

## **POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS**

Lia Calabre<sup>1</sup>

Adélia Cristina Zimbrão da Silva<sup>2</sup>

Raquel Moreira<sup>3</sup>

Deborah Rebello Lima<sup>4</sup>

### **RESUMO**

A proposta da presente mesa coordenada é a de refletir sobre a conjuntura atual, tendo por base a construção de políticas públicas para o setor da cultura. A primeira comunicação trabalhará com as questões do direito cultural e da cidadania. Em seguida a proposta do Sistema Nacional de Cultura será analisada à luz do debate teórico sobre as relações federativas no que tange à descentralização de políticas públicas. Visando verificar pontos em comum e/ou divergentes com os preceitos da democracia cultural, a terceira comunicação analisará o Plano Nacional de Cultura - PNC, com ênfase no tema financiamento, na perspectiva do acesso e da cidadania cultural e, por fim, a quarta analisará o Programa Cultura Viva em seus diálogos com temáticas contemporâneas sobre o papel da cultura na sociedade contemporânea.

---

<sup>1</sup> Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense, pesquisadora e chefe do Setor de Estudos em Política e Culturas Comparadas. [liacalabre@rb.gov.br](mailto:liacalabre@rb.gov.br)

<sup>2</sup> Fundação Casa de Rui Barbosa; [adeliazimbrao@rb.gov.br](mailto:adeliazimbrao@rb.gov.br).

<sup>3</sup> Raquel Moreira – Mestre Ciência Política – UFF - [raquelmoreira.pesquisa@hotmail.com](mailto:raquelmoreira.pesquisa@hotmail.com).

<sup>4</sup> Mestranda no Programa de História, Política e Bens Culturais (CPDOC/FGV). Bolsista de Pesquisa da Fundação Casa de Rui Barbosa (MinC). [deborahrebellolima@hotmail.com](mailto:deborahrebellolima@hotmail.com)



## **PROBLEMÁTICAS CONTEMPORÂNEAS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Lia Calabre - FCRB<sup>5</sup>**

### **Resumo**

A construção efetiva de políticas pública de cultura no Brasil, que assegure os direitos culturais previstos na Constituição de 1988, é ainda uma reivindicação na pauta da sociedade brasileira. O presente artigo vai recompor, ainda que rapidamente, o cenário da última década, na qual podemos vislumbrar um efetivo esforço para a construção de políticas públicas de cultura no país, detendo-se mais na problemática da democracia cultural e dos direitos culturais dentro da lógica de territorialização das políticas públicas.

**Palavras-chave:** políticas culturais; direito cultural; cidadania cultural.

A construção efetiva de políticas pública de cultura no Brasil, que assegure os direitos culturais previstos na Constituição de 1988, é ainda uma reivindicação na pauta da sociedade brasileira. Há um caminho percorrido desde 2003, na busca do cumprimento de tal determinação constitucional, mas que ainda está longe de se materializar. A proposta deste artigo e da mesa de comunicação do qual ele é a abertura é a de refletir sobre a conjuntura atual, tendo por base a construção de políticas públicas para o setor da cultura. As reflexões, apresentadas nessa seção de mesa coordenada, foram realizadas com base nas experiências desenvolvidas (e em desenvolvimento) na última década, no campo das políticas públicas.

O presente artigo vai recompor, ainda que rapidamente, o cenário da última década, na qual podemos vislumbrar um efetivo esforço para a construção de políticas públicas de cultura no país, detendo-se mais na problemática da democracia cultural e dos direitos culturais dentro da lógica de territorialização das políticas públicas.

### **Recomposição do cenário histórico**

---

<sup>5</sup> Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense, pesquisadora e chefe do Setor de Estudos em Política e Culturas Comparadas. [liacalabre@rb.gov.br](mailto:liacalabre@rb.gov.br)

Ao se iniciar a primeira década do século XXI a área da cultura, no Brasil, estava submetida a uma lógica neoliberal: a da presença mínima do Estado. Isso significa dizer, na prática, que o investimento direto de recursos pelo Ministério da Cultura era quase que inexistente, ou praticamente restrito à manutenção da estrutura pública federal, pequena e concentrada geograficamente.

Em 2003, com o início do governo do Presidente Lula, assiste-se a um processo de mudanças dentro do campo das políticas públicas. No caso do Ministério da Cultura ocorreram profundas mudanças. Logo no primeiro ano de governo, sob a gestão do Ministro Gilberto Gil, teve início uma série de iniciativas que permitiram uma aproximação entre o governo e a sociedade civil. A primeira delas foi a realização dos seminários Cultura para Todos, cujo principal objetivo era o de receber subsídios para uma futura reformulação da lei de incentivo à cultura, a Lei Rouanet.

É importante lembrarmos que ao longo da década de 1990, a Lei Rouanet se transformou em praticamente a única fonte de financiamento federal para a produção cultural no país. A lei é baseada no princípio da renúncia fiscal, o que significa que os recursos disponibilizados são públicos. Tendo em vista que na época o país vivia um processo de desestatização da economia aliado a ideia de um estado mínimo, as regras e práticas de uso desses recursos que eram públicos passaram a ser controlados por lógicas da iniciativa privada. Tal fato faz com que, até hoje, exista para alguns uma espécie de confusão sobre quem é efetivamente o investidor da lei., ou seja, são recursos públicos utilizados a partir da lógica do negócio, do investimento privado. O que até seria plausível se na verdade não fossem, em quase todos os casos, o total de recursos públicos e antecipados pelo mecanismo de renúncia fiscal.

Voltando aos seminários Cultura para Todos, devemos destacar como a maior contribuição o fato de terem permitido ao Ministério estabelecer, pela primeira vez, canais de diálogo com diversos segmentos da sociedade civil e da classe artística das mais variadas regiões do país. Nesse processo o novo ministério pratica, efetivamente, o conceito de cultura antropológico, elegendo como atores do diálogo um grupo que extrapola o campo das artes e da cultura erudita.

Outra importante mudança ocorrida foi na da própria estrutura interna do MINC. Até 2002, o Ministério mantinha secretarias estreitamente ligadas as áreas finalísticas da lei de incentivo (secretaria da música, secretaria do livro e leitura, etc.). Em 2003, a estrutura foi toda redesenhada criando-se secretarias voltadas para a construção de políticas como, por exemplo, as secretarias de Identidade e da Diversidade, Secretaria

de Articulação Institucional e de Políticas Culturais. As entidades vinculadas ao Ministério como a Funarte, o Iphan e a Biblioteca Nacional, tiveram suas ações fortalecidas, além de terem sido criadas novas representações regionais.

Reformulado o Ministério estabelece diálogos mais diretos com novas áreas, como o das culturas populares, dos indígenas, dos ciganos e cria programas inovadores como o Cultura Viva.<sup>6</sup> Os programas e ações são criados tendo por base um conceito de cultura ampliado, buscando compreender elementos da chamada tridimensionalidade da cultura, que são os níveis simbólico, econômico e cidadão. Ainda que possamos afirmar que tais objetivos não tenham sido completamente alcançados ou que estivessem mais presentes em determinados programas do que em outros, não se pode negar o avanço no campo da estruturação de políticas culturais em bases mais democráticas, participativas, abrangentes e cidadãs.

O ano de 2005, foi dedicado a realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC). Aqui se faz importante uma observação, pois a realização de conferências de caráter nacional, precedidas por conferências municipais e estaduais, se tornou uma prática recorrente no governo do Presidente Lula. As conferências são momentos de escuta em âmbito nacional, fornecem insumos, contribuições e mesmo diretrizes para a elaboração de políticas públicas nos diversos níveis e áreas de governo. É também de 2005, o decreto de reestruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais, constituído por representantes dos diversos campos artísticos e culturais, além de outras áreas de governo.

Data também da gestão dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira (2003-2010) a criação dos planos na área da cultura. O Plano Nacional de Cultura (2010-2020), recebeu suas primeiras contribuições na 1ª CNC, passando por várias consultas populares, agregando colaborações diversas e, por fim, sendo aprovado pelo Legislativo Federal, para torna-se lei em dezembro de 2010.<sup>7</sup>

A área das políticas públicas convive com o constante risco da descontinuidade, que é uma triste tradição (parafrazeando Albino Rubim) não só da área da cultura, como de todas as outras. Buscando a manutenção e a continuidade das políticas, algumas

---

<sup>6</sup> O Programa Cultura Viva vai merecer um estudo à parte no conjunto das comunicações dessa mesa.

<sup>7</sup> Um dos artigos da presente mesa trabalhará com o Plano Nacional de Cultura e a problemática do financiamento público.

áreas como a saúde e a educação, possuem sistemas e fundos que garantem a longevidade das políticas e dos investimentos. Na última década, novas áreas vêm buscando construir sistemas nacionais que lhes garantam um mínimo de estabilidade às políticas implementadas. Esse é o caso da área da cultura. Está em pleno processo de aprovação legislativa o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que permitirá uma maior e melhor articulação entre as ações em âmbito nacional, estadual e municipal.<sup>8</sup>

Dentro dessa lógica temos ainda os sistemas setoriais, como o Sistema Nacional de Museus em pleno funcionamento e de alguns outros em processo de construção como o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, que também deverão ter seus congêneres estaduais.

### **Políticas públicas e problemáticas contemporâneas**

Todas as discussões que serão aqui realizadas tem por princípio o de pensar as políticas públicas de cultura baseadas em novos modelos de gestão, democráticos e participativos. Dentro de um novo modelo de gestão democrática temos o da chamada administração pública societal que, segundo Ana Paula Paes de Paula, tem por principais características a organização dos serviços de maneira descentralizada e participativa, com desenhos de gestão partilhada fundamentada na manutenção das responsabilidades. Tal sistema vem sendo gradativamente aplicado no país nos últimos dez anos. Para a autora esse modelo de gestão não possuiu fórmulas pré-determinadas, elas são construídas a partir das realidades locais, informadas por uma nova filosofia que se afasta dos modelos burocráticos ou gerenciais. (PAULA. 2005. pp. 153-171) Para a real implementação e fortalecimento desse novo modelo o governo necessita criar, ou ampliar, canais e instrumentos que propiciem uma participação mais efetiva da sociedade no processo decisório, tais como a realização de fóruns, de conferências, de plebiscitos, ou a criação de câmaras e conselhos.

Dentro desse novo desenho de gestão pública a problemática da territorialização das políticas públicas está na pauta do dia. É impensável, sem dúvida, para diversas áreas das políticas públicas, a manutenção de projetos e programas uniformes direcionados a todo o país, ou mesmo às macroregiões. Em um país de dimensões

---

<sup>8</sup> A questão da territorialização das políticas públicas e o SNS, é o objeto de estudo de um dos trabalhos aqui apresentados.

continentais como o Brasil, de imensa diversidade geográfica e cultural, os cuidados com projetos padronizados nacionalmente devem ser redobrados, existem questões e problemas que devem ser atacados nacionalmente, mas não necessariamente através de ações uniformes.

Segundo o professor e pesquisador Clélio Campolina Diniz:

Há que se superar as experiências históricas de planejamento e de implementação de políticas regionais, com vistas à promoção homogênea do crescimento econômico e à melhoria social de grandes regiões (Diniz. 2002. 247)

Complementando a problemática apontada por Campolina, o também economista Carlos Antônio Brandão nos alerta, que por um outro lado há um “verdadeiro deslumbramento em que parece que tudo se tornou territorial” (Brandão, 2004. P.58). Ainda segundo Brandão: “parece existir uma opção por substituir o Estado (‘que se foi’) por uma condensação de forças sociais e políticas (abstrata) que passa a ser chamada de território.” (idem) É como se o território concebido como um lugar, mas também como um ente, tivesse grau suficiente de organização, de mobilização social, de clareza sobre as necessidades e peculiaridades locais, bastando ao governo federal incentivá-lo a ação.

O processo de territorialização das políticas públicas é muito mais complexo do que simplesmente a criação de mecanismos de repasse de recursos e de projetos do nível federal para os níveis municipais ou estaduais. Atendo-nos ao campo da cultura especificamente, logo de início, nos deparamos com um quadro complexo a ser enfrentado. Segundo o suplemento sobre cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE, que foi a campo em 2006, os órgãos gestores de cultura no conjunto dos municípios brasileiros se distribuía da seguinte maneira: 72% dos municípios brasileiros possuíam secretarias de cultura em conjunto com outras políticas, 12,6% possuía órgãos subordinados a outra secretaria, 6,1% era de setores subordinados diretamente ao executivo, 26,% era de fundações públicas, 2,4% não possuíam nenhuma estrutura e 4,2% possuía secretaria exclusiva. A esse quadro variado e complexo podem ser somados outros como os da escassa existência de equipamentos culturais, da inexistência de políticas culturais municipais, da complexidade das práticas e atividades culturais locais, ou ainda os do processo de urbanização do conjunto do país e da diversidade sócio-ambiental.

Ao traçarmos um mapa do acesso aos recursos financeiros, materiais e mesmo humanos no campo da cultura no país, teremos reproduzido um quadro de

desigualdades muito similar ao de outras áreas, com uma forte concentração de recursos no sudeste mas, em especial, em algumas regiões dos grandes centros urbanos, ou seja, um complexo emaranhado de centros e periferias de centros. Por isso é tão importante que o processo de territorialização das políticas na área da cultura dialogue com outras políticas setoriais sem perder suas especificidades. O quadro que nos foi dado pela pesquisa do IBGE também reforça o conjunto das preocupações colocadas por Brandão, sobre a capacidade efetiva do território em ser o protagonista no movimento de construção de um novo modelo de gestão de políticas públicas. Isso não significa dizer que os modelos macroterritoriais ou nacionais devam ser mantidos, mas que o processo de territorialização das políticas também não está dado, não deve ser uniforme e deve ser estudado cuidadosamente caso a caso, a partir de um conhecimento mínimo sobre a realidade local.

