

Escritos sobre políticas culturais

Escritos sobre políticas culturais

LIA CALABRE

FUNDAÇÃO  Casa de Rui Barbosa

Rio de Janeiro 2019

Presidente da República
Jair Messias Bolsonaro

Ministro da Cidadania
Osmar Terra

Fundação Casa de Rui Barbosa

Presidente Substituta
Lucia Maria Velloso de Oliveira

Diretor Executivo Substituto
Ronaldo Leite Pacheco Amaral

Diretor do Centro de Pesquisa
Antonio Herculano Lopes

Chefe do Setor de Políticas Culturais
Lia Calabre

Chefe do Setor de Editoração
Benjamin Albagli Neto

Preparação de Texto: Gabriel George Martins e Maísa Kawata (Tikinet)

Estagiária de Revisão: Carolina de Oliveira Lima (FCRB)

Estagiária de Produção Editorial: Meira Santana (FCRB)

Editoração Eletrônica e Revisão de Provas: 7Letras

Calabre, Lia.

Escritos sobre políticas culturais [recurso eletrônico] / Lia Calabre. – Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019.

1 e-book em formato pdf (218 p.).

Introdução: Alexandre Barbalho.

ISBN : 978-85-7004-399-3

1. Política cultural. I. Barbalho, Alexandre, pref. II. Título.

CDD 353.7

Letícia Krauss Provenzano
CRB-7/6334

Fundação Casa de Rui Barbosa
Rua São Clemente 134, Botafogo
22260-000, Rio de Janeiro, RJ
Telefone (21) 3289-4600
fcrb@rb.gov.br | www.casaruibarbosa.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
Lia Calabre	
INTRODUÇÃO Política cultural mais uma vez, e sempre	11
Alexandre Barbalho	
Parte 1	
CAPÍTULO 1	
Políticas culturais: questões do tempo presente	17
CAPÍTULO 2	
A institucionalização da política cultural em tempos de ditadura civil-militar	24
CAPÍTULO 3	
Desenvolvimento e políticas culturais: visões e revisões	45
CAPÍTULO 4	
Política cultural em tempos de democracia: a era Lula (2003-2010)	59
CAPÍTULO 5	
Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014	77

Parte 2

CAPÍTULO 6	
Revelando os Brasis: o projeto	93
CAPÍTULO 7	
Os Brasis do “Revelando”: análise da 1ª edição da circulação do projeto	106
CAPÍTULO 8	
Políticas culturais no governo Lula: reflexões sobre o programa Mais Cultura	133
CAPÍTULO 9	
Microprojetos Mais Cultura na região do Semiárido: a busca de novos modelos de financiamento público da cultura	146
CAPÍTULO 10	
Uma década de programa Cultura Viva: reflexões e balanços	157
CAPÍTULO 11	
O programa Cultura Viva: riqueza e desafios na gestão das atividades culturais	176
CAPÍTULO 12	
Gestão pública da cultura: reflexões sobre a contemporaneidade	179
CAPÍTULO 13	
Cultura e territorialidades: políticas culturais, territórios e identidades	195

APRESENTAÇÃO

Em 2002, quando iniciei meus estudos sobre políticas culturais, atuando como pesquisadora do quadro de concursados da Fundação Casa de Rui Barbosa, esse era um tema ainda pouco explorado. O cientista político Mário Brockman Machado presidia a Fundação. Em outras oportunidades, ele já havia sido um grande incentivador dos estudos sobre políticas culturais e alimentava o projeto de ver a Casa de Rui Barbosa como uma referência também nessa área, já que se tratava de uma instituição do quadro das vinculadas ao Ministério da Cultura.

Ao final dessa primeira década do século XXI, esse quadro havia se transformado. Os estudos, as discussões, os eventos sobre políticas culturais ou sobre políticas públicas de cultura se adensaram e começavam a formar um campo muito diversificado, pluridisciplinar. Parte dessa mudança se devia às condições internas do país, com uma diversidade de projetos, ações e políticas sendo implementadas pelo Ministério da Cultura, que de inúmeras maneiras incentivava jovens graduandos, mestrandos e doutorandos a estudar essa conjuntura, a tomar as políticas culturais, em suas diversas vertentes, como objeto de trabalho.

Mas a conjuntura externa também teve um peso significativo no crescimento do interesse pela área de estudos. As ações da Unesco no campo da cultura se multiplicaram, documentos, estudos, convenções, deslocavam as discussões sobre a cultura para um lugar mais central. As iniciativas da Organização dos Estados Ibero-Americanos, os encontros de ministros da Cultura da América Latina e do Caribe, os esforços para a construção de bases de dados internacionais sobre a área da cultura, as trocas metodológicas para elaboração de contas satélites da cultura, enfim, um significativo número de novas ações, que atraíam a atenção dos estudiosos, dos mais

variados campos disciplinares para a cultura e, mais especificamente, para as políticas públicas de cultura.

Nessa trajetória trilhada a partir de 2002, mantive-me participando de encontros, colóquios, congressos, na maioria das vezes escrevendo sobre políticas públicas de cultura contemporânea (tem os escritos sobre rádio também). Uma parte dessa produção de artigos dispersos foi reunida em uma publicação organizada em 2008 e publicada pelo BNB em 2010.

Em 2018, surgiu a ideia de fazer uma nova reunião de parte dos artigos que tivessem sido escritos entre 2007 e 2017. Foi assim que surgiu o presente volume, que está dividido em duas partes. Os artigos foram distribuídos buscando ter na primeira parte a constituição de uma trilha da história das políticas culturais, com estudos que vão desde os anos 1960 a 2017. Foram selecionados para essa parte da presente coletânea artigos de cunho mais histórico.

Para a segunda parte, foram selecionados alguns artigos dedicados mais especificamente aos estudos de ações, projetos e políticas. Essa estratégia tem como ponto negativo o fato de que as reconstituições das conjunturas nas quais as ações ocorrem algumas vezes se repetem. Busquei selecionar artigos e organizar a presente obra de maneira a apresentar um quadro mais amplo sobre as políticas culturais no Brasil. Nem creio ter chegado a um ponto ideal do que havia projetado, mas creio que a partir dos temas e ações abordados os leitores possam ter uma ideia razoável das dinâmicas das políticas públicas no período.

Parte dos artigos já foi publicada, outros foram somente apresentados em congressos e encontros científicos, e há ainda aqueles que foram apresentados em eventos e publicados. Todos os artigos foram de alguma maneira revistos, alguns ampliados, mas, de maneira geral a ideia foi de não alterá-los, de permitir que mantivessem as marcas do tempo da escrita, a pulsação das discussões do contexto no qual estiveram inseridos.

