. A mesma recomendação é válida para o Identidade Jovem, instituído Decreto Nº 8.537/2015, e consistindo na emissão virtual de um documento gratuito que possibilita ao jovem de baixa renda o acesso a descontos de 50% em cinemas, teatros, shows e outros eventos artístico-culturais e esportivos; duas vagas gratuitas e duas vagas com 50% de desconto no transporte interestadual, por veículo, embarcação ou comboio ferroviário na categoria convencional; e isenção do pagamento de taxa para emissão de Carteira de Identidade Estudantil
- Retomada e impulsionamento do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial-PNPI (Decreto 3.551/2000), referente ao Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e consolidação Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR), buscando ao mesmo tempo salvaguardar as comunidades tradicionais e seus modos de vida por meio de alguma modalidade de gerenciamento cultural que permita serem remuneradas pelo uso externos de seus conhecimentos, como forma de evitar atividades predatórias e que interesses privados extraíam vantagens indevidas dessas comunidades, sem compensá-las adequadamente conforme as regras previstas em tratados de propriedade intelectual.

Referências

¹ SACCO, P. L.; FERILLI, G.; TAVANO BLESSI, G. From Culture 1.0 to Culture 3.0: Three Socio-Technical Regimes of Social and Economic Value Creation through Culture, and Their Impact on European Cohesion Policies. *Sustainability*, v. 10, n. 11, p. 3923, nov. 2018.

² DIAS, C. G. **A cultura que se planeja: Políticas culturais, do Ministério da Cultura ao governo Bolsonaro**. [s.l.] Mórula Editorial, 2021.

³REIS, P. F. DOS. **Estado e políticas culturais** Comunicações Comunicação Mesa X - Instituições e Políticas Setoriais. *Anais... Em: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE*

POLÍTICAS CULTURAIS. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 21 set. 2011Disponível em: <http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_PaulaFelixReis_Estado_e_políticas_culturais.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022

⁴ CALABRE, L.; TAVARES, T. DA S. O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais: interfaces com os estudos de cultura visual. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 34, p. 197–220, 29 jan. 2021.

⁵ SDAPI. **Secretaria Nacional de Direitos Autorais e Propriedade Intelectual**. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura/acesso-a-informacao/acoes-e-programas-1/secretaria-nacional-de-direitos-autorais-e-propriedade-intelectual>>. Acesso em: 16 set. 2022.