Junto à problemática da territorialização das políticas públicas de cultura temos a da criação de instrumentos que garantam os direitos culturais, a promoção e a proteção da diversidade cultural. Entre os compromissos assumidos pelos países signatários da Convenção da Diversidade, e o Brasil é um deles, estão os de “proteger e promover a diversidade das expressões culturais”; “criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo”; “encorajar o diálogo entre culturas”. Tais compromissos colocam em pauta uma questão fundamental: a do conhecimento das práticas culturais do país por parte dos gestores públicos. Em verdade: “como considerar realizada a inclusão social se os valores, comportamentos, modos de vida, imaginários, raízes, práticas e heranças culturais, manifestações, fabulações e celebrações da maioria da população são desconhecidos das gestões?” (Moreira e Faria, 2005, p.12), questionam os pesquisadores Altair Moreira e Hamilton Faria ao tratarem das questões dos governos municipais, que teoricamente deveriam ser os detentores de um conhecimento mais aprofundado da realidade sob sua responsabilidade administrativa.

O desconhecimento dos gestores públicos da realidade cultural sobre a qual atuam é, em geral, grande, principalmente quando nos referimos às expressões culturais não consagradas. Estamos utilizando aqui a definição de expressões culturais presente no texto da Convenção estabelecida como aquelas que “resultam da criatividade de indivíduos, grupo e sociedades e que possuem conteúdo cultural”.<sup>9</sup> As evidências

---

<sup>9</sup> A Convenção define conteúdo cultural como referindo-se “ao caráter simbólico, dimensão artísticas e valores culturais que tem por origem ou expressam identidade culturais.”

reforçam as preocupações anteriormente colocadas da implantação de processos de territorialização sem um trabalho de aprofundamento do conhecimento sobre as realidades locais e a concomitante qualificação dos gestores e de suas equipes para o planejamento da ação pública no campo da cultura em novas bases.

Um dos elementos fundamentais dessas novas bases é o da participação social na elaboração das políticas públicas, e aí também se colocam a problemática do direito cultural e da cidadania cultural. No art. 215, do capítulo III da Constituição de 1988, dedicado a educação, cultura e desporto, está previsto que “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. É importante ressaltar que apesar de constar no texto constitucional, o direito cultural ainda não está claramente definido e delimitado. O jurista Humberto Cunha Filho demonstra que ao longo de toda a Constituição espalham-se direitos culturais (Cunha Filho. 2000. P.42) sobre patrimônio, identidade, direitos autorais, enfim, colocando os direitos culturais no campo dos direitos fundamentais. Mas falta um trabalho mais apurado de efetiva definição jurídica.

Em um artigo sobre cidades e direitos culturais, o estudioso espanhol Alfons Martinell, nos coloca um importante questionamento sobre a relação entre direitos culturais e as políticas culturais:

No fundo existe uma reflexão profunda sobre se os direitos culturais podem ser elementos importantes para a gestão de políticas culturais ou simplesmente, uma vez mais, um componente retórico ao qual podemos recorrer com muita facilidade e que não comporte compromissos mais amplos para as instituições que tem o poder efetivo. (Sempere. 2011. p.71)

O autor, depois de elencar uma série de dificuldade e problemas para a criação de um instrumento jurídico eficiente e efetivo no campo dos direitos culturais nos alerta que, ainda assim: “a não formalização dos direitos culturais, apesar de suas dificuldades e perigos, despoja os cidadãos da capacidade de exigir um direito fundamental” (idem) No caso brasileiro, as observações de Alfons Martinell devem ser objeto de consideração, na medida em que possuímos uma espécie de tradição de legislações que “pegam” ou que “não pegam”, ou melhor que entram efetivamente em vigor ou que caem no esquecimento, além, é claro, de um largo uso retórico sobre os direitos dos cidadãos pela classe política.

Por outro lado, possuímos também algumas experiências pontuais interessantes.

Uma delas a da cidade de São Paulo, na gestão da Secretária de Cultura Marilena Chauí, que vivenciou uma experiência diferenciada sob um projeto de implantação e consolidação de uma gestão baseada na concepção de cidadania cultural, através da qual deveria ocorrer a efetivação dos direitos culturais. Foi o momento da gestão da prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores. No discurso de posse, em janeiro de 1989, a Secretária Marilena definia como direitos culturais:

- o direito de produzir cultura, seja pela apropriação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais;
- o direito de participar das decisões quanto ao fazer cultural;
- o direito de usufruir os bens da cultura, criando locais e condições de acesso aos bens culturais para a população;
- o direito de estar informado sobre os serviços culturais e sobre a possibilidade de deles participar ou deles usufruir;
- o direito à formação cultural e artística pública e gratuita nas Escolas e Oficinas de Cultura do Município
- o direito à experimentação e à invenção do novo nas artes e nas humanidades;
- o direito a espaços para reflexão, debate e crítica;
- o direito à informação e à comunicação sobre tudo quanto se faça nesta Secretaria. (Chauí. Discurso de posse, 1989)

O projeto da Secretária, ao final do governo, terminou vítima do “mal da descontinuidade” que assola a maioria das gestões públicas brasileiras. Existem outras experiências relativamente contemporâneas interessantes, como a de Porto Alegre, que com diferentes graus de continuidade permitiram o acúmulo de reflexões que vem sendo retomadas na última década.

Vivemos um novo momento de possibilidades de construção efetiva de políticas culturais mais duradouras com a necessidade do pleno funcionamento e monitoração do Plano Nacional de Cultura, com a necessária aprovação do Sistema Nacional de Cultura, com o redesenho de importantes programas como o Cultura Viva, que estão sob a responsabilidade do governo federal mas que necessitam dos desdobramentos nos níveis estadual e municipal. Com inspiração no artigo de Alfons Martinell, que resgata uma experiência que teve início em Barcelona<sup>10</sup>, afirmo que para uma boa governança necessitamos da efetivação dos direitos culturais, mas também necessitamos ter estabelecidos quais são, nesse processo, os deveres da cada um dos grupos envolvidos.

---

<sup>10</sup> Ainda eu não tenha sido levada a cabo por conta do processo de descontinuidade política pós-eleições locais.

### **Referencias Bibliográficas**

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A.C. e ALMEIDA F., N.A. (org.). Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária. Campinas, Editora Alínea, 2007. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper37.pdf>. Capturado em 01/03/2012.

\_\_\_\_\_. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul-dez. 2004.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. In: **Revista de Estudos Avançados** 23. USP. 1995

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural: O direito à cultura.**São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006

CHAUÍ, M. Reflexos de Cidadania (Discurso de posse na Secretaria de Cultura de São Paulo, a 2 de janeiro de 1989). São Paulo, PMSP/SMC, 1989. In: PEREIRA, Mirna Burse. O DIREITO À CULTURA COMO CIDADANIA CULTURAL (São Paulo , 1989/1992). Projeto História, São Paulo, n.33, p. 205-227, dez. 2006. Disponível em [http://www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo\\_10.pdf](http://www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_10.pdf)

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos Culturais como direitos fundamentais no ordenamento brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: Distribuição de Renda – Redução das disparidades regionais. Painel BNDES – Rio de Janeiro, 23/09/2002. S.ed.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: cultura. MUNIC Rio de Janeiro: IBGE, 2007

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

SEMPERE, Alfons Martinell. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais. In: Revista do Observatório do Itaú Cultural.n. 11 – (jan-abr 2011) São Paulo: Itaú Cultura, 2011. pp. 61-72

## RELAÇÕES FEDERATIVAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS: O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Adélia Cristina Zimbrão da Silva<sup>11</sup>

**Resumo:** Uma das grandes questões a ser enfrentada na gestão de políticas públicas culturais diz respeito às relações intergovernamentais. Trata-se do desafio de garantir e contrabalançar o exercício dos direitos culturais e as ações públicas com o modelo tripartite de federalismo, instituído pela Constituição Brasileira de 1988, num contexto de desigualdades inter e intra-estaduais. O objetivo do texto é analisar a proposta do Sistema Nacional de Cultura à luz do debate teórico sobre as relações federativas no que tange à descentralização de políticas públicas. O estudo toma como base a conceituação *política regulada e não regulada*, elaborada por Marta Arretche, para distinguir relações intergovernamentais central-local atinentes à autoridade sobre a formulação e sobre a execução de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de Cultura. Sistema Nacional de Cultura. Relações Federativas.

### 1. Contextualização

No campo das denominadas políticas públicas sociais uma das grandes questões a ser enfrentada diz respeito às relações intergovernamentais. Pertencente a esse

---

<sup>11</sup> Fundação Casa de Rui Barbosa; [adeliazimbrao@rb.gov.br](mailto:adeliazimbrao@rb.gov.br).

conjunto, as políticas culturais não escapam dessa problemática. O desafio posto é o de garantir e contrabalançar o exercício dos direitos culturais e as ações públicas com o modelo tripartite de federalismo, instituído pela Constituição Brasileira de 1988, num contexto de desigualdades inter e intra-estaduais. Está em debate nesse processo os meios para assegurar o direito à fruição e à produção da cultura pelos cidadãos, combater as desigualdades territoriais e garantir a diversidade cultural, assim como a construção de canais para o necessário diálogo federativo.

O Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC – 2006), que levantou um conjunto de informações a respeito da diversidade cultural e territorial dos 5 564 municípios, confirmou a percepção já existente de que grande parte dos governos locais não desenvolve políticas culturais, mas apenas ações muito pontuais. Esse quadro mostra que significativa parte dos brasileiros está excluída dos benefícios assegurados por políticas nessa área.

No âmbito federal, na última década, inúmeras iniciativas foram tomadas. Porém o alcance das ações do Ministério da Cultura é limitado, dado o tamanho do país, as diversidades de várias ordens (cultural, geográfica, ambiental, etc.) e as condições restritas de gestão e de recursos do Órgão. Por outro lado, os governos subnacionais, em especial os municipais, em sua maioria não dão atenção devida à área da cultura. O entendimento mais comum por parte das autoridades competentes é ofertar “entretenimento” à população local.

Esse panorama se insere num Estado federativo peculiar, no qual há três tipos de entes com autonomia político-administrativa, estabelecida constitucionalmente. Essa configuração federativa traz questões, dilemas e desafios à ação estatal, na sua obrigação de garantir direitos que requerem políticas públicas para serem gozados.

Argumenta-se, portanto, que a descentralização de políticas públicas de cultura é essencial num país com a dimensão territorial do Brasil e expressiva diversidade cultural. Nesse sentido, o Ministério da Cultura, na última década, vem conduzindo um processo de reformulação e redimensionamento de suas políticas, incluso nesse cenário a criação e estruturação do Sistema Nacional de Cultura<sup>12</sup> (SNC), que aspira ser o principal mecanismo de articulação e coordenação federativa para implementação de programas e ações culturais. O SNC visa colaborar com o aperfeiçoamento do pacto

---

<sup>12</sup> Há uma Proposta de Emenda Constitucional, a PEC nº 416/2005, que institui o Sistema Nacional de Cultura, tramitando na Câmara dos Deputados. Atualmente aguarda ser inserida na Pauta do Plenário da Casa, para votação em dois turnos.

federativo, ao estabelecer parâmetros para a ação cooperativa, com co-financiamento, entre os diversos níveis de governo, na área da Cultura.

O trabalho aqui apresentado tem o objetivo de analisar a proposta do Sistema Nacional de Cultura à luz do debate teórico sobre as relações federativas, tendo como foco a descentralização de políticas públicas. O estudo toma como base a conceituação *política regulada e não-regulada*, elaborada por Marta Arretche, para distinguir relações intergovernamentais, relativas à autoridade sobre a formulação e sobre a execução de políticas públicas. Para cumprir esse propósito, o texto está organizado nas seguintes seções: introdução, que contextualiza os principais problemas relativos às políticas públicas de cultura, no que diz respeito às relações federativas; Relações federativas, políticas públicas e regulação federal, na qual são apresentadas as análises da Cientista Política Marta Arretche a respeito das questões do federalismo e da descentralização de políticas públicas no Brasil; no terceiro item, Arranjos institucionais intergovernamentais: o *Sistema Nacional de Cultura*, é descrita a estrutura do SNC, bem como conduzida a análise que mostra a relação do Sistema com o conceito de política regulada; e na última seção são apresentadas as considerações finais.

## **2. Relações federativas, políticas públicas e regulação federal**

O modelo tripartite de federalismo, instituído pela Constituição Brasileira de 1988, que “desliza” num contínuo entre competição e cooperação, inserido num quadro de desigualdades de várias ordens (territoriais, sociais, culturais, ambientais, econômicas e outras), impõe tensões e desafios para políticas públicas de âmbito nacional.

Várias questões perpassam a discussão sobre o federalismo e os efeitos de seu desenho para as relações federativas: competição, cooperação, autonomia política das unidades subnacionais, ingerência/intromissão/interferência federal, reforma tributária, pacto federativo, entre outros aspectos. Essas questões alimentam um intenso debate teórico a respeito da pertinência do modelo de federalismo brasileiro.