Cheguei a pensar na possibilidade de reescrever os artigos em formato de um livro único, reunindo as informações, mas distanciando a escrita, como tradicionalmente se recomendava aos historiadores, das discussões que estiveram em pauta no momento da elaboração das políticas.

Porém, encantou-me mais o projeto de reunião dos artigos sob a marca dos tempos. As versões de alguns deles ainda se encontram disponíveis *online*, nos anais dos congressos, nas revistas ou em publicações coletivas. Um outro problema que pode ainda ser apontado é a repetição

de referências e citações em alguns dos artigos. Ainda que tenha buscado selecionar um material que ao mesmo tempo dialogasse, mantivesse uma certa diferença entre si, as repetições não puderam ser de todo evitadas.

Por último, mas não menos importante, devo registrar que a presente coletânea é fruto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Cátedra Unesco de Políticas Culturais e Gestão e foi viabilizada com recursos oriundos da área internacional do Ministério da Cultura, que apoiou financeiramente o projeto nos anos de 2017 e 2018.

Parceiros de trajetória de pesquisa, amigos mais próximos, alunos, bolsistas, pesquisadores diversos, público interessado, leitores críticos, enfim, um grande universo de pessoas contribuiu para parte das reflexões e análises aqui apresentadas. O trabalho em rede tem se mostrado fundamental em tempos de exacerbação dos individualismos. Muitos dos artigos reunidos foram apresentados e discutidos em diversas ocasiões e com públicos variados.

As observações continuam a ser muito bem-vindas! Uma ótima leitura para todos.

Lia Calabre

Rio de Janeiro, fevereiro de 2019

INTRODUÇÃO

Política cultural mais uma vez, e sempre

Em 2010, pela coleção Textos Nômades, que tive o prazer de conceber para o Centro Cultural Banco do Nordeste, Lia Calabre reuniu um conjunto de artigos dispersos, mas não inéditos (parafraçando a poeta Ana Cristina César), que intitulou *Políticas culturais no Brasil: história e contemporaneidade*.

Um ano antes, pela editora da Fundação Getúlio Vargas, na coleção FGV de Bolso, Calabre publicou *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*, livro no qual, como indica o título, traça o tortuoso percurso das relações entre Estado e cultura no Brasil ao longo de quase um século, ainda que de forma concentrada, a fim de responder à proposta da coleção de lançar livros básicos com o intuito de estimular o/a leitor/a a seguir adiante com outras leituras – como também era o propósito das saudosas coleções da Brasiliense dos anos 1980: Tudo é História, Primeiros Passos e Encanto Radical.

Eis que, uma década depois do primeiro livro (aqui cabe um longo parêntese: antes de entrar nesse campo de estudos, Calabre já havia publicado duas obras que são referências para quem se interessa pelo universo do rádio no Brasil: *A era do rádio* [Jorge Zahar, 2002] e *O rádio na sintonia do tempo: radionovelas e cotidiano 1940-1946* [Edições Casa de Rui Barbosa, 2006], que são resultados, respectivamente, de sua dissertação de mestrado e de sua tese de doutorado, ambas em história social, pela Universidade Federal Fluminense – UFF), a autora oferece aos leitores e leitoras mais um registro de sua produção intelectual, retomando o formato de coletânea e seguindo o mesmo procedimento editorial da anterior: reunindo as reflexões sobre política cultural que andou, nos últimos anos, apresentando em congressos e encontros e publicando em periódicos e anais acadêmicos.

Calabre é pesquisadora incansável, mas também participe da elaboração, implementação e avaliação de vários programas, projetos e políticas executadas pelo Ministério da Cultura (MinC) desde o início do primeiro governo Lula – que coincide com sua entrada na Fundação Casa de Rui Barbosa, na qual montou e coordena até hoje o setor de Políticas Culturais. Seu ponto de vista, seu lugar de fala é privilegiado: trata-se de uma síntese do pensamento e da atuação da acadêmica e da agente da política pública.

Assim, neste *Escritos sobre política cultural*, o que se observa é um conjunto de três temas presentes nos livros anteriores, que muitas vezes se entrelaçam nos capítulos que compõem a nova coletânea.

Um é de fundo mais histórico, em que sobressai a historiadora de formação discutindo o papel das políticas culturais em momentos paradigmáticos da política brasileira, como nos períodos autoritários do governo Vargas (1930-1945) e do regime militar (1964-1984). Neles, o Estado se fez presente de forma intensa no campo cultural, implementando um processo de criação institucional na área no qual se destacam o Instituto Nacional do Livro (INL) e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan, hoje Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan), na era Vargas, e a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e a Empresa Brasileira de Filmes S. A. (Embrafilme), no período militar; já no retorno dos civis à Presidência (ainda que pelo voto indireto), no governo Sarney, foi criado o MinC, com Celso Furtado tendo sido um de seus gestores, e lançada a primeira lei federal de incentivo fiscal à cultura.

O segundo tema é o contexto atual das políticas federais de cultura. Com isso, estou falando das direções que são dadas a essas políticas a partir da nomeação de Gilberto Gil como ministro da Cultura em 2003 – direções estas que, de uma forma ou de outra, ainda hoje (fevereiro de 2019) orientam a ação do MinC (atualmente Secretaria Especial da Cultura, ligada ao Ministério da Cidadania). Afinal, estão por aí o Plano e o Sistema Nacionais de Cultura, com seus desdobramentos pelos estados e municípios, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), o programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura, entre outros exemplos possíveis.

Aqui, temos mais a Calabre pesquisadora de uma fundação ligada ao Ministério/Secretaria. Há, então, não só avaliações mais gerais do que ocorreu nos governos Lula e Dilma e nas gestões de Gilberto Gil, Juca Ferreira, Ana de Hollanda e Marta Suplicy, mas também análises de políticas específicas que se destacaram ao longo desses anos – algumas,

inclusive, replicadas em outros países da América Latina –, como o projeto Revelando os Brasis, o programa Mais Cultura (incluindo o pouco estudado Microprojetos Mais Cultura, voltado para a região do Semiárido brasileiro) e a iniciativa Cultura Viva.

Por fim, o terceiro elemento presente nos textos de Calabre é o de reflexões mais conceituais, abordando questões fundantes para as políticas contemporâneas de cultura, seja no Brasil, seja no mundo afora: cooperação internacional, gestão cultural, cultura e território e cultura e identidade. Aí está o resultado da síntese da múltipla Lia Calabre, que elabora um pensamento indispensável para nós que atuamos na área como pesquisadores ou gestores (públicos ou privados), ou pesquisadores e gestores, algo que costuma ocorrer com frequência – característica que não sei se exclusiva, mas bastante pronunciada no campo político-cultural brasileiro.

Não tenho a intenção de fazer um resumo do conteúdo e muito menos uma resenha do livro. Não é o meu papel aqui. O que procuro nesta breve introdução é instigar o leitor a acessar todo esse universo de escritos sobre política cultural sistematizado por Lia Calabre. Para tanto, basta adentrar-se nas páginas que seguem. Boa aventura intelectual!

Alexandre Barbalho

Fortaleza, fevereiro de 2019

Parte 1

CAPÍTULO 1

Políticas culturais: questões do tempo presente

Para falarmos, hoje, das políticas culturais em nosso país, temos que começar assinalando largos tempos de ausência delas. O que temos vivenciado no Brasil são alguns períodos de construção de políticas públicas de cultura, seguidos por períodos de desmonte e redirecionamento ou de omissão do Estado. A presença da cultura no campo das políticas públicas, tanto no nível estadual, como no nível municipal, é recente – tivemos uma experiência pioneira, mas isolada, em São Paulo, com Mário de Andrade, entre 1935 e 1937, e algumas outras pontuais, a partir dos anos 1980.

Um dos principais problemas a ser enfrentado é exatamente o da real institucionalização da área da cultura no conjunto das políticas públicas. Vivemos em um momento em que a cultura passou finalmente a ser encarada como um direito, como verdadeiramente o é. O direito à cultura está garantido na Constituição Federal, nas constituições estaduais e em muitas das leis orgânicas municipais. O desafio que se coloca é o de transformar a lei em realidade. Porém, há um futuro de incertezas pela frente. Depois de uma década e meia de avanços, várias políticas e conquistas se veem ameaçadas com a chegada, em 2019, de um grupo conservador de direita ao poder. Mas deixemos por enquanto as questões de futuro e voltemos às análises dos processos, a partir de uma perspectiva democrática e cidadã.

Uma política cultural atualizada deve reconhecer a existência da diversidade de públicos, com as visões e os interesses diferenciados, que compõem a contemporaneidade. No caso brasileiro, ainda temos a premissa de reverter o processo de exclusão, da maior parcela do público,

das oportunidades de consumo e de criação culturais. Néstor García-Canclini¹ utiliza o conceito de hibridização cultural como uma ferramenta para demolir a concepção do mundo da cultura em três camadas: culta, popular e massiva. O conceito de hibridização abrange diversas mesclas interculturais, não apenas as raciais, que se costumam encaixar no termo “mestiçagem”, ou as preponderantemente religiosas, categorizadas enquanto sincretismos.

A promoção de políticas de caráter mais universal tem como desafio, segundo Pierre Bourdieu e Alain Darbel, a questão de um processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”.² Para o sociólogo francês, é necessário ter cautela na aplicação mecânica e simplista de uma política de acesso. Ao analisar a questão do público dos museus de arte em diferentes cidades da Europa, ele alerta para o fato de que:

[...] se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação.³

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dessas múltiplas linguagens com este. Segundo Tereza Ventura “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”⁴

No Brasil, na maioria das vezes, a ação na área da cultura tem sido pensada a partir de uma visão limitada ao acontecimento episódico, ao evento, inclusive por muitos dos gestores da área pública. Qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não ocorre diferente. Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e a multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados. As ações públicas têm que demonstrar, minimamente, coerência entre o

1 GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Culturas híbridas*, 1998.

2 BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte*, p. 162.

3 Ibid., p. 69.

4 VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea, p. 88.

que se diz buscar e o que põe em prática. Não existe relação direta de causa e efeito no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação. Parte das ações interage com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, necessitando de um tempo mais longo para gerar resultados visíveis. Nesse caso, o grande desafio é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e trabalho.

Um dos possíveis caminhos a serem seguidos nesse processo de construção de políticas de longo prazo é o do envolvimento dos agentes atingidos por tais políticas. O país vive, a partir de 2003, um movimento contínuo de construção de projetos coletivos de gestão pública nas mais variadas áreas. Têm sido cada vez mais atuantes os conselhos que contam com a participação efetiva da sociedade civil, ainda que estejam distantes de um nível que possamos classificar como ideal. Os produtores, os agentes, os gestores culturais, os artistas e o público em geral também vêm buscando formas de participar e de interferir nos processos de decisões no campo das políticas públicas de cultura. Ressurgem movimentos de valorização das manifestações culturais locais, que incentivam tanto a redescoberta dos artistas da comunidade, como a valorização de novas formas de produção artístico-culturais. Aumentam as demandas por maior formação e especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis, do artesão aos responsáveis pelas atividades burocráticas, que devem implementar seus projetos buscando autonomia cultural.

A base de um novo modelo de gestão está no reconhecimento da diversidade cultural dos distintos agentes sociais e na criação de canais de participação democrática. A tendência mundial aponta para a necessidade de mais racionalidade no uso dos recursos, buscando obter ações ou produtos (um centro de cultura, um museu, uma biblioteca, um curso de formação) capazes de se transformarem em multiplicadores desses ativos culturais. É a falência do modelo de uma política de pulverização de recursos, como foi o caso do Programa de Ação Cultural (PAC), da década de 1970,⁵ que mesmo cobrindo vastos espaços territoriais, não evitou a falta de integração entre eventos percebidos e vivenciados de maneira isolada, ou seja, mobilizou

5 Tratado em outro artigo “A institucionalização da política cultural em tempos de ditadura civil-militar” desta publicação.

uma grande soma de recursos com um resultado pequeno, mas que ainda vem sendo insistentemente utilizado por algumas administrações.