Para Marta Arretche - que tem entre sua produção acadêmica a investigação de temas como descentralização de políticas públicas, políticas sociais, relações federativas e federalismo - esses teóricos, que questionam o atual modelo federativo do Estado brasileiro, têm tido como principais objetos de análise a *autonomia dos governos subnacionais* e as *regras eleitorais*. Nesse sentido, conforme assinala Arretche (2010),

características presentes do Estado e do sistema político brasileiros ganham demasiado realce pelas interpretações desses estudiosos. Porém, essa pesquisadora considera que há um superdimensionamento na importância desses traços, por ignorarem dois aspectos que julga como centrais: “o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento” (2010:588). Por isso, para uma interpretação mais precisa a respeito das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados, Arretche considera necessário incluir na análise as dimensões *desigualdades territoriais e relações federativas central-local*<sup>13</sup>.

Como bem observa Arretche (2010), a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições ricas e pobres e que essa clivagem está na origem da escolha por um desenho de Estado e de suas instituições políticas que pudesse proporcionar o equilíbrio regional. Portanto, para tal finalidade, segundo Arretche, concentrou-se autoridade decisória no governo central, no processo de construção do Estado-nacional brasileiro, bem como poder regulatório e de gasto, prevalecendo, dessa forma, a idéia de uma “comunidade nacional única” sobre os pleitos por autonomia regional. Assim, as transferências de recursos federais têm sido, historicamente, como assinala Arretche, um componente central na constituição desse Estado, na busca de reduzir desigualdades territoriais econômicas e de capacidade de gasto.

No que se referem às relações federativas central-local, segundo Arretche (2010), as prioridades políticas dos governos estaduais e municipais podem ser amplamente afetadas pelos mecanismos de incentivos decorrentes de suas interações com níveis superiores de governo, tal como já expuseram pesquisadores dessa temática<sup>14</sup>. Além disso, Arretche destaca que, mesmo em estados federativos, é possível compatibilizar descentralização da execução de políticas com a centralização da autoridade<sup>15</sup>. Assim, de acordo com sua reflexão, é preciso diferenciar a dimensão de autoridade sobre a formulação de políticas públicas, da dimensão de autoridade sobre a

---

<sup>13</sup> O termo *local* deve ser entendido nesse contexto como as outras unidades da federação.

<sup>14</sup> Sobre esse tema, Arretche faz referência às produções de: SELLERS, Jeffrey M. e LIDSTRÖM, Anders. (2007), “Decentralization, Local Government, and the Welfare State”. *Governance*, vol. 20, n° 4, pp.609-632; e RAZIN, Eran. (2007), “Introduction: Deconcentration of Economic Activities Within Metropolitan Regions: A Qualitative Framework for Cross-national Comparison”, in E.Razin et alii (eds.), *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas*. Toronto, Springer, pp. 1-28.

<sup>15</sup> A esse respeito Arretche se reporta a OBINGER, Herbert, LEIBFRIED, Stephan e CASTLES, Francis G. (eds.). (2005), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press.

execução de políticas públicas, para uma análise mais apropriada dessas relações. Sua argumentação prossegue:

“Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal” (Arretche, 2010:589).

Em outros termos, a agenda dos governos estaduais e municipais é “balizada” por normas e supervisão federais, mesmo se tratando de unidades politicamente autônomas, com responsabilidade na arrecadação de tributos e de execução de políticas, pois suas decisões são limitadas por legislação nacional (Arretche, 2010).

Portanto, para estudar o fenômeno *federalismo brasileiro*, Arretche (2010) considera essencial examinar o impacto da regulação federal sobre as decisões dos governos locais, assim como sobre as desigualdades sócio-regionais, que acarretam discrepâncias de acesso dos cidadãos a políticas públicas, no cenário nacional.

A tradição de centralização da autoridade política, por conseguinte, de regulação federal - presente no Estado Federativo Brasileiro - para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais, tem entre sua fundamentação, como expõe Arretche (2010), a desconfiança na disposição das elites políticas locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos. Por isso, conforme Arretche, “a regulação federal parece ser uma condição para ‘amarrar’ subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional” (2010:611).

Portanto, para Arretche (2010), a legitimidade da regulação federal, ou seja, de que a União deve estar munida de aparato para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais está tanto na idéia de nação, de pertencimento a uma comunidade nacional única, quanto no receio e suspeita com relação às práticas dos governantes locais. Desse modo, estados federativos que concentram na União autoridade regulatória, segundo Arretche, têm a possibilidade de constituir mecanismos institucionais para atuarem na direção da diminuição das desigualdades.

Assim, o sentido que Arretche (2010) atribui à regulação federal diz respeito ao conjunto da legislação federal sobre as políticas executadas pelas unidades constituintes, à autoridade para supervisionar essas políticas, e à função de redistribuição de recursos entre os entes federados, isto é, refere-se à regulamentação e à supervisão federais sobre as políticas operacionalizadas pelos governos estaduais e municipais. “É, portanto, o

emprego dos recursos institucionais da União para regular a execução descentralizada de uma dada política que a converte em uma política regulada” (2010:604). Nesse sentido, para Arretche, essa possibilidade existe potencialmente para qualquer área de política pública, em razão das propriedades do federalismo brasileiro.

Com base na reflexão apresentada, Arretche (2010), no que se refere às políticas descentralizadas, observa que se pode distinguir dois tipos relativos à relação central-local:

“(1) *reguladas*: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.

(2) *não reguladas*: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*)” (2010:603).

Arretche (2010) explica que um elemento fundamental das políticas federais de regulação relativas às políticas descentralizadas são as normas que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas. Como consequência, a autonomia decisória desses entes federados, no que tange à alocação de seus próprios recursos, fica limitada. Entretanto, Arretche, observa que, de qualquer forma, o governante local possui autoridade sobre a execução, dentro das regras de uso das receitas. Além disso, sua autonomia política lhes permite a possibilidade da discordância.

A partir de sua tipologia, Arretche (2010) analisou comparativamente as políticas públicas de educação e saúde, classificadas como *reguladas*, e as políticas das áreas de desenvolvimento urbano (infraestrutura urbana, habitação e transporte público), consideradas como *não reguladas*. No Estado brasileiro, esses serviços básicos ficam a cargo dos governos municipais. A investigação, de acordo com Arretche, consistiu em identificar os efeitos das relações central-local sobre a desigualdade na oferta de serviços municipais, por meio do exame da provisão de serviços públicos e a alocação setorial do gasto.

Os resultados encontrados, segundo Arretche (2010), demonstram primazia no gasto em saúde e em educação, e grande desigualdade na prioridade às políticas de infraestrutura urbana, ou seja, políticas reguladas e não reguladas apresentam comportamento distinto. Arretche observou que a desigualdade entre municípios, referente ao gasto nas políticas reguladas, é consideravelmente menor do que nas políticas não reguladas. Conforme suas considerações, o impacto da regulação federal

sobre as decisões dos governos locais fica claramente demonstrado no padrão de gasto apurado dos municípios brasileiros: as políticas reguladas têm primazia na alocação do gasto municipal, enquanto que as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto. Logo, para Arretche, é o papel de regulamentação e de supervisão exercido pela União, que pode explicar esse comportamento convergente.

Outro aspecto importante observado por Arretche (2010) acerca das políticas reguladas analisadas é que os repasses de recursos não estão associados a barganhas políticas, ao contrário são feitos com base em critérios públicos e universais, regulados por regras constitucionais ou infraconstitucionais.

A citação abaixo pode ser considerada uma espécie de síntese de suas considerações:

“Portanto, em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contam com um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais. Assim, de acordo com esta teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições” (Arretche, 2010:593).

### **3. Arranjos institucionais intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura**

As políticas culturais empreendidas pelo governo federal, em sua quase totalidade<sup>16</sup>, não apresentam, até o atual contexto, traços que as possam caracterizar como políticas *reguladas*, nos termos de Arretche (2010). São políticas de âmbito nacional, mas que em seu desenho, em geral, não prevêm processos e mecanismos de descentralização de ações - e conseqüentemente de recursos - para estados e municípios. Pode-se afirmar que não é comum encontrar nos programas e projetos federais da Cultura, intenções e diretrizes para uma atuação intergovernamental<sup>17</sup>.

A tipologia elaborada por Arretche (2010) aplica-se a políticas públicas descentralizadas e se trata de um recurso analítico para caracterizar diferenças, dentro desse processo, na relação autoridade central-autoridade local. O Ministério da Cultura não tem em sua trajetória expressivas práticas de descentralização a governos

---

<sup>16</sup> Caberia uma análise detalhada das políticas voltadas ao patrimônio, aos museus e às bibliotecas públicas para melhor identificação, porém esses setores não são objeto desse estudo. Entretanto, suas políticas possuem arranjos sistêmicos, que foram desenvolvidos ou fortalecidos institucionalmente de metade da década passada para cá, isto é, dentro do contexto de reestruturação das políticas culturais federais.

<sup>17</sup> Como exceção há o “Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva” que, num processo incremental, teve seu formato institucional alterado, passando a “descentralizar” para estados interessados, o programa, como meio de potencializar suas ações e alcance.

subnacionais de suas políticas e ações, tampouco a tradição de articulação com outras esferas de governo para apoio a iniciativas estaduais e municipais. Além disso, as políticas culturais federais, em sua maioria, sofrem de descontinuidades programáticas e orçamentárias.

Até meados da década passada, as políticas culturais se confundiam/reduziam à política de financiamento, via incentivo fiscal. O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – instituído pela Lei Rouanet<sup>18</sup> - era basicamente a política cultural nacional. O Pronac atendia e ainda atende essencialmente aos artistas, sejam eles das ditas “grandes artes” ou “populares”.

Esse Programa ainda representa o “carro-chefe” das políticas culturais. Entretanto no governo Lula, com o ministro Gilberto Gil, iniciou-se um movimento - pautado no discurso de democratização da cultura e promoção da “cidadania cultural” - de construção de políticas públicas que, além de fomentar práticas culturais em sua diversidade, fossem capazes de assegurar a todos os cidadãos brasileiros o exercício dos direitos culturais, dispostos na nossa Constituição de 1988.

A proposta do Sistema Nacional de Cultura é resultado desse processo de constituição de um novo marco legal<sup>19</sup> para a área da cultura. Nesse sentido, os argumentos apresentados no documento *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura* (MinC,2011) alegam que se trata de uma política estruturante do campo, uma política de Estado, mais resistente às alternâncias democráticas de poder e garantidora dos direitos culturais.

O Sistema idealizado tem dupla função, é ao mesmo tempo uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada, tal como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. Conforme o documento, o SNC foi concebido com um arranjo institucional que possibilite articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com instâncias de participação e controle social, de modo a viabilizar implementação de políticas culturais em todo território nacional. De acordo

---

<sup>18</sup> Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

<sup>19</sup> Há ainda: o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010); o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – ProCultura (Projeto de Lei nº 6.722/2010) , que inclui o redesenho institucional do Fundo Nacional de Cultura; o projeto de vinculação de recursos para a cultura (Proposta de Emenda Parlamentar - PEC nº 150/2003); a inserção da cultura como direito social no Art. 6º da Constituição (PEC nº 49/2001); a proposta de revisão da Lei de Direito Autoral; entre outros projetos.

com a proposta, a “essência” do sistema é a *coordenação e cooperação* entre os entes da federação, para que se tenha economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

O SNC tem como objetivo geral “Formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais” (MinC, 2011:42). É constituído pelos seguintes elementos: órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, sistemas de financiamento (com fundos de fomento à cultura), planos de cultura, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestores tripartite e bipartites, sistemas de informações e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. Sua configuração comporta a integração dos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, e dos sistemas setoriais (de bibliotecas, museus, patrimônio etc.), à medida que forem criados (ou reformulados) dentro dos parâmetros previstos na proposta. Desse modo, conforme o documento do SNC, todos os sistemas de cultura (estaduais e municipais) devem seguir, balizados pelas condições e pertinência, o mesmo desenho, ou seja, ter os mesmos elementos constitutivos do sistema nacional.

O diagrama abaixo, reproduzido do documento *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura* (MinC,2011:45), pode ajudar na compreensão da arquitetura estruturada.





Estão previstas como instâncias de articulação, pactuação e deliberação os conselhos de política cultural, as conferências de cultura, os conselhos setoriais, as comissões de fomento e incentivo à cultura e as comissões intergestores tripartite e bipartites.

Dessa estrutura complexa, o que interessa para esse trabalho, nesse momento, são as comissões intergestores tripartite (representação federal, estadual e municipal) e bipartites (representação estadual e municipal), por serem espaços de negociação e pactuação federativa das ações governamentais no que tange aos aspectos operacionais da gestão do sistema. Importa também saber que a gestão e coordenação do SNC, em âmbito nacional, compete ao Ministério da Cultura, e nas outras esferas de governo, às

secretarias estaduais/distrital e municipais de cultura ou equivalentes, pois são esses elementos combinados que pretendem permitir a regulação federal<sup>20</sup>, por meio da construção das regras de funcionamento do sistema. Nesse sentido, verifica-se sinais de uma política regulada, nos termos de Arretche (2010), uma vez que a autoridade central é responsável pela formulação (em acordos com a representação das unidades subnacionais) do que vai ser executado pela autoridade local, dentro dos parâmetros normatizados.

Observa-se, portanto, que o arranjo institucional intergovernamental projetado na proposta do SNC contempla a descentralização de políticas públicas a estados e municípios, de forma regulamentada e sob a supervisão do governo federal. Esse aspecto é reforçado pelos instrumentos de gestão previstos para todos os entes federados que aderirem ao SNC: planos e orçamentos de cultura, relatórios de gestão e sistemas de informações e indicadores culturais. Os planos nacional, estaduais e municipais de cultura visam estabelecer planejamentos decenais de políticas públicas que sejam convergentes ou que tenham pontos de contato potencializadores dos esforços e recursos. O planejamento orçamentário (com suas peças: PPA, LDO e LOA<sup>21</sup>) seria a “ferramenta” de tradução dos planos de cultura de modo a expressar a projeção das receitas e autorizar os limites de gastos nos programas e ações culturais propostos. Quanto aos sistemas de informações e relatórios de gestão, são instrumentos de apoio ao controle e supervisão.

A proposta do SNC também postula a reformulação do Fundo Nacional de Cultura para que ele seja o principal mecanismo de financiamento das políticas públicas de cultura. Para isso, é preciso que o Fundo tenha um formato que permita realizar transações “fundo (nacional) a fundo” (estaduais e municipais)<sup>22</sup>. Desse modo, possibilita o estabelecimento de *transferências regulares condicionadas* ao cumprimento das regras de uso dos recursos nos programas e ações culturais definidos nos planos. Trata-se, portanto, de normas que buscam vincular o gasto de recursos financeiros públicos a políticas específicas. Nesse sentido, isso seria mais um elemento que caracterizaria o SNC como uma política regulada, uma vez que, para Arretche,

---

<sup>20</sup> Cabe assinalar que as diretrizes das políticas públicas são negociadas e deliberadas nas instâncias de participação e controle social: conselhos de política cultural e conferências de cultura.

<sup>21</sup> Planejamento Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

<sup>22</sup> Os governos estaduais e municipais terão que aportar recursos próprios aos seus respectivos fundos de cultura; de modo que esses fundos possam se tornar peças centrais do sistema de co-financiamento das políticas públicas de cultura.

8 a 10 de agosto de 2012 Salvador Bahia Brasil

“Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos” (2010:602).

No que diz respeito à questão que envolve o tema *limitação da autoridade local na tomada de decisão sobre o gasto*, o cenário atual, que tem sido de total autonomia alocativa dos governantes estaduais e municipais no campo das políticas culturais, é de grandes desigualdades inter e intra-estaduais, conseqüentemente não é igual territorialmente o acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas nessa área. Por um lado, há uma significativa concentração de recursos e ações culturais nas maiores capitais dos estados da região Sudeste. Por outro, a MUNIC 2006 detectou baixa centralidade das políticas culturais na agenda dos governos locais, além de mostrar a pouca institucionalização da cultura nos municípios. Nesse sentido, a área da cultura por não ter *políticas reguladas*, não é prioridade para a autoridade local na alocação de recursos. E como ainda não há mecanismos de atrelamento que constrija o poder executivo local a cumprir “patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (Arretche, 2010:603), os direitos culturais não estão assegurados a todos os cidadãos brasileiros.

#### 4. Considerações Finais

A “regulação federal” é uma temática polêmica que gera muitas tensões, pois é interpretada por muitos teóricos e atores políticos como uma grande intromissão (até mesmo intervenção) do governo federal nos assuntos das outras unidades constituintes da federação. Entretanto, segundo a análise comparativa realizada por Arretche (2010) a respeito das políticas públicas descentralizadas *reguladas* e *não reguladas*, essas últimas, nas quais a autoridade local tem autonomia decisória sobre a formulação e execução das políticas, resultam num gasto municipal baixo ou nulo em políticas sociais. De acordo com a MUNIC 2006, essa leitura pode ser estendida para as políticas culturais.

Em razão de não haver, no campo das políticas culturais, mecanismos institucionais que induzam e regulem a execução descentralizada, o painel é de enorme desigualdade territorial, com centralização de recursos e ações no Sudeste e grande fragmentação de esforços e iniciativas. Juntam-se a esse cenário, desarticulação e

ausência de cooperação entre os entes federativos nas ações governamentais do campo cultural.

Portanto, para cumprir o disposto no Inciso III, Art. 3º da Constituição, que faz referência a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**” (destaque meu), compete à União, por meio do governo federal, atuar na superação das desigualdades interjurisdicionais, coordenando a cooperação entre os diversos centros de governo, ou seja, exercendo seu papel regulatório e redistributivo.

De qualquer forma nas políticas públicas reguladas, nas quais a União compromete os governos subnacionais com políticas específicas, há a autonomia da autoridade local sobre a execução das políticas, assim como sobre a possibilidade da discordância. Além disso, o projeto do SNC prevê instâncias apropriadas para negociações federativas referentes à implementação e execução das políticas culturais, que podem se configurar em espaços de resolução de tensões, por meio da colaboração e atuação conjunta.

A regulação federal, por meio da implementação do SNC, parece ser uma condição para vincular estados e municípios em torno das políticas públicas de cultura. Ademais, o mecanismo de transferências condicionadas de recursos “fundo a fundo”, central para o cumprimento pela União do papel de redistribuição de receitas entre as unidades subnacionais, deve funcionar no SNC, tal como no SUS e no SUAS, com base em regras transparentes e por isso, não está sujeito a barganhas políticas. Outro aspecto a destacar sobre a proposta de *política regulada SNC* é o papel do Sistema na redução das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais, para que tenham capacidade de implementar políticas públicas de cultura. A estratégia prevista é o fortalecimento institucional desses governos.

Por fim, arranjos institucionais intergovernamentais que reforcem os papéis regulatório e redistributivo do governo central, conforme Arretche (2010), parecem ser mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições. Portanto, a regulação federal pode ser indispensável para induzir a universalização das políticas públicas de cultura e dessa forma garantir a nominada “cidadania cultural”.

## 5. Bibliografia

8 a 10 de agosto de 2012 Salvador Bahia Brasil

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. n° 24/ junho 2005.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *In Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 8, n° 2; 2003.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *In Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *In Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, p. 587-620, 2010.

CALABRE, Lia. Política cultural no Brasil: um histórico. In: CALABRE, Lia (org.) *Políticas culturais: diálogo indispensável*. Rio de Janeiro, Edições Casa de Rui Barbosa, 2005, p.9-21.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Editora UFC, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. ENAP – Caderno EIAPP – Reflexões para Ibero- América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília, 2009, pp. 25-42.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. Tese de doutoramento na EAESP-FGV. São Paulo, 2010, mimeo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2006 (Munic). Suplemento de Cultura. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006b.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. *Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais*. 2ª Ed.. Brasília: Ministério da Cultura, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. “*Conferindo os Conformes*”: *Resultados da II Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA - MINC. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional – SAI. Coordenação Geral de Relações Federativas e Sociedade. Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Dezembro, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít., Curitiba*, 24, p. 105-121, jun. 2005.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. “SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental” *In Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP. 2004, 55(4):67-70.

ZIMBRÃO, Adélia - ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. . Sistemas nacionais na área de gestão pública: a construção do Sistema Nacional de Cultura. 2009. (Apresentação de Trabalho/Congresso). *Referências adicionais*: Brasil/Português; Local: Centro de Convenções Ulysses Guimarães; Cidade: Brasília - DF; Evento: II Congresso Consad de Gestão Pública; Inst. promotora/financiadora: Conselho Nacional de Secretários de Administração - CONSAD.

**FINANCIAMENTO DA CULTURA SOB A ÓTICA DOS DIREITOS  
CULTURAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS  
DO PLANO NACIONAL DE CULTURA**

Raquel Moreira<sup>23</sup>

**Resumo:** Visando verificar pontos em comum e/ou divergentes com os preceitos da democracia cultural, neste artigo analisamos Plano Nacional de Cultura - PNC, com ênfase no tema financiamento, na perspectiva do acesso e da cidadania cultural. Será feito um breve panorama das percepções acerca da cidadania passando a análise de alguns dos paradigmas do PNC- com destaque para os princípios, objetivos e diretrizes. Em seguida, discutimos se e como tais paradigmas podem resultar na desconcentração da distribuição de recursos para a cultura, e quais seus sinalizadores, onde apresentamos alguns exemplos de ações práticas previstas no PROCULTURA.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Cultura; cidadania cultural; financiamento à cultura; Procultura.

Tratar hoje de políticas públicas para cultura no Brasil é pensar a cultura sob o foco dos direitos humanos, como elemento consolidador de identidades, fator de desenvolvimento econômico-social e preservador da diversidade cultural. Nesse sentido as políticas culturais se inserem no universo das políticas públicas empreendidas no

---

<sup>23</sup> Raquel Moreira – Mestre Ciência Política – UFF - raquelmoreira.pesquisa@hotmail.com.

Brasil ao longo dos últimos 50 anos, devendo se considerar o processo histórico de constituição dos direitos sociais, iniciado na década de 30.

Desta forma, ao discutir sobre o Plano Nacional de Cultura, aprovado em 2010, nos debruçamos na análise de importante documento norteador das políticas públicas de cultura para o país, buscando identificar sinalizadores que pudessem demonstrar ainda que como um Plano, o claro posicionamento do poder público no compromisso com o exercício dos direitos culturais e, por conseguinte da cidadania, no seu sentido mais amplo.

Em *Cultura e Democracia*, Marilena Chauí menciona acerca do lugar da cidadania nas políticas culturais quando diz “as políticas culturais de afirmação do direito a cultura, contra a exclusão cultural, constituem uma verdadeira revolução democrática no Brasil” (CHAUI, 2088, 53-76). Neste sentido, este “lugar” da cidadania e sua possibilidade de se efetivar desde que em ambiente democrático, entendemos ser o espaço de exercício pleno dos direitos em que as instituições e os indivíduos dialogam e compartilham experiências para o bem comum do coletivo, decidindo seu destino. Assim, neste artigo, o Plano Nacional de Cultura - PNC será analisado, onde discutiremos algumas de suas características verificando se suas proposições trazem elementos democratizantes capazes de contribuir para o processo de promoção da cidadania.

Contudo, para esta discussão, antes de falar do PNC, vale resgatar num breve histórico da trajetória da cidadania, nas reflexões Marshall de José Murilo de Carvalho com especificidade para o Brasil, e o contexto com que foi desenhado o PNC. O historiador e cientista político brasileiro, ao analisar a trajetória da cidadania no Brasil, na obra *Cidadania no Brasil – Um Longo Caminho* (2002) destaca a inclusão dos direitos civis, sociais e políticos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e estabelece uma gradação temporal acerca da introdução no Brasil dos direitos inerentes à cidadania, destacando que, ao contrário do modelo inglês exposto por T.H. Marshall em *Cidadania, Status e Classe Social* (1967), no Brasil primeiro foram introduzidos os direitos sociais, depois os políticos e por fim os direitos civis (CARVALHO, 2002, p. 13-15), num longo caminho da cidadania no Brasil. O autor nos dá pistas sobre este “percurso” e nos ajuda a compreender a concepção histórica de cidadania e a inserção destes conceitos na formulação de propostas de políticas públicas, considerada hoje um grande desafio para o Brasil.

T.H. Marshall (1967, p.63-64) descreve a trajetória das conquistas dos direitos e, portanto da construção da cidadania, numa lógica de certo modo linear em etapas de desenvolvimento ao longo de três séculos: direitos Civis (séc. XVIII), políticos (séc. XIX) e sociais (séc. XX) na construção da cidadania como fruto de lutas das diversos grupos sociais que se ergueram pressionado os governantes por novos direitos. Para Marshall, o conceito de cidadania tem uma constituição que se aperfeiçoa e se amplia ao longo do tempo numa larga conexão e transição entre direitos civis/políticos/sociais, associados respectivamente a liberdade, igualdade e acesso a serviços e bens, quando se dá o pleno exercício da cidadania e cuja ampliação dos primeiros traria na seqüência os outros dois como sendo um pré-requisito um do outro.

Para José Murilo de Carvalho, no Brasil a lógica descrita por Marshall difere principalmente pela falta de exercício efetivo dos direitos pela população ainda restrita a uma limitada parte dela, muito em função da grande dependência em relação ao Estado e o seu extremado legalismo. Enquanto em Marshall os direitos foram sendo incorporados num ciclo histórico de conquista e conformação inicialmente pelos direitos civis, seguido dos políticos e sociais, no Brasil, especificamente na era Vargas, os direitos sociais vêm em primeiro plano concedidos pelo Estado, sendo os direitos civis restritos e os políticos suprimidos.

Noutro trabalho, Carvalho (1996) reforça esta discussão ao falar da forma como os direitos foram acessados pela população como “uma dádiva concedida pelo Estado”. Assim, o autor tenta dar uma “explicação” para o que seria a tipologia da cidadania no Brasil: um estilo de cidadania de cima para baixo com predominância “súdito/paroquial, localista e privado” (Carvalho, 1996, p. 1-2). Muito disso, em função das características do modo de fazer política no Brasil: paternalista e clientelista. Para Carvalho, a pirâmide dos direitos descrita por Marshall é invertida e vemos um Estado brasileiro se posicionando como provedor na forma de participação da população e na relação cidadão e Estado, com destaque para os anos 30, período de recessão econômica e novamente em 64 com os direitos civis e políticos restritos.