No caso brasileiro, encontramos, nos diversos níveis de governo, órgãos responsáveis pela gestão cultural. Em todos eles estão os problemas da carência de recursos. É fundamental definir as relações que podem e devem ser estabelecidas entre os vários órgãos públicos de gestão cultural nos níveis federal, estadual e municipal, e deles com outras áreas governamentais, as instituições privadas e a sociedade civil. Existe uma série de competências legais comuns entre a União, os estados e os municípios. Entre elas podemos destacar a função de proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos. Uma consequência visível disso é a existência de uma série de instituições, como museus, centros culturais, galerias de arte, bibliotecas, teatros etc., sob administração indistinta da União, dos estados e dos municípios. Essas instituições possuem acervos similares e promovem, muitas vezes, atividades idênticas, sem ao menos buscar uma integração ou um planejamento partilhado. Não existem políticas nacionais, por exemplo, de gestão desses acervos, ou mesmo de gestão do patrimônio cultural. Não existe um lugar que centralize essas informações, permitindo ao governo o real conhecimento da atual situação; subsídio indispensável para a elaboração de políticas. Há a necessidade de realizar algumas partilhas de tarefas entre os diversos níveis de governo, evitando duplicidades ou, ao contrário, omissão de ações, como comumente ocorre na área dos bens tombados.

A diversidade cultural coloca em pauta a questão da democratização cultural. Um processo contínuo de democratização cultural deve estar baseado em uma visão da cultura como força social de interesse coletivo, que não pode ficar dependente das disposições do mercado. Em uma democracia, a cultura deve ser encarada como expressão de cidadania, logo, um dos objetivos de governo deve ser o da promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, buscando atuar no atendimento das necessidades e desejos de cada um, procurando incentivar a participação popular no processo de criação cultural e promovendo modos de autogestão das iniciativas culturais. A cidadania democrática e cultural contribui para a superação de desigualdades, para o reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado está permitindo a expressão da diversidade cultural.

Dentro de um quadro de constante escassez de recursos financeiros na administração pública, a área da cultura é, muitas vezes, considerada como menos importante, ou mesmo como supérflua. Tal visão, que dificulta a estruturação do setor, foi sendo gradativamente alterada entre os anos 2003 e 2016. Presenciamos, principalmente no nível municipal, um processo crescente de institucionalização da área, com a criação de secretarias (mesmo conjuntas com outras políticas), conselhos de cultura, fundações, fundos de financiamento e busca de formação mais qualificada para seus gestores.

Passamos aí para outra importante questão que está no centro das preocupações das políticas culturais, que é a da formação dos gestores na área de cultura, principalmente na dimensão pública. Esse é um campo profissional novo, que demanda conhecimentos múltiplos, interdisciplinares, algumas vezes ultraspecíficos, outras, muito diversificados. A disponibilidade de cursos e centros de formação profissional para gestores culturais cresceu, mas ainda é insuficiente, concentrada nas capitais, principalmente do Sudeste do país. A qualificação dos trabalhadores da área da gestão cultural é fundamental para a efetivação das próprias políticas setoriais, que necessitam de ferramentas de planejamento e avaliação e devem poder contar com diagnósticos para serem melhor elaboradas, buscando atingir maior grau de eficácia e de permanência.

A problemática da permanência ou da descontinuidade é outro dos desafios enfrentados pelas políticas culturais, na verdade, pela maioria das políticas públicas no país. Dentro da área pública sofremos da “síndrome da imediatividade”. Políticas públicas são processuais, levam algum tempo para gerar resultados visíveis, que possam ser medidos, avaliados. Dentro da área da gestão pública, as administrações que se sucedem costumam alimentar a má tradição de desvalorizar, *a priori*, as realizações e os processos implementados pela gestão anterior e buscar impor uma marca nova à administração. O resultado é que terminamos por assistir um processo contínuo de desperdício de recursos orçamentários e físicos. No caso da cultura, tal prática administrativa é desastrosa. Processos culturais são gestados num tempo mais longo. O estímulo à diversificação e à revitalização das práticas culturais não costumam gerar frutos rapidamente, são, na verdade, de natureza processual, e não ações de resultados imediatos. Isso não quer dizer que não possa ou não deva ocorrer reformulações e redirecionamentos das políticas (muitas vezes ainda ações) que estiverem em curso, entretanto, há a necessidade de uma avaliação cuidadosa para que isso ocorra.

Outra preocupação presente no cenário contemporâneo é a da ampliação dos processos participativos, democráticos e diversos. Políticas culturais são definidas como fruto de ações implementadas pelo governo e pela sociedade civil nas suas mais diversas formas de representação. As políticas implementadas tenderão tanto mais a se efetivar, quanto maior for o grau de pactuação com o público por ela atingido. O desafio que se apresenta é o de criar e manter canais de diálogo e formas de representação que permitam a construção de políticas de forma colaborativa e diversa. Um desses canais é o da criação de conselhos de cultura, no mínimo paritários, com a participação ampliada dos mais diversos segmentos da sociedade civil.

Outra questão prioritária é a da gestão da informação. A elaboração de políticas requer conhecimento sobre o tema. O planejamento demanda a existência de um mínimo de dados. A criação de um sistema nacional de cultural é uma das possíveis formas de garantir as parcerias necessárias para a construção de um sistema nacional de informações culturais.

A função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir as plenas condições de desenvolvimento dela. O Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo. Cultura é fator de desenvolvimento.

As questões aqui levantadas: institucionalização do campo, formação de pessoal, continuidade e participação ampliada, têm, em seu conjunto, um objetivo maior, ou seja, visam a garantir a existência e sobrevivência da diversidade cultural. O maior desafio, hoje, dos que atuam no campo das políticas culturais é o de transformar nossas desigualdades históricas, de acesso e manifestação, em diferenças que permitam a efetiva existência, convivência e preservação da rica diversidade cultural brasileira, ainda que os cenários futuros não se mostrem propícios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2006.
- BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp, 2003.

CALABRE, Lia. Profissionalização no campo da gestão pública de cultura nos municípios brasileiros: um quadro contemporâneo. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 6, p. 66-73, 2008.

_____. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1998.

URFALINO, Philippe. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette Littératures, 2004.

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 77-89, 2005.

CAPÍTULO 2

A institucionalização da política cultural em tempos de ditadura civil-militar

Políticas culturais, direitos culturais e gestão pública da cultura são alguns dos temas que têm ocupado a pauta dos que se dedicam a estudar as relações entre o Estado e a cultura na contemporaneidade. Trilhando esse campo de análise, este artigo tem como objeto central a história da política cultural do país, nas décadas de 1960 a meados de 1970, tendo como um dos fios condutores a atuação do Conselho Federal de Cultura (CFC) (1966-1990). É importante ressaltar que as relações do Estado brasileiro com a cultura, ao longo das décadas de 1960, 1970 e mesmo a de 1980, envolveram um vasto, complexo e diferenciado número de atores e órgãos públicos. Nesse cenário, o CFC é um dos atores que tem papel bastante destacado no processo de construção das políticas culturais, especialmente no período de 1966 a 1976, que será objeto deste artigo.