Desta forma, no Brasil, os direitos sociais trouxeram a impressão de igualdade no acesso a serviços e bens, mas apenas para alguns cidadãos (no caso dos trabalhadores, com advento da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT), sendo que entre os direitos políticos e civis e sociais há pouca conexão, segundo Carvalho. Se para Marshall houve um atrelamento entre os direitos paulatinamente conquistados, num processo de maturação, superando aos poucos a “velha ordem” – de caráter

assistencialista com forte presença do Estado inicialmente, (Marshall, 1967, pp. 72-73), para Carvalho este atrelamento que condicionasse a conquista de outros direitos, não ocorre no Brasil. Assim, o amadurecimento de um direito não trouxe necessariamente a conquista do outros direitos. Carvalho procura mostrar que a garantia de direitos civis ou políticos no Brasil estiveram em confronto direto com os muitos problemas sociais: as desigualdades permanecem e muitas vezes ocorreram avanços e retrocessos dos direitos determinado mais, pelas circunstâncias do contexto político de ocasião, do que por sua conquista.

É neste contexto que buscamos trazer à baila as questões dos direitos culturais e o exercício da chamada cidadania cultural e a discussão dos paradigmas do Plano Nacional de Cultura - PNC. Em que pese os diferentes percursos da construção da cidadania tanto no Brasil quanto no mundo, e, considerando o processo de histórico de desenvolvimento dos direitos de cidadania nos últimos três séculos, o direito de acesso aos bens culturais tornou-se um item do processo de alargamento dos direitos sociais que no limiar do século XXI, acompanha os chamados direitos de quarta geração ou os novos direitos: segurança, direito econômico, do consumidor, direito ambiental, das minorias, entre outros. No preâmbulo *da Declaração Universal de Diversidade Cultural da UNESCO de 2001* diz:

A cultura deve ser vista como um conjunto distinto de elementos espirituais, materiais, intelectuais e emocionais de uma sociedade ou de um grupo social. Além da arte e da literatura, ela abarca também os estilos de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças.

Este conceito está contido na Declaração Universal da Diversidade Cultural, a cerca das transformações do sentido dado à cultura e a UNESCO buscou atender as necessidades da sociedade cujo caráter plural foi ampliado pelo acelerado processo de globalização. Num passado recente, vista apenas a partir das belas artes e da literatura, a cultura é na contemporaneidade um tema transversal e agora, tomada como um campo muito mais amplo, na perspectiva da pluralidade e da diversidade.

Em que pese o caso brasileiro apresente um modelo muito específico de constituição da cidadania, vemos que a história das lutas por direitos ao longo dos últimos 250 anos foi pautada pela reivindicação do acesso aos bens e riqueza, aos processos, meios e aos espaços de influência e de decisão de produção e de acesso. No campo da cultura não seria diferente, pois estas lutas significam, além do acesso e fruição dos bens culturais, é também a participação nos processos culturais (produção, recursos, gestão, distribuição e difusão). Assim, a colaboração entre sociedade e Estado

é descrita por Carvalho como um primeiro movimento numa interlocução com as organizações da sociedade civil sem os “vícios do paternalismo e do clientelismo, porque mobiliza o cidadão” fortalecendo as instituições democráticas num caminho sólido para constituição da cidadania (CARVALHO, 2003, 219-229).

Nesta perspectiva a participação dos diversos agentes sociais inseridos nos processos culturais é necessária e essencial para que se concretize um projeto efetivamente democrático e que contemple as diversas demandas manifestadas por estes agentes sejam privados, público e da sociedade civil. Hoje cada vez mais se reivindicam maior participação nas decisões sobre as políticas culturais visando garantir mais e melhor distribuição dos recursos e bens dedicados ao setor cultural, reforçando o que diz Marilena Chauí (2008), em que para efetivar uma política cultural de fato é “preciso uma nova cultura política”, leia-se participação e protagonismo social.

Assim no Brasil, vemos a Constituição Brasileira de 1988 pautada na democratização e na universalização dos direitos, estabelecendo, por exemplo, em seu artigo 215, §3º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 48 de 2005, os princípios norteadores da política cultural brasileira. Desta forma, assistimos no limiar do Séc. XXI, em que se discute a cidadania e a democracia para a efetivação dos direitos e do desenvolvimento social, a Cultura sendo mais do que nunca um dos campos para o exercício no desenvolvimento de políticas públicas.

### **O Plano Nacional de Cultura apresentação e análise**

O PNC recebeu da I Conferência Nacional de Cultura - I CNC, em 2005, contribuições básicas para construção de suas diretrizes. Já em 2009, no processo preparatório da II CNC, ocorre o amadurecimento de temas e da forma de mobilizar e envolver maior número de segmentos da sociedade, ampliando o grau e a maturidade da participação. É o momento da composição do Marco Regulatório da Cultura e retomada dos espaços anteriormente ocupados e “descontinuados em momentos distintos da história do país, entre 1930 a 2000” (BOTELHO, 2007, p.2-3). Para Botelho este movimento é investimento em “ações estruturantes, que nos permitem esperar uma melhoria significativa de espaços de gestão intergovernamental e de cogestão com os movimentos culturais” (Ibidem, p. 18). Para a Historiadora Lia Calabre, o envolvimento cada vez maior dos atores sociais é fator crítico de sucesso e dá “perenidade das políticas públicas” e o que se dá é em um “processo concreto de apropriação dos canais

participativos" (CALABRE, 2010, p.127). Nas I e II Conferência Nacional de Cultura – CNC, promovidas pelo Ministério da Cultura, observa-se a reaproximação entre Estado e sociedade. Neste sentido, e convergindo para um esforço de construção coletiva, é que o PNC se consolida.

A seguir destacamos, com ênfase no tema do financiamento, alguns pontos relevantes do PNC que pudemos pinçar e que nos parecem sinalizar associação com os preceitos da democracia cultural. Na primeira parte do documento sobre *princípios e objetivos fundamentais* previstos no Art. 2º do Decreto lei nº 12.343, de 02/12/2010, do PNC destacamos alguns mais ligados ao tema do financiamento/fomento e às formas de acesso aos recursos para a cultura, tais como “[...] estimular a sustentabilidade socioambiental; [...] Desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; [...] Consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas”. Já no Capítulo II do Decreto, são descritas as atribuições do Poder Público onde destacamos, no Art. 3º, incisos II e X, do que *compete ao poder público*, e o que se refere ao tema do financiamento, nos termos desta Lei. Os dois artigos demonstram claramente como o Estado deve se empenhar no papel de fomentador e, também, de regulador das políticas públicas de cultura, buscando, assim, cumprir a tarefa de dar regularidade ao fluxo dos recursos, bem como garantir a promoção das diversas expressões da cultura.

No Capítulo III do Decreto, exclusivo sobre o financiamento, destacam-se, em especial, três pontos de um tripé acerca da tarefa de fomentar/financiar a cultura, constantes dos artigos 4º, 5º e 7º, que tratam respectivamente de: (i) a adesão pelos Estados e Municípios ao Plano Nacional de Cultura disponibilizará os recursos para execução das ações. (ii) o Fundo Nacional de Cultura ser o principal mecanismo de fomento; (iii) e a diversificação dos mecanismos de financiamento. Assim, verificamos que o primeiro revela a clara necessidade de alinhamento às políticas públicas para cultura, das lideranças governamentais do setor, nos três níveis federativos. O segundo aponta para a importância do FNC como foco essencial de garantia de critérios de distribuição dos recursos para a cultura. Já o terceiro, indica a necessidade premente de revisar o atual modelo de financiamento da cultura. Neste sentido, este Capítulo nos parece reforçar a questão de ser uma prerrogativa do Estado a função de “fomentador, regulador e indutor das atividades, serviços e bens culturais”, mesmo que contando com a parceria da iniciativa privada, pois como afirma Isaura Botelho, “[...] Mesmo quando se transferem responsabilidades para o setor privado, isso não exclui o papel regulador

do Estado, uma vez que se está tratando de renúncia fiscal e, portanto, de recursos públicos [...]” (BOTELHO, 2001, P. 13).

Já a segunda parte do PNC, onde constam os Anexos do Decreto, é descrito um conjunto de 275 ações, divididas em 36 estratégias, derivadas de 5 grandes diretrizes, das quais ora procederemos à análise destas propostas, sempre destacando aquelas mais ligadas ao assunto do financiamento. Assim, a seguir, será feita a análise do documento do PNC, que permeará da seguinte forma: Apresentação das 05 (cinco) diretrizes, destacando as três sobre o tema; descrição de cada diretriz e suas estratégias, enfatizando aquelas que estariam relacionadas ao tema do financiamento/fomento previstas no PNC; e em seguida, apresentação de alguns exemplos de ações previstas que apresentam formas de financiamento e fomento à cultura e sua relação com os preceitos da democracia cultural. Das 05 (cinco) diretrizes citadas no PNC, 03 (três) delas apontam, de forma explícita, para as estratégias e ações focadas no financiamento e por isso destacaremos a 1ª, a 3ª e a 4ª diretrizes, a saber:

Na primeira Diretriz, Estado na função de propositor fomentador e regulador do desenvolvimento da política cultural, alinhado ao conceito ampliado de cultura. Na terceira Diretriz, Estado e sociedade pactuam, para garantir condições à realização dos ciclos dos fenômenos culturais, disponibilizando-as a quem os demanda; Na quarta Diretriz, destaca-se a idéia de que a cultura seja vetor essencial para a construção e qualificação de um modelo de desenvolvimento sustentável de produção e circulação de bens, serviços e conteúdos. Analisando a 1ª Diretriz, do capítulo I dos Anexos do Decreto, existem 11 (onze) *estratégias*, e do ponto de vista do tema fomento/financiamento, destacamos 4 (quatro) delas, que são as seguintes: 1.3 Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura 1.4 Ampliar e desconcentrar os investimentos em produção, visando ao equilíbrio das fontes e entre as regiões; 1.5 Fortalecer o Fundo Nacional de Cultura como mecanismo central de fomento 1.6 Aprimorar o mecanismo de incentivo fiscal.

O que se nota, a partir destes três exemplos de ações, é que as estratégias apontam para a efetivação de princípios de equilíbrio, na distribuição dos recursos com equidade regional/territorial, e que respeitando a diversidade de formas de expressões, dentro do conceito de cultura ampliado (referenciados nos documentos da UNESCO), de modo a disponibilizar opções de fontes de recursos, distribuídas com critérios a serem regulamentados em legislação própria. Além disso, reforça, mais uma vez, a

problemática do papel irrevogável do Estado de indutor, regulador e fomentador das políticas culturais.

Vale ressaltar a estratégia 1.6, tendo em vista o atual modelo de financiamento da cultura, cuja crítica, em diversos debates sobre a reforma da Lei Rouanet, concentra-se no excesso de uso dos incentivos fiscais em detrimento aos demais (Fundo Nacional de Cultura - FNC e FICART). Em reflexões que balizaram a II CNC, contidas no texto base, que serviu para a preparação da Conferência, o *eixo temático Cultura e Economia Criativa*, item 4.1<sup>24</sup> diz: “O financiamento é determinado pela política e não seu determinante”. Isto é reforçado no Art. 3º, do capítulo II do Decreto, que cita as competências e atribuições do Estado, destaca-se o inciso III, sobre a função do Estado de “fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas [...] da concessão de apoio financeiro e fiscal [...] a adoção de subsídios econômicos, entre outros incentivos [...]”. Este inciso aponta para uma questão que, hoje, é alvo importante do debate nacional acerca da política de financiamento da cultura: o Estado, enquanto agente regulador, fomentador e indutor de iniciativas democráticas e acessíveis de promoção da cultura, resgata sua função de fazer, em parceria com a sociedade, a condução das políticas.

Para ilustrar as estratégias previstas na *1ª Diretriz*, destacamos algumas *Ações* bastante interessantes do ponto de vista da ampliação e diversificação de meios de busca de recursos, prevista na estratégia 1.3: A *Ação* 1.3.2, prevê ‘Elaborar, em parceria com bancos e agências de crédito. Já a *Ação* 1.3.4, aponta para ‘Realizar acordos com bancos e fundos públicos e privados de financiamento para oferecimento de linhas de crédito. A *Ação* 1.3.6, que propõe ‘Estimular, nos bancos estatais e de fomento, linhas de crédito subsidiado. Sobre melhor distribuição dos recursos, as *Ações* 1.4.1, 1.4.2 e 1.4.3, preveem instrumentos de desconcentração de investimentos, aplicando ‘critérios de transparência nos investimentos. Quanto ao fortalecimento do FNC – Fundo Nacional de Cultura, destacamos a *Ação* 1.6.1, ‘Estimular a construção de diretrizes para o incentivo fiscal; a *ação* 1.6.2, ‘Estabelecer percentuais diferenciados de renúncia fiscal baseados em critérios objetivos’ e - 1.6.4: ‘Estimular pessoas físicas a investir em projetos culturais por meio dos mecanismos de renúncia fiscal’. Este último, algo ainda a ser explorado.

---

<sup>24</sup>[http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base\\_iicnc.pdf](http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base_iicnc.pdf). Acessado em 12/10/2011.

Na 3ª Diretriz, sobre o tema ACESSO, capítulo III, dos Anexos do Decreto, existem 6 (seis) *estratégias* que definem ações com vistas à implementação do Plano. Chama-nos a atenção a dupla função desta diretriz, quando aborda o tema do *acesso*, olhando para quem consome e usufrui dos bens e serviços culturais e para quem produz estes bens, cuja demanda de “usufruir” dos meios e condições para a livre criação e participação nas decisões referentes cultura é patente. O que queremos dizer é que o primeiro (o que “consome”) seria aquele que ao desejar ir ao cinema, ver uma peça teatral ou mesmo acessar um conteúdo na internet, possa fazê-lo de forma acessível, disponível e diversa. O segundo (o que “produz”), que pode ser este mesmo indivíduo, poderá produzir, criar, conceber e mostrar suas criações, desde que, para isto, ele possa também ter acesso aos meios, condições, equipamentos e afins para esta experiência, leia-se, recursos financeiros ou não.