Nos estudos sobre políticas culturais, a grande maioria dos estudiosos aponta a criação do Ministério de Assuntos Culturais da França, em 1959, como o marco internacional fundador do processo de institucionalização da relação entre o Estado e a cultura. As ações e o modelo francês foram tomados como referência para diversos países ocidentais, inclusive para o Brasil. Philippe Urfalino, estudioso do que denomina “invenção da política cultural da França”, chama atenção para o fato de que a política cultural, em qualquer país, evolui a partir do somatório de ações dos segmentos administrativos, dos organismos em geral e dos meios artísticos interessados e que, sendo assim, podemos considerar que os estudos de política cultural contribuem para o desvendamento de uma espécie de história da ideologia cultural do Estado.¹

1 URFALINO, Philippe. *L'invention de la politique culturelle*, p. 10-11.

ANTECEDENTES A 1966

Desde a década de 1930, o governo federal enunciava um projeto de estruturação de um conselho nacional de cultura. Entretanto somente em 1961, com a promulgação do decreto nº 50.293, de 23 de fevereiro de 1961, foi criado e efetivado o Conselho Nacional de Cultura. Num primeiro momento, o órgão esteve diretamente subordinado à Presidência da República, que era ocupada por Jânio Quadros. A sua desvinculação com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), no qual naturalmente deveria ser criado um conselho de cultura, pode ser tomada como um indicativo das intenções do presidente Jânio Quadros em ter maior controle sobre as ações no campo da cultura, a serem elaboradas em sua gestão, e de um possível estreitamento das relações entre estado e cultura. O decreto se refere à necessidade da criação de um órgão de orientação da política cultural do governo.

O novo Conselho era composto por comissões nacionais de: literatura, teatro, cinema, música e dança, artes plásticas, filosofia e ciências, esta última, criada logo no mês seguinte. O decreto trazia como atribuições do Conselho: estabelecer a política cultural do governo (por meio de programas anuais de aplicação de recursos); estudar e opinar sobre assuntos de natureza cultural (que lhe fossem submetidos pela Presidência da República); realizar balanço das atividades culturais do país (na área pública e na privada); manter atualizado um registro de instituições culturais privadas; entre outras.

Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, o Conselho foi reformulado e realocado na estrutura pública, na condição de órgão subordinado ao MEC. A maioria das atribuições do decreto de 1961 foi mantida e o novo Conselho passou a ter existência efetiva. Foi indicado para o cargo de secretário-geral o diplomata e teatrólogo Paschoal Carlos Magno, que conseguiu realizar algumas atividades e desenvolver projetos, ainda que os recursos fossem escassos. Com o golpe civil-militar de 1964, ele foi afastado do cargo.

Na segunda metade de 1966, foi formada uma comissão para elaborar estudos visando à reformulação da política cultural do país, presidida por Josué Montello.² Foi sugerida a criação de um CFC, nos moldes do Conselho Federal de Educação, com a função de assessorar o ministro da

2 Josué Montello, primeiro presidente do Conselho Federal de Cultura, foi também quem presidiu a comissão de estudos para a reformulação da política cultural do país, em 1966,

educação e cultura nas ações no campo da cultura. Para os elaboradores da proposta, o Conselho Nacional de Cultura, que havia sido criado em 1961, não tinha real atuação nacional, nem a dimensão necessária para lidar com a problemática da cultura no país. Roberto Parreira, em depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), narra que:

O presidente Castello sempre foi uma pessoa que entendia a importância da área cultural. Agora, era uma visão de área cultural de leitor de clássico francês. Para ele criar um Conselho resgataria grande parte de eventuais problemas ocorridos na área cultural durante o início do governo militar. A proposta de Josué, que teve muito apoio de Rachel de Queiroz, que era amiga do presidente Castello, atendeu perfeitamente a uma questão até quase que pessoal do presidente.³

O projeto de fortalecimento das ações do Estado, com o objetivo de preservação de determinada ideia de cultura nacional, adequava-se perfeitamente à conjuntura política. Percebe-se a forte influência que o modelo francês de política cultural exerce sobre o país, com a premissa de “levar” determinada cultura nacional para toda a população. Esse é um momento ainda muito próximo da criação do Ministério de Assuntos Culturais da França – e anterior aos protestos de maio de 1968 – no qual, segundo Philippe Poirrier, verifica-se a elaboração de uma série de discursos que buscam legitimar as novas funções do Estado, que deve cumprir o dever de “tornar acessíveis as principais obras da humanidade e, primeiro, da França ao maior número possível de franceses; garantir o mais vasto público para nosso patrimônio cultural e favorecer a criação de obras de arte e do pensamento que o enriqueçam”⁴ – funções previstas no decreto de criação do órgão, em julho de 1959.

como registrado em seu discurso no momento da instalação do Conselho Federal de Cultura. MONTELLO, Josué. Conselho Federal de Cultura [Discurso], p. 6.

3 Roberto Parreira foi secretário da Comissão de Legislação e Normas do Conselho Federal de Cultura e já havia trabalhado no Ministério da Educação. Em 1973, foi gerente do Programa de Ação Cultural, diretor executivo da Fundação Nacional de Artes (Funarte), da TV Educativa do Rio de Janeiro (TVE Brasil) e da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme). PARREIRA, Roberto. Depoimento.

4 POIRRIER, Philippe. Introdução, p. 19.

OS PRIMEIROS TEMPOS DO CFC

Em 24 de novembro de 1966, por meio do decreto-lei nº 74, foi criado, no Brasil, o CFC, constituído, inicialmente, por 24 membros diretamente nomeados pelo presidente da República.⁵ O decreto nº 60.237, de fevereiro de 1967, definiu as disposições sobre sua instalação e seu funcionamento. Naquele momento, tomaram posse, como conselheiros: Adonias Filho, Afonso Arinos, Ariano Suassuna, Armando Schnoor, Arthur César Ferreira Reis, Augusto Meyer, Cassiano Ricardo, Clarival do Prado Valladares, Djacir Lima Menezes, Gilberto Freyre, Gustavo Corção, Hélio Viana, João Guimarães Rosa, José Cândido de Andrade Muricy, Josué Montello, d. Marcos Barbosa, Manuel Diegues Junior, Moysés Vellinho, Otávio de Faria, Pedro Calmon, Rachel de Queiroz, Raymundo de Castro Maia, Roberto Burle Marx e Rodrigo Mello Franco. Todos os intelectuais que possuíam projeção e reconhecimento nacional e internacional, oriundos das academias das diversas áreas, como as de ciências e letras, mas que mantinham diferenças significativas entre si. Podemos dizer que o CFC foi composto, majoritariamente, por intelectuais com vasta experiência na relação com o Estado e a cultura, desde os anos 1930 e 1940.

É importante ressaltar que, no momento da instalação do Conselho, não existia e nem foi criada, internamente ao MEC, nenhuma estrutura que efetivamente permitisse a valorização da área da cultura dentro do binômio educação e cultura. Esta última ocupava um pequeno lugar no organograma do Ministério, no qual eram enquadradas as chamadas atividades extraescolares. Os órgãos existentes, vinculados ao MEC, tais como a Biblioteca Nacional, o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico, o Instituto Nacional do Livro (INL), entre outros, tinham funções próprias, mas não havia um órgão central como uma secretaria de cultura ou mesmo um departamento de cultura, que coordenasse a ação entre eles. A própria noção de uma área cultural articulada entre educação e cultura, com esta última colocada em uma posição periférica ou subsidiária na infraestrutura institucional, vinha sendo praticada, no governo federal, desde os tempos do ministro Gustavo Capanema.

Quanto à organização interna do CFC, o presidente e o vice-presidente eram eleitos pelos conselheiros, com mandatos de dois anos, podendo ser

5 Em 1974, o conselho passou a contar com mais dois membros: o diretor-geral do Departamento de Assuntos Culturais (DAC) e o diretor do Instituto Nacional do Livro (INL).

reconduzidos por um período igual. O CFC contava ainda com um secretário-geral fixo. As solicitações eram transformadas em processos, distribuídos pelas respectivas áreas. Nas câmaras, um conselheiro era escolhido para analisar o processo, debater nas reuniões de área e emitir um parecer, que era relatado e votado em reunião plenária.

Internamente, o CFC era dividido em quatro câmaras: artes, letras, ciências humanas, patrimônio histórico e artístico nacional, possuindo também uma comissão de legislação e normas, que funcionava como uma quinta câmara. Recebiam solicitações das mais diversas. Predominavam os pedidos de auxílio financeiro para as atividades como: pesquisa, aquisição de equipamentos, de acervos, de passagens, de imóveis, realização de congressos, espetáculos, festivais e homenagens, entre muitos outros. Também eram solicitados pareceres e estudos sobre diversas questões, tais como a da destruição de sambaquis ou de jazigos com valor histórico, ou sobre a toponímia das ruas, por exemplo.

O decreto de criação determinava 20 atribuições para o órgão. A primeira delas era a de “formular a política cultural nacional, no limite das suas atribuições”.⁶ Tal tarefa foi tomada como fundamental pelo CFC desde os primeiros meses de existência e várias propostas foram elaboradas. Porém, nenhuma delas foi aprovada, devido à reformulação da legislação sobre o limite das atribuições dos conselhos de estado. Ao iniciar os trabalhos, o CFC estabelece como prioridade a recuperação das instituições de cultura de caráter nacional, em especial da Biblioteca Nacional, do Museu Nacional de Belas Artes, do Museu Histórico Nacional e do Arquivo Nacional – é forte a crítica à maneira como essas instituições foram conduzidas nos anos anteriores, sobre a pouca atenção recebida e a situação precária de algumas delas. É interessante perceber que muitos dos conselheiros já haviam passado por cargos de direção em algumas dessas instituições, como Adonias Filho, que dirigiu a Biblioteca Nacional, de 1961 a 1971, ou Augusto Meyer, que organizou e dirigiu o INL por quase 30 anos.

Foram elaborados estudos e anteprojetos, que tinham entre seus objetivos fornecer um efetivo alcance nacional para tais instituições, possibilitando que se tornassem coordenadoras do processo de crescimento de instituições congêneres, agindo, assim, como órgãos centralizadores e de normatização em suas respectivas áreas. Ou seja, a Biblioteca Nacional coordenaria um sistema de bibliotecas, o Museu Histórico Nacional, um

6 BRASIL. Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966.

sistema de museus históricos, entre outros. Havia, ainda, a proposta para a criação do Serviço Nacional de Música, do Serviço Nacional de Artes Plásticas e do Serviço Nacional do Folclore. No relatório de 1969, o presidente do CFC, Arthur Cezar Ferreira Reis, afirma que os anteprojetos reformulavam “integralmente os órgãos culturais dando-lhes campos de ação definidos, evitando-se dispersão, por paralelismo, ao mesmo tempo em que se lhes oferecia a necessária liberdade administrativa”⁷

Nas ações em parceria com estados e municípios, cabia ao CFC apoiar o processo de institucionalização do campo da cultura, colocando-se, entre outras posições, como órgão intermediador entre as demandas locais, que chegavam dos conselhos, e as ações nacionais, que deveriam ser implementadas pelo conjunto das instituições culturais do Ministério. No caso de concessão de recursos, a norma era que o CFC contribuísse somente com parte das verbas solicitadas; mesmo no caso da criação de museus, bibliotecas, arquivos históricos ou centros de artes, o restante dos custos deveria ficar a cargo da instituição proponente e do governo local.

Cabia ao Conselho cooperar na defesa do patrimônio histórico e artístico nacional. No Decreto de criação havia um artigo especial para a câmara de patrimônio. Questões como a da preservação de sítios históricos ou de conjuntos arquitetônicos – e não apenas de edificações isoladas –, estiveram presentes nas pautas das reuniões do CFC, sendo, inclusive, levadas como proposta do Brasil para a Conferência Cultural de Veneza, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).⁸ Também era objeto de convênios a restauração e proteção dos acervos documentais e bibliográficos, como os preservados pelos institutos históricos e geográficos espalhados por todo o país, e que fazia do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro (IHGB) e dos seus similares estaduais, constantes demandantes de recursos do MEC, por meio do CFC.

O CFC tinha, ainda, entre suas atribuições específicas, a de estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura.⁹ Logo, ao tomar posse na presidência do CFC, Josué Montello iniciou uma campanha para a

7 REIS, Arthur Cézar F. Relatório Conselho Federal de Cultura, p. 8.

8 Para mais informações ver: CULTURA. [Atas reunião do Conselho Federal de Cultura]. Ano 4, n. 39. O CFC foi representado por Arthur Cézar Ferreira Reis, Pedro Calmon e Renato Soeiro.

9 Havia duas alíneas específicas, uma determinando a articulação com os órgãos de cultura locais e uma tratando exclusivamente do dever de estimular a criação de conselhos de cultura.

formação de tais conselhos. Segundo o escritor e conselheiro Adonias Filho, no momento da implantação do CFC somente dois estados – Guanabara e São Paulo – tinham conselhos estaduais de cultura e, quatro anos depois, em setembro de 1971, o país já contava com conselhos de cultura instalados e funcionando em 22 estados. Mas, tal estímulo não se restringia ao nível estadual, o que pode ser constatado, inclusive, pelas separatas na revista *Cultura*, como a que acompanhou a publicação de número 16, elaborada por Cassiano Ricardo, dedicada aos conselhos municipais de cultura.

Havia uma preocupação efetiva com a abertura de canais de diálogo entre os diversos conselhos e com a coleta de informações sobre as realidades locais. Em 12 de fevereiro de 1968, por decreto presidencial, foi convocada a I Reunião Nacional de Cultura, com a finalidade de reunir os representantes dos conselhos e órgãos de cultura estaduais e que, além deles, contou com a participação dos diretores: da Biblioteca Nacional, do INL, do Instituto Nacional do Cinema Educativo, do Museu Histórico, do Museu Nacional de Belas Artes, do Serviço Nacional de Teatro, do Serviço de Radiodifusão Educativa e da Diretoria do Patrimônio. Foram ainda convidados para o encontro: o presidente do Conselho Federal de Educação, o secretário geral do MEC, o inspetor geral de finanças do MEC, o Ministério do Planejamento, representantes dos territórios, membros da comissão de educação e cultura da câmara e do senado, o prefeito do Distrito Federal, o representante do departamento de turismo do Distrito Federal e o diretor do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores. O projeto de articulação e fortalecimento institucional pretendido pelo CFC fica bem delineado ao analisarmos as instituições participantes da reunião. Ao convidar órgãos como a Biblioteca Nacional ou o INL, para dialogar em uma reunião com os representantes territoriais, os conselhos e as secretarias estaduais, por exemplo, o Conselho buscava dar continuidade ao seu projeto de fortalecimento das instituições de caráter nacional, por meio de discussões, que poderiam se tornar embriões de políticas setoriais de caráter nacional e normatização de procedimentos técnicos.

Cabia ao CFC a tarefa de reconhecimento e registro das instituições culturais. Para pleitear subvenções ou auxílios do Ministério, as instituições culturais deveriam antes obter registro no Conselho. Para as instituições da área cultural em geral, a principal atribuição do CFC era a de “conceder auxílios às instituições culturais oficiais e particulares de utilidade pública, tendo em vista a conservação e guarda do seu patrimônio

artístico e biográfico e a execução de projetos específicos para a difusão da cultura científica, literária e artística”, prevista no artigo 2º, alínea “e” do decreto de criação. Com base nesse artigo, o CFC estabeleceu, por meio de resolução interna, as normas para o registro de entidades culturais, a fim de obter a concessão de auxílios financeiros, na qual consta a apresentação de estatuto, prova de funcionamento (preferencialmente uma declaração fornecida pelo conselho municipal ou estadual de cultura) e relatório das atividades exercidas; somando-se a isso, havia a necessidade da instituição, em caso de ser privada, ter sido declarada de utilidade pública.

Com a finalidade de divulgar o conjunto das ações e atividades realizadas, foi prevista a publicação de um boletim, inicialmente mensal, intitulado *Cultura*¹⁰ e que, em 1971, passou a se chamar *Boletim do Conselho Federal de Cultura*. A publicação possuía três seções fixas – “Estudo e Proposições”, “Pareceres” e “Atas” (das sessões plenárias e extraordinárias) –, contando ainda com uma parte dedicada a notícias variadas, muitas vezes reprodução de matérias publicadas em diversos jornais do país. O periódico costumava apresentar, na íntegra, a legislação ligada a questões culturais, na seção: “Atos Relativos à Cultura”. Parte dos escritos veiculados na seção “Estudo e Proposições” eram reproduções de artigos que haviam circulado na imprensa, contendo sempre as referências de origem – serviam como uma forma complementar de divulgação dos escritos dos conselheiros –, o restante da seção era constituída por manifestos lidos nas reuniões plenárias do Conselho.

No discurso de inauguração de um local com um plenário exclusivo do CFC,¹¹ que contou com a presença do ministro da Educação e Cultura, Tarso Dutra, o presidente Josué Montello declarou que vinha recebendo críticas quanto à prática da publicação integral das atas das reuniões plenárias. Para Montello, as atas constituíam o espelho dos trabalhos do Conselho e

É necessário que o país saiba, em qualquer tempo por esse documentário que o Conselho Federal de Cultura não se inspira em preocupações de ordem gratulatória ou acadêmica, senão tem por escopo dar solução aos problemas, da melhor assistência à cultura brasileira.¹²

10 O que resultou na suspensão de outra publicação já existente com o mesmo nome.

11 Assim que começou a funcionar, o CFC utilizava a sala de reuniões do Conselho Federal de Educação.

12 MONTELLO, Josué. Conselho Federal de Cultura [Discurso], p. 13.

Nos discursos e nas manifestações dos conselheiros, em geral, verifica-se a preocupação em fortalecer uma visão mais técnica sobre as ações do CFC. A publicação das atas e dos pareceres, assim como dos discursos que eram proferidos em plenária, seriam os testemunhos dos procedimentos e dos critérios adotados pelo Conselho, com o trato das demandas por recursos públicos. É muito provável que tal preocupação tenha por base, em parte, o que argumentou Josué Montello na citação acima, porém, também é uma forma de buscar transmitir aos pares e à sociedade, em geral, uma ideia de trabalho técnico protegido por uma espécie de neutralidade política, que visa garantir um “pseudo” caráter livre e democrático para a produção cultural naquele momento. A divulgação dos atos oficiais, contendo as regras e normas que regem o funcionamento do CFC, é mais uma medida na busca da construção de uma imagem de trabalho técnico e não ideológico.

O órgão tinha caráter normativo e de assessoramento do ministro de Estado. Os pareceres votados pelo CFC serviam como recomendações a serem executadas pelo Ministério, logo, a divulgação pública dos pareceres publicizavam as posições do órgão. Mas, a aprovação pelo órgão não era a garantia plena da obtenção de recursos; a palavra final vinha do gabinete do ministro. Praticamente todas as decisões tomadas pelo Ministério, no campo da cultura – até meados da década de 1970 –, passaram pela análise do CFC. O Conselho recebia uma pequena dotação orçamentária, que lhe permitia tanto executar ações e projetos próprios, quanto conceder apoio financeiro, atendendo em parte às solicitações que recebiam, ainda que houvesse a existência de limites legais às suas atribuições.