Dentre as ações práticas, a 3ª Diretriz também apresenta algumas no que tange aos temas do financiamento/fomento, que a seguir exemplificamos. Uma delas é o item 3.1.6: ‘Implantar, em parceria com as empresas empregadoras, programas de acesso à cultura para o trabalhador brasileiro. Esta ação pode-se traduzir no Vale-Cultura, projeto de lei nº 5798/2009 (ver Marco Regulatório, neste trabalho) em tramitação no Congresso Nacional. A Ação 3.3.1, que propõe ‘instituir programas em parceria com a iniciativa privada e organizações civis a Ação 3.4.10, que prevê ‘apoiar e fomentar os circuitos culturais universitários.

Já da 4ª. Diretriz sobre o DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, das 05 (cinco) constantes do capítulo IV dos Anexos do Decreto, seu principal foco é “circulação de bens, serviços e conteúdos, geração de riqueza, trabalho, renda e oportunidades”. Por esta razão, destacamos as 04 (*quatro*) *Ações*, contidas nas estratégias desta Diretriz e que nos indicam convergir para a questão do financiamento e fomento. A Ação 4.1.4 - ‘Estimular pequenos e médios empreendedores culturais; a Ação 4.4.2, que estabelece parcerias com bancos estatais e outros agentes financeiros, desenvolvimento de linhas de microcrédito; e a Ação 4.7.4 ‘Fomentar e fortalecer as modalidades de negócios praticadas pelas comunidades locais e pelos residentes em áreas de turismo’. Destaco esta última, por nos sinalizar o aspecto da valorização de iniciativas já existentes nas regiões e localidades espalhadas pelo Brasil.

Assim perpassando as características do PNC - Plano Nacional de Cultura, desenhadas a partir das 5 grandes Diretrizes definidas no PNC, com destaque às estratégias e ações, pudemos notar a riqueza de proposições e de “desejos nacionais”,

que se refere Lia Calabre (2010), quanto às formas de promover a cultura, propondo e disponibilizando, mesmo que ainda em “tese” (já que estamos falando de um Plano), alternativas de meios, estratégias e fontes de recursos para a viabilidade destes “desejos”, visto que destacamos em especial, aquelas estratégias que tratavam diretamente do tema do financiamento/fomento à cultura.

Apenas para enriquecer a lista nesta reflexão, vale também destacar também sobre outros exemplos de ações focadas na questão da viabilidade financeira das iniciativas e projetos culturais no país contidas no texto do PL 6722/2010, o PROCULTURA e que nos parecem coadunar com as “intenções” do Plano. Um dos pontos considerados, segundo o Ministério da Cultura sobre a proposta do PL, e, de grande envergadura no PROCULTURA, é o Fundo Nacional de Cultura que antes permitia doação com 80% a 20% de contrapartida, agora poderá fazer empréstimos, associar-se a projetos culturais e fazer repasse para fundos municipais e estaduais, buscando atrair mais produtores culturais, sendo uma alternativa frente ao incentivo fiscal. Já a renúncia fiscal também sofre alteração, ampliando e graduando faixas de abatimento no Imposto de Renda, que antes eram duas (30% e 100%), agora tem também mais quatro: 60%, 70%, 80% e 90%. O objetivo da mudança é permitir uma maior contribuição das empresas e que, projetos com menor atratividade de investimento, tenham faixa de renúncia maior atraindo investidores.

Outro ponto alto da proposta do PL é a ampliação e potencialização do grau de importância dado à CNIC – Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura a ser ‘remodelada’ na sua composição, sendo agora mais paritária e complementada com as CNICs Setoriais, pelas linguagens artísticas, a exemplo de: Setorial de Música, Setorial de Artes Cênicas, Setorial de Acesso e Diversidade, etc. A Comissão terá o papel de definir critérios, diretrizes e prioridades dos projetos e terá maior participação da sociedade civil, muito embora haja uma discussão bastante oportuna sobre a regulamentação desta configuração da Comissão e suas competências.

A figura dos pareceristas selecionados em editais públicos para análise dos projetos e a definição de pesos associados aos critérios de avaliação dos projetos, dando, à avaliação um caráter de impessoalidade, imparcialidade e transparência, é mais um exemplo de ações muito associadas a aspectos democratizantes. Na proposta do PROCULTURA, os critérios de aprovação de projetos estão intimamente ligados às três dimensões citadas no *Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, versão atualizada em 2008, que deu origem ao Plano Nacional de Cultura - PNC e

também na *Convenção para a Promoção e Proteção da Diversidade Cultural*, documentos já mencionados anteriormente. Este aspecto põe em prática os requisitos previstos na legislação pública em diversas situações em que se disponibilizam serviços públicos, a exemplo da Lei de Licitações, 8.666/93, por tratar de fazê-lo na forma da lei e com publicidade, dentro dos preceitos de transparência.

Em que pesem as proposições previstas no PNC e exemplificadas ilustradas no PROCULTURA, resta-nos o trabalho de manter a “espinha ereta” e o espírito mobilizador para garantir a manutenção, a fiscalização e proposição sistemática de atualizações para que as ações previstas no Plano Nacional de Cultura sejam de fato concretizadas e possam efetivamente se empreender dentro dos preceitos democráticos. Segundo Teixeira Coelho (1999),

[...] À concepção de democracia cultural a questão principal não reside na ampliação da população consumidora, mas na discussão sobre quem controla os mecanismos de produção, e na possibilitação de acesso à produção de cultura em si mesmo (COELHO, 1999, 145) [...].

Assim, diferente do que convencionamos chamar de democratização do acesso à cultura, a democracia cultural está associada diretamente ao exercício da cidadania cultural de gozo efetivo dos direitos culturais e trata de “favorecer e fornecer meios de desenvolvimento e auto-expressão de forma ampla e irrestrita para o indivíduo auto empreender-se e cultivar suas próprias exigências e necessidades” (BOTELHO, 2001, 23-24). E vai além do consumo, mas também da participação efetiva dos atores sociais envolvidos no setor. Do contrário o que ocorre é a democratização da cultura considerada a difusão às classes populares das artes reconhecidas, movimento ocorrido inicialmente na França dos anos 60 e que, por muito tempo, serviu de modelo de política cultural, num processo de “popularização das chamadas artes eruditas”. Nesta perspectiva, vale ressaltar que nas propostas prevista no PNC o que se espera é que o primeiro conceito democracia cultura sejam na prática o que se efetive para a execução das políticas públicas para a cultura.

Desta forma, e pelo fato de este artigo dar ênfase ao tema do financiamento, buscou-se trazer para esta discussão panorâmica, alguns exemplos de concretude das “intenções” do PNC, quando dissecamos o Plano e suas estratégias. Por esta razão e retornado às questões levantadas no início deste artigo, onde arguimos a cerca da conexão do PNC com os preceitos da democracia cultural e, portanto, de promoção da

cidadania cultural, o que pudemos verificar neste rápido panorama sobre o PNC, foram alguns sinais de que ainda que em tese, o Decreto Lei apresenta indicativos e sinalizadores de preceitos democratizantes. Por ser um Plano e a expressão de “desejos”, ele é o que chamaríamos de “obra em progresso”, já que demanda acompanhamento constante e a internalização dos preceitos defendidos por parte dos protagonistas envolvidos: gestores, artistas, dirigentes públicos e privados, etc. A “obra em progresso” nos evidencia o “longo caminho” que José Murilo de Carvalho (2002) nos apresentou em sua análise sobre o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil: um processo contínuo de amadurecimento e apropriação e exercício dos direitos.

Considerando o fato de o país ter uma história recente marcada pelo autoritarismo e descontinuidades de políticas e planos, entendemos o Plano Nacional de Cultura – PNC, constituir uma peça importante do exercício da democracia e que o documento em si, da forma com que foi elaborado, já cumpriria a sua tarefa: propor caminhos para uma política pública para a cidadania cultural. Isto por que foi desenhando num contexto ainda de consolidação das políticas culturais enquanto campo da gestão pública.

Ao longo dos últimos 18 anos, o conflito que se estabeleceu entre “política de financiamento e política de diversidade cultural”, ou seja, da maneira cidadã de fazer política cultural, é hoje uma questão que demanda ser repensada e nos parece ser um impeditivo para que as políticas públicas para a cultura se desenvolvam. Ao nos deparar com inúmeros debates sobre o tema, o que vemos é uma profunda necessidade de alterar o quadro de inversão de valores que existe na atual política de financiamento da cultura e de colocar a política pública como norteadora do financiamento e não o contrário, onde o financiamento se faz determinante dos caminhos da política cultural. Isto é bastante enfatizado por Rubim (2007) quando afirma que “recolocar as políticas de financiamento como subordinadas às políticas culturais desenvolvidas torna-se uma atitude política imprescindível para a conformação de um novo patamar das políticas públicas de cultura no Brasil” (RUBIM, 2007, p. 21).

Resta observar se as proposições previstas no PNC e seus exemplos aqui citados, com o tempo, poderão se reverter em impactos para a política pública de cultura. Se considerarmos os debates em torno da reforma da Lei Rouanet e as polêmicas advindas, podemos arriscar que sim, desde que o diálogo Estado e sociedade seja mais afinado e haja uma verdadeira mudança de atitude - não apenas do empresariado, que talvez pela sua atuação naturalmente focada no lucro, lançou mão do instrumento legal disponível

(A Lei Rouanet). Esta mudança de atitude é um movimento que tem via dupla e que deverá ocorrer também na esfera pública, quando vier a tratar da condução das políticas culturais, baseando-se no diálogo permanente com a sociedade, em não apenas o Ministério da Cultura cumpra com sua tarefa. Trata-se de uma mudança de toda a rede das partes interessadas no campo da cultura e as que fazem interface com ela, a saber, as Estatais, os Ministérios de diversas áreas e o próprio Congresso Nacional, além do Judiciário nas suas atribuições sobre o uso da lei e sua fiscalização. Além disso, cabe ao Estado estabelecer diálogo com os segmentos para a definição do melhor caminho a ser trilhado na condução das mudanças proposta pela Lei, o que significa amadurecer as propostas e manter a autocrítica sobre as proposições do Projeto de Lei.

Nesta perspectiva, a mudança de atitude também perpassa pelos investidores, pela chamada cidadania corporativa, dos indicadores *Ethos de Responsabilidade Social*<sup>25</sup>. Bem como o gestor cultural, para o qual se exige também uma mudança cultural ao empreender iniciativas tanto inovadoras quanto viáveis. Tudo isto não nos parece tarefa fácil, por se tratar de uma mudança da cultura política do país - bastante mencionada por Marilena Chauí, - nos diversos setores da sociedade e das pessoas que lideram programas e projetos. Como já mencionado anteriormente, há os que, acostumados com o mecanismo atual de financiamento da cultura, defendem os avanços trazidos para o desenvolvimento do setor. De outro lado, há os que identificam as distorções que não condizem com o preceito da democracia cultural e, conseqüentemente, da cidadania cultural. Em que pesem as duas visões aqui discutidas sobre o PRONAC e o PROCULTURA e, acompanhando os principais argumentos, tanto dos que defendem um quanto outro programa, percebe-se um ponto em comum que, a nosso ver, possui um elemento subjetivo nas entrelinhas do discurso dos dois “lados”: a falta de uma relação de confiança entre estes dois grupos não permite visualizar os benefícios que a longo prazo as mudanças propostas podem trazer para o modelo atual de financiamento para a cultura, mas também para o próprio Estado poder afinar o diálogo e buscar amadurecer ainda mais a proposta, contemplando demandas.

O que nos parece é que tanto o PRONAC quanto o PROCULTURA têm seus limites e possibilidades, dando é, claro, a real dimensão do contexto em que cada um dos programas se desenvolveu. Porém, visualizar esta possibilidade numa perspectiva de futuro, nos parece difícil, contudo possível, já que, no campo da cultura, os ganhos e avanços são historicamente lentos, quiçá efetivos, o que nos leva a crer que ainda é

---

<sup>25</sup> [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)

preciso mais amadurecimento e consolidação das ideias apresentadas no PL 6722/2010, de modo a se conduzir a uma proposta que dê cabo às reais demandas das políticas culturais para o Brasil.

Sabe-se que, na História, o tempo das mentalidades ou das percepções dos fatos no tempo é longo e, por isso, há uma necessidade de um certo afastamento temporal para uma efetiva avaliação das consequências e para que haja uma compreensão dos movimentos ocorridos. Por isso, nos arriscaríamos a dizer que, possivelmente, o PRONAC, apesar de toda a sua configuração de contexto neoliberal, trouxe contribuições - agora numa nova realidade, frente a um mundo globalizado e diverso, em que urge a necessidade de transformações dos mecanismos de promoção e fomento da cultura, numa perspectiva mais plural e participativa.

### **Bibliografia**

BARBOSA, Frederico. *Mecenato cultural e demanda*. In: BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto de Pesquisas Econômicas. Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. (Cadernos de Políticas Culturais, v. 3);

BOTELHO, Isaura. *A política cultural e o plano das ideias*. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. (Org.) Políticas Culturais no Brasil. Salvador: Edufba, 2007. P. 109-132.

BOTELHO, Isaura. *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*. In: Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Editora Fundação Seade, vol. 15, n. 2, abril/junho 2001.

BARRETO, HUGO. *A prática da Lei Rouanet*. Artigo publicado no O Globo, 23/04/2009.

CALABRE, Lia (org.). *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: MINC, 2006.

CANCLINI, Pierre Garcia. *Consumidores e Cidadão. Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. En: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, Ano 1, nº. 1 (jun. 2008).

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Cidadania, Tipos e percursos*. Estudos históricos, Rio de Janeiro, 1996, nº18.

COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Editora Iluminuras, 1997.

FONSECA, Ana Carla. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes. *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. Revista de Administração de Empresas, FGV-SP (2005),

MARSHAL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

### Internet

CALABRE, Lia. *Em Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas*. In: III ENECULT – Terceiro Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2007, Salvador. [acesso em 2010, Março, 17]. Disponível em <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>

Brasil. Ministério da Cultura. *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*. 2ª ed. Revista e Atualizada. BRASÍLIA (DF). Conselho Nacional de Política Cultural. Ministério da Cultura. [acesso em 20/11/2011]. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/site/2008/10/06/diretrizes-para-as-politicas-culturais>

\_\_\_\_\_. *10 chaves para entender a Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Adotada pela Conferência Geral da UNESCO em sua 33ª sessão, 2005. <http://www.cultura.gov.br/site/2007/03/16/entendendo-a-convencao-da-diversidade/>

\_\_\_\_\_. *Marco Regulatório da Cultura*. <http://www.cultura.gov.br/site/2010/07/15/marco-regulatorio-2/>. Acessado em 12/11/2011.

\_\_\_\_\_. *Programa de Fomento e Incentivo à Cultura* [http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base\\_iicnc.pdf](http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base_iicnc.pdf). Acessado em 18/11/2011.

**O PROGRAMA CULTURA VIVA E A MATERIALIZAÇÃO DE UM  
NOVO DISCURSO SOBRE O PAPEL DA CULTURA**

Deborah Rebello Lima<sup>26</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é refletir como um Programa elaborado pelo Ministério da Cultura, Cultura Viva, dialoga com temáticas contemporâneas sobre o papel da cultura nas sociedades.

**Palavras-chave:** políticas culturais contemporâneas, Programa Cultura Viva, papel da cultura.

Refletir sobre a construção de uma política pública é tentar perceber a riqueza de variáveis que orientaram uma ação governamental. O Brasil, nos últimos anos, tem vivido o florescer de ações governamentais na área da cultura que proporcionaram um volume de debates sobre o campo e colocam em discussão categorias inerentes a este ambiente.

Analisar o campo no Brasil é interessante, pois permite perceber períodos de maior ou menor atuação estatal. Um passeio histórico sobre o caso brasileiro nos coloca

---

<sup>26</sup> Mestranda no Programa de História, Política e Bens Culturais (CPDOC/FGV). Bolsista de Pesquisa da Fundação Casa de Rui Barbosa (MinC). [deborahrebellolima@hotmail.com](mailto:deborahrebellolima@hotmail.com)

diante de políticas que vão desde o protagonismo estatal Vargasista, passando pela abstenção vivida pelo período de FHC e chegando a uma proposta de partilhamento entre Estado e sociedade com o governo Lula. Esta “simplificação histórica” é interessante para perceber como as transformações ocorridas no campo reforçam a necessidade de se concatenar novas percepções sobre governo, cultura e ação. Permitem compreender como cada temporalidade proporciona posturas completamente distintas.

Ainda que uma análise histórica seja tentadora e extremamente rica para entender estas transformações ocorridas no ambiente, o objetivo deste trabalho é focar em uma experiência contemporânea e tentar perceber nela características próprias do seu contexto. Para tanto, a discussão se volta para a análise do Programa Cultura Viva<sup>27</sup>, uma ação cultural desenvolvida pelo Ministério da Cultura do Brasil desde o ano de 2004, voltando seu olhar sobre aspectos que (entende-se) influenciaram na sua formulação e construção pelo governo brasileiro.

Para tanto, a discussão percorrerá um caminho de visualização de alguns pontos considerados importantes. O interesse é analisar categorias específicas deste programa, e que também podem ser consideradas percepções substantivas do campo, ou seja, servem como aporte para a compreensão de outras experiências contemporâneas.

Neste sentido, a trilha escolhida debruça-se sobre três pontos. O primeiro deles é um debate sobre a percepção de que a cultura é direcionada para o diálogo com outras áreas: a esfera econômica e a social. Em segundo lugar, acredita-se que a relação entre Estado e sociedade civil é inerente as experiências mais recentes no campo das políticas culturais; ainda que algumas experiências governamentais possam atingir maior ou menor êxito neste contato direto com diversas demandas. Por último, salienta-se a importância do pensamento que as ações na área da cultura arregimentam uma percepção estética em função de uma ética cidadã.

Neste primeiro ponto, a complexidade está na tentativa de dimensionamento das razões que levaram a cultura a ser alçada como temática importante nas agendas

---

<sup>27</sup> O Programa Cultura Viva é uma ação governamental do Ministério da Cultura do Brasil que teve início em 2004 e valoriza grupos e manifestações sociais já atuantes em suas localidades. Por meio de um edital público, o governo escolhe uma associação cultural para desenvolver um trabalho indicado pela própria. A partir daí é celebrado um convênio, que durante três anos, possibilita o repasse de cerca de R\$ 180.000,00 para que a organização escolhida realize as atividades propostas e interaja com a comunidade do entorno. Pela lógica do Programa esta associação passa a ser chamada de Ponto de Cultura, o conceito é de valorização de um ambiente, agregação e reunião dos indivíduos em torno de fazeres culturais que não estão na centralidade da indústria cultural nacional.

governamentais. Vários autores já debateram sobre este processo. Neste sentido, Stuart

Hall expõe que:

Porque a cultura se encontra no centro de tantas discussões e debates, no presente momento? Em certo sentido, a cultura sempre foi importante. As ciências humanas e sociais há muito reconhecem isso. Nas humanidades, o estudo das linguagens, a literatura, as artes, as idéias filosóficas, os sistemas de crença morais e religiosos, constituíram o conteúdo fundamental, embora a idéia de que tudo isso compusesse um conjunto diferenciado de significados (uma cultura) não foi uma idéia tão comum como poderíamos supor. Nas ciências sociais, em particular na sociologia, o que se considera diferenciador da “ação social” (como um comportamento que é distinto daquele que é parte da programação genética, biológica ou instintiva) é que ela requer e é relevante para o significado. Os seres humanos são seres interpretativos, instituidores de sentido. A ação social é significativa tanto para aqueles que a praticam quanto para os que a observam: não em si mesma mas em razão dos muitos e variados sistemas de significado que os seres humanos utilizam para definir o que significam as coisas e para codificar, organizar e regular sua conduta uns em relação aos outros. Estes sistemas ou códigos de significado dão sentido às nossas ações. Eles nos permitem interpretar significativamente as ações alheias. Tomados em seu conjunto, eles constituem nossas “culturas”. Contribuem para assegurar que toda ação social é “cultural”, que todas as práticas sociais expressam ou comunicam um significado e, neste sentido, são práticas de significação. (HALL: 1997, p. 02)

Acredita-se que Hall salienta um processo quase “natural” de entrada da cultura nas discussões mais gerais. Afinal, ela dá sentido e influencia os direcionamentos tomados pelas sociedades. Ela é um agente de identificação, significação e reunião dos indivíduos. Acompanhando a reflexão, Lia Calabre reforça o argumento:

Ocorre hoje, em nível mundial, um processo de valorização cada vez maior do papel da cultura na sociedade em um mundo globalizado. Os processos culturais vêm sendo considerados importantes, seja como fontes de geração de renda e emprego, seja como elementos fundamentais na configuração do campo da diversidade cultural e da identidade nacional. Os diálogos no campo das políticas culturais devem ocorrer nas mais diversas direções, entre os tempos e espaços geográficos. (CALABRE: 2005. p. 19)

Neste ambiente, ocorre o que George Yúdice denominou como elevação da cultura a alicerce social; uma perspectiva não necessariamente nova, mas que é fomentada para cumprir demandas de outras áreas. Ele tenta demonstrar que a aproximação da cultura como salvaguarda de problemas econômicos e sociais pode ser compreendido, em parte, pela omissão do Estado em solucionar estes problemas. Segundo ele, fomenta-se um *uso da cultura* que concede a ela um caráter finalístico de diálogo com questões sociais e políticas.

O que eu gostaria de frisar desde já é que a cultura está sendo crescentemente dirigida como um recurso para a melhoria sociopolítica e econômica, ou seja, para aumentar sua participação nessa era de envolvimento político decadente, de conflitos acerca da cidadania (Young, 2000: 81-120), e do surgimento daquilo que Jeremy Rifkin (2000) chamou de “capitalismo cultural”. (YÚDICE: 2006. P.25)

A cultura é percebida como um bem valioso que deve receber recursos e ser utilizado seja para o desenvolvimento turístico, econômico, ou preservacionista de determinada região. O que denota a necessidade de gerenciamento e direcionamento deste recurso.

O investimento em cultura passa a ser compreendido como um novo capítulo em uma sociedade interconectada, que se apoia em outras bases, na busca da resolução de seus problemas e na busca por um “equilíbrio social”. A cultura é então matriz para o investimento em projetos de reforço a autoestima, garantia de direitos, desenvolvimento socioeconômico, etc.

A complexidade revela-se na enorme possibilidade de combinações e usos a serem feitos deste recurso, acompanhando a formulação de Yúdice. Para algumas visões mais frias, há o esvaziamento do caráter estético da cultura, dando a ela a missão de resolver problemas estruturais da sociedade, como: diminuir os índices de violência, ou na certeza da criação de novos profissionais do campo da cultura. No entanto, é conveniente lembrar o quanto simplista pode ser a elevação da ação cultural a uma categoria deslocada da conjuntura social, como se o fazer artístico não fizesse parte do mundo e o seu criador não dialogasse também com angústias presentes no cotidiano. Neste sentido, o fomento ao discurso da cultura como transformadora de realidades e potencial para a garantia de exercício da cidadania ganha reverberação, pois ilustra um potencial indireto do investimento em programas e ações culturais.

Ou seja, a complexidade do pensamento exposto por Yúdice salienta a dificuldade na formulação e na construção de uma política pública na área da cultura. Afinal, a qual propósito a ação vai se direcionar? Qual a perspectiva de cultura adotada pelos gestores e pelo governo?

Como dito anteriormente, há uma percepção de que a cultura é uma esfera importante e deve ser alinhavada com outros conceitos para o investimento na melhoria e/ou na transformação de realidades sociais específicas. Alguns usos de George Yúdice direcionam para um funcionalismo estéril da cultura como ferramenta e efetivamente *comodity* a ser investida e capitalizada pelo Estado e pelas organizações civis.

A idéia é salientar um outro “uso” da perspectiva traçada pelo autor e materializada no Programa Cultura Viva. A percepção sobre o Programa nos direciona a visão de que a cultura pode ser entendida como vetor, ambiente gerador de processos sociais de geração de novas solidariedades. Possibilita a ampliação de espaço de trocas e conhecimentos sobre a diversidade cultural brasileira. Ela nasce do investimento no quente, no trabalho já efetuado; deixando de lado a perspectiva de investimento na criação de infraestrutura, pois fomenta o fortalecimento de espaços de sociabilidade já existentes nas localidades.

Possivelmente o elemento inovador esteja exatamente neste redirecionamento, o foco sai da estrutura para as pessoas, mesmo que a cultura esteja aliada aos temas apontados por Yúdice: investimento no potencial econômico, turístico ou na melhoria das condições sociais. Esta é uma característica importante e que traduz a centralidade que a cultura pode ganhar na agenda política dos governos. Seguindo a definição exposta pelo criador do Programa:

Ponto de Cultura é um conceito de política pública. São organizações culturais da sociedade que ganham força e reconhecimento institucional ao estabelecer uma parceria, um pacto com o Estado. Aqui há uma sutil distinção : o Ponto de Cultura não pode ser para as pessoas , e sim das pessoas; um organizador da cultura em nível local, atuando como ponto de recepção e irradiação de cultura. Como um elo na articulação em rede , o Ponto de Cultura não é um equipamento cultura do governo, nem um serviço. Seu foco não está na carência, na ausência de bens e serviços, e sim na potência, na capacidade de agir de pessoas e grupos. Ponto de Cultura é cultura em processo, desenvolvida com autônoma e protagonismo social. (TURINO: 2009. P. 64)

O Programa Cultura Viva reforça o coro na percepção da cultura como variável importante para outras esferas: para a garantia na autonomia de atividades, no protagonismo dos sujeitos, no empoderamento dos canais e no fortalecimento de associações e na gestão em rede. Ele se alinha de forma bastante coerente com uma percepção de que a cultura possibilita a reunião e a vocalização de grupos aliados dos grandes centros, possibilitando a publicização de atividades que se viam restritas a pequenos circuitos.