Nos primeiros cinco anos (1967-1971), havia mesmo uma espécie de transferência ao órgão, pelo próprio Ministério, de alguns dos papéis que deveriam ser cumpridos por uma Secretaria de Cultura. No conjunto de anteprojetos elaborados pelo CFC em 1968 – já citados anteriormente –, havia um específico para um Sistema de Coordenação do Plano Nacional de Cultura (pelo próprio CFC) e para a criação de uma Secretaria de Assuntos Culturais. Esta última, como um órgão executivo das deliberações do Conselho. O CFC tentou aprovar, durante vários anos seguidos, o plano nacional de cultura – elaborado e reformulado inúmeras vezes. Segundo a avaliação do próprio órgão, essa seria a forma de garantir os recursos financeiros necessários para a implementação das políticas setoriais de longo prazo. O projeto do CFC era o de ter um fundo similar ao da área da educação. Mesmo sem conseguir assegurar dotações orçamentárias

fixas para custear um plano, o Conselho executou uma parte significativa dos objetivos planejados, muitas vezes financiados por créditos especiais.

Em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 8 de agosto de 1969, sob o título de “Ação do Ministério da Educação e Cultura: momento atual e perspectivas”, o ministro Tarso Dutra afirmou que o plano de reforma educacional não estaria completo sem a cobertura na linha da cultura. Para tanto, o governo estava estudando um sistema de modernização das principais entidades culturais do país, com a criação de um sistema de execução do Plano Nacional de Cultura, tendo como item fundamental a criação da Secretaria de Assuntos Culturais do MEC.¹³

O CFC possuía um projeto próprio, desde o período da sua criação, o das casas de cultura. Foi elaborado por Josué Montello e teve continuidade na gestão de Arthur Reis (1969-1972). Em verdade, projetos de casas de cultura já vinham sendo experimentados em alguns países da Europa, em especial, na França e na Espanha. No caso brasileiro, a principal influência é francesa, uma iniciativa de André Malraux, ministro da cultura da França de 1959 a 1969. A primeira *maison de la culture* foi inaugurada em Bourge, em 1964.

No projeto brasileiro, as casas de cultura deveriam abrigar diversos tipos de atividades culturais, de maneira similar à proposta francesa. Para sua implantação, era necessário o estabelecimento de um convênio entre o CFC e o município (na maioria dos casos), no qual ambos contribuíam financeiramente para a execução do projeto. A administração da Casa de Cultura ficava a cargo do município, devendo também contar com a presença de um membro do Conselho Municipal de Cultura – no caso de o município ter conselho. Essa era uma estratégia eficaz de incentivo da estruturação da ação municipal no campo da cultura. A Casa de Cultura deveria atuar “como centro de atividade cultural, com funcionamento de bibliotecas, arquivos, museus, teatros, servindo à difusão cultural nas pequenas unidades urbanas do interior do país de maneira a difundir o gosto pela criatividade cultural”.¹⁴ A primeira Casa de Cultura foi inaugurada em 17 de dezembro de 1970, na cidade de Lençóis, na Bahia. Em janeiro de 1973, o Conselho havia implantado 17 casas de cultura, distribuídas pelos seguintes estados: Pará, Acre, Amazonas, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo.

13 DUTRA, Tarso. *Ação do Ministério da Educação e Cultura*.

14 BOLETIM DO CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Ano 3, n.9, p. 20.

Tendo permanecido na presidência do CFC no quadriênio de 1969 a 1972, Arthur Cezar Ferreira Reis, em seu discurso de despedida, proferido em janeiro 1973, retoma a problemática do Plano Nacional de Cultura, que havia sido elaborado sem que obtivesse aprovação. Afirmava que, sem orçamento, o CFC não tinha como dar continuidade aos trabalhos. Alertava para o fato de que, em 1972, o orçamento havia terminado antes do fim do ano e que tiveram que receber uma verba extra para concluir os trabalhos que estavam em curso. Dizia, ainda, que a previsão para 1973 era pior, pois o orçamento fora reduzido e estava quase limitado às despesas com o pessoal e com os jetons dos conselheiros.¹⁵ O ex-presidente do CFC reafirmava que sem o Plano Nacional de Cultura ficava difícil partir para a execução de programas, pois faltavam efetivamente diretrizes que orientassem as ações políticas do Estado no campo da cultura.

Toda a ênfase do discurso de Arthur Reis está centrada sobre o esforço do CFC em atuar de maneira técnica; para comprovar tal afirmativa, lista as atividades mais destacadas nesses quatro anos, inclusive o posicionamento contra a forma de regulamentação da censura. Corteja o regime militar, mas o faz homenageando Castelo Branco, ressaltando a visão de futuro do então presidente da República por ter criado o CFC, no que chamou de momento certo, “quando o Brasil procurava tomar direção nova” para “crescer e multiplicar-se construindo o seu futuro sem o perigo dos desvios ideológicos”.¹⁶

DÉCADA DE 1970 – NOVOS ATORES EM CENA

O período que tem início no final dos anos 1960 e segue ao longo da década de 1970 deve ser analisado como um momento privilegiado no campo da institucionalização da ação do governo federal sobre a cultura. Gabriel Cohn, ao efetuar uma periodização das ações do estado na área da cultura, na década de 1970, caracteriza a primeira metade como o período de elaboração de “propostas programáticas mais abrangentes mas com efeitos escassos”, e a segunda metade, como a de um processo de “diversificação e de redefinição dos temas relevantes numa ótica mais operacional e cada vez mais propriamente

15 Para mais informações ver: BOLETIM DO CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Ano 3, n. 9, p. 20.

16 REIS, Arthur Cezar F. Discurso, *Boletim do Conselho Federal de Cultura*, p. 14.

política”, sendo um momento de alterações no quadro institucional, que tem como marco a criação da Fundação Nacional de Artes (Funarte).¹⁷

Na década de 1970, o país é marcado por um processo de crescimento econômico, com a modernização das estruturas do Estado, sob o forte controle da censura e da repressão política, que ficou conhecido como o período da modernização conservadora. Havia uma preocupação crescente, por parte do governo, com o campo da cultura. Em 27 de julho de 1970, por meio do decreto nº 66.967, a estrutura administrativa do MEC foi reformulada.

O Ministério passou a contar com três órgãos normativos