Se o Ponto de Cultura é o ponto (base) de apoio, o Cultura Viva é a alavanca. Coração e pulmão pulsando em cadência, ativando um fluxo contínuo de vida. Como parte de um sistema vivo, o Ponto de Cultura funciona como sedimentador e aproximador de iniciativas e ações e são essas ações que garantem a vitalidade do sistema, alimentando-o constantemente com novas ideias e fazeres. Essa concepção de sistema vivo faz com que o uno e o múltiplo sejam complementares e ao mesmo tempo diversos. Ao observar a logomarca do Cultura Viva e do Ponto de Cultura , percebe-se esta interligação e complementaridade: o Ponto representado por uma figura humana de braços

8 a 10 de agosto de 2012 Salvador **Bahia** Brasil

abertos (em referência ao “Homem Vitruviano” de Leonardo da Vinci”), em torno do qual pulsam ondas de afecção (em referência ao pensamento filosófico de Espinosa), e o Cultura Viva promovendo a integração dessas figuras, que sem encaixam e conectam-se. Esse é o conceito.

As ações do Cultura Viva funcionam como usinas de força, irrigando os Pontos com novos questionamentos e ideias. Um “tecer junto” em uma teia infinitamente composta a partir de pontos, antes isolados, que se percebem integrantes de algo mais amplo. Assim, o programa está sempre inacabado. “Onde há vida há inacabamento”, dizia Paulo Freire.

Se o Ponto de Cultura é a simplicidade, o Cultura Viva é a complexidade e ambos se completam, integrando um tecido comum, que vai além das determinações e acasos. São as ações e interações do Cultura Viva que fazem com que ele mantenha esse caráter subversivo na relação entre Estado e sociedade, no aparato interno do Estado, junto às organizações e movimentos sociais (que passam por mudanças internas quando participam da rede de Pontos de Cultura) e, sobretudo, no processo de questionamento criativo da própria cultura. (TURINO: 2009. P. 85-86)

O Cultura Viva apoia-se em uma percepção de que a potência no campo da cultura está na garantia de acesso e produção dos grupos artísticos. O papel do Estado neste cenário é o de facilitador de um processo.

Salienta também uma característica das ações públicas contemporâneas: a maior aproximação entre Estado e sociedade civil. Uma tendência que se materializa em experiências que primam por estabelecer canais mais específicos de diálogo com a sociedade, tais como o Programa Cultura Viva. Um processo que não é simples gera um tipo de exercício distinto: o de reinvenção do Estado brasileiro. Expõe fragilidades e demandas que estavam latentes e que ganham espaço e voz no momento em que o diálogo se constrói. Novamente recorrendo a reflexão proposta pelo criador do Cultura Viva, Célio Turino:

Essa interação, que no início é difícil, exercita um novo modelo de Estado, diferente dos até então conhecidos. Nos padrões conhecidos, temos que optar por formas pesadas de Estado, de caráter intervencionista e burocrático, ou então o Estado mínimo, com sensibilidade às necessidades sociais igualmente mínima. Um Estado de (novo tipo), que compartilha poder com novos sujeitos sociais, ouve quem nunca foi ouvido, conversa com quem nunca conversou, vê os invisíveis. Por isso ampliado, presente e ao mesmo tempo leve como o ar. (TURINO: 2009. P. 65)

A postura adotada pelo Estado ocasiona a necessidade de transformações na própria forma de gestão do mesmo, conforme ressalta o gestor no trecho acima. Afinal, assim como se acredita que a cultura é percebida por ângulos distintos e assume um papel específico na sociedade, também reflete mudanças na cultura política brasileira. A administração de uma política pública como esta precisa modificar a estrutura vigente,

novos padrões precisam ser estabelecidos para ultrapassar a barreira do discurso por uma defesa de uma gestão compartilhada e conseguir efetivamente materializá-lo.

Desta forma, a dinâmica de administração assume um papel societal, onde há a valorização de novos formatos institucionais que arregimentam a participação social. Uma vertente que, segundo Ana Paula Paula surgiu no Brasil nos anos 80 e tem como propósito romper com uma estrutura administrativa centralizadora e paternalista do Estado. O que fica em plena consonância com os ideais de governança e manifestação da vontade coletiva. Recorrendo a um trecho da autora:

(...) uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da vertente societal: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para exercer um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Consolidava-se assim a visão que orienta o discurso da vertente societal; a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político. (PAULA: 2005. P.155)

Estabelecem-se modelos centrados na mobilização popular e no estímulo para que o cidadão se sinta protagonista da gestão governamental. Não há mais o perfil de entrega de um serviço, mas de construção coletiva de programas, de apropriação de espaços, de fiscalização de todos os cidadãos, etc. Como ressalta também Alexandre Melo:

Assim, a valorização da democracia substantiva nos anos 80 significou uma redefinição dos critérios de avaliação da política social. Introduzida na agenda pública como princípio democrático, a participação se tornou também um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas, para torná-las mais eficientes. (MELO: 2007. P. 19)

Opera-se com outra abordagem de relacionamento com a sociedade, o que proporciona a criação de outros modelos de política pública que possibilitem a real participação social na estrutura decisória. Esta é uma categoria importante e bastante presente nas experiências mais recentes. Inúmeros podem ser os motivos geradores desta postura, mas o dado importante é que este caráter participativo possibilita um diálogo mais aberto e produtivo para a ação governamental.

Logicamente, é preciso reforçar que este não é um percurso fácil, a tensão é inerente a projetos em formulação e que precisam ser readequados. Novamente recorrendo à reflexão proposta por Célio Turino:

Durante o processo de implantação e acompanhamento dos Pontos há tensão. De um lado, os grupos culturais apropriando-se de mecanismos de gestão e recursos públicos; de outro, o Estado, com normas de controle e regras rígidas. Essa tensão, de certo modo inevitável, cumpre um papel educativo que, a longo prazo, resultará em mudanças em ambos os campos. O objetivo seria uma burocracia mais flexível adequada a realidade da vida, assim como um movimento social mais bem preparado no trato das questões de gestão, capacitando-se para melhor acompanhar as políticas públicas e o planejamento de suas atividades específicas. (TURINO: 2009. P. 64)

Muda-se o paradigma de relacionamento entre Estado e sociedade civil, ou pelo menos este é o propósito! No discurso proferido pelos gestores valoriza-se a força do povo como real produtor de cultura do país e a necessidade do Estado voltar-se para o mesmo e dialogar de forma franca e aberta. Quebra-se a barreira existente e aproximam-se os anseios, preocupações e deveres de cada um dos lados. No entanto, é com este enorme desafio que a efetivação da política busca superar obstáculos, afinal, como o Estado consegue lidar com características tão desiguais? A sociedade civil consegue realmente empoderar-se deste canal de participação e pleito?

Esta ação governamental inovou ao centrar nos beneficiários o foco da gestão, mas também sofreu com o tipo de relacionamento criado entre Estado e sociedade civil. Afinal, trazer para “dentro” do governo ações e pessoas que já estavam acostumadas a estarem fora do foco de atuação tem seus inúmeros lados positivos, mas também denota fragilidades existentes. Surgem problemas de gestão, dificuldades em lidar com casos tão distintos, a relação de paternalismo criado entre Estado e membros do Programa, etc. Este é um obstáculo latente no ambiente contemporâneo. A aproximação entre Estado e sociedade civil é benéfica, traduz uma abordagem mais democrática, mas também expõe as fragilidades e a enorme necessidade de mudança da estrutura institucional, especialmente no caso brasileiro.

A cultura é, portanto, estratégia de valorização e transformação de paradigmas sociais. Aproxima o Estado das demandas ocultas da sociedade civil e cumpre uma função específica. Seguindo a dinâmica de percepção sobre as características contemporâneas há a compreensão de que a função estética da cultura é então percebida como um catalisador para uma ética cidadã.

A questão da cidadania apresenta-se, portanto, como um desafio histórico brasileiro. (...) uma tentativa de discutir como a noção de cidadania se traduz em princípios éticos de liberdade, dignidade, respeito às diferenças, justiça, equidade e solidariedade. Faz-se necessário verificar como a idéia de cidadania,

A cultura aliada a uma perspectiva empoderadora vai além do deleite puramente estético, corrobora para um discurso de reflexão sobre contradições históricas e pode auxiliar em uma postura transformadora e questionadora da realidade. No entanto, o desafio está em não limitar a dimensão de uma política cultural a esfera cidadã ou a garantia de direitos, esta pode ser encarada como uma esfera componente do processo de interação e do embate coletivo, pois entende-se que:

A cidadania é uma construção coletiva, vinculada à participação dos membros de uma determinada sociedade nas decisões dessa sociedade, com a garantia de direitos e reconhecimento e exigência de deveres numa relação igualitária. Os cidadãos têm direitos e deveres iguais, sem privilégios de uns sobre os outros. (WAISELFISZ, 1998, p. 143)

A percepção de uma política pública de cultura atualmente vai além da garantia à fruição de bens culturais. Ela busca atingir outros propósitos intangíveis de transformação da realidade dos partícipes. Uma percepção observada no Cultura Viva e verbalizada também por Marilena Chauí por ocasião da experiência na secretaria de cultura de São Paulo:

O projeto cultural colocou-se, portanto, na perspectiva da democratização da cultura como direito à fruição, à experimentação, à informação, à memória e à participação. Contra a violência visível e invisível dissimuladas pela mitologia e não-violência, demos prioridade a programas de compreensão crítica da sociedade e da história brasileiras. Contra o universo da *mass mídia*, demos ênfase ao caráter expressivo, experimental e diversificado da criação cultural como trabalho. Contra o populismo, procuramos expandir a rede de serviços culturais que garantisse às camadas populares o acesso à informação e às formas mais avançadas da produção cultural. Contra o elitismo oligárquico, procuramos desenvolver não só projetos de memória social, mas sobretudo tornar visível que somos todos sujeitos culturais, mesmo que não sejamos todos criadores de obras de arte e de pensamento. Os programas visavam à formação (escolas e oficinas, seminários e cursos), à informação (bibliotecas, discotecas, arquivos históricos, videotecas, acesso a teatros, museus e cinemas), à reflexão crítica (memória oral, memória social e política), ao lazer e à solidariedade social (grandes eventos de música e dança ao ar livre), à garantia de acesso aos bens culturais e à criação cultural (ampliação e extensão para a periferia mais pobre da cidade da rede de bibliotecas, videotecas, discotecas, escolas de arte, teatros, centros culturais e casas de cultura, museus e casas históricas). (CHAUÍ: 2006, p. 83)

Esta percepção de Chauí nos ajuda a entender melhor o lugar que as políticas públicas de cultura buscam ocupar nas sociedades, um ambiente mais ampliado e interligado com outras esferas sociais. Especialmente no caso brasileiro, há um esforço

importante de diálogo da pasta da Cultura com tantas outras presentes no governo. A tão falada transversalidade da cultura que, apesar de se tornar uma expressão utilizada à exaustão, traduz esta postura de não enxergar a ação cultural como um fim em si mesmo. Ela é percebida como um ponto de partida, um ponto de diálogo com outros ganhos que o governo pode garantir à população.

Em suma, acredita-se que o Programa Cultura Viva materializa questões que estão na agenda e na discussão acerca das políticas públicas de cultura no ambiente contemporâneo. Um cenário que implica em pequenas transformações, em apostar na autonomia social e no reforço da autoestima dos cidadãos em se verem representados.

Tal postura potencializa a criação de novas formas de interação entre Estado e Sociedade. No entanto, é preciso perceber a utopia de igualar o poder de ação destes dois campos. É evidente que existe um hiato de poder entre estes dois atores, mas no campo das políticas públicas, esta correção de “rumo” abandona a visão de que os indivíduos são beneficiários da ação do Estado e busca adotar o conceito de partícipe.

Potencializa-se, portanto, o desempenho e o lugar a ser ocupado pela sociedade civil, pois possibilita um sentimento, inclusive de pertencimento do indivíduo em relação ao Estado. O cidadão se sente contemplado e nomeado por uma estrutura que antes o renegava. Uma postura que, em certo sentido, pode contribuir para a renúncia de uma atitude subserviente do cidadão em relação ao Estado. Neste ambiente, almeja-se abdicar da relação de “entrega” entre um e outro, o perfil de balcão de oportunidade é abandonado para a valorização da autonomia individual e do protagonismo social.

O intuito é possibilitar a construção de um Estado que seja feito à imagem de seu povo, que reflita a maioria dos interesses da população e que não seja a continuidade de um grupo de interesses. Trazer os maiores beneficiários da ação, os cidadãos, para dentro do processo político.

Percebe-se uma postura governamental centrada em um prisma de valores democráticos. Sem esquecer o perfil simbólico da cultura, mas dando a ela um lugar de destaque na agenda governamental e encarando-a como propulsora para o exercício da cidadania.

#### **Bibliografia:**

BOLÁN, Eduardo Nivón. **La política cultural. Temas, problemas y oportunidades.** Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais diálogo indispensável**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **A Imaginação a Serviço do Brasil: programa de políticas públicas de cultura**. São Paulo, 2002.

HALL, Stuart. **A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 22, n°2, p. 15-46, jul./dez. 1997.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação das Políticas Sociais: uma questão em debate**. 5 ed. São Paulo: Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Portaria Ministerial de Criação do Programa Cultura Viva**. Brasília: MINC. 2004. Texto original disponível em: [www.cultura.gov.br/site/wp-content/.../portaria-156-de-2004.pdf](http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/.../portaria-156-de-2004.pdf).

PATTO, Rodrigo. **Culturas Políticas na história: Novos Estudos**. Belo horizonte, MG: Argvmentvm, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 11 ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

TURINO, Célio. **Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo, coordenador. **Juventude, Violência e Cidadania: os jovens de Brasília (relatório de pesquisa)**. Brasília: Cortez Editora, 1998.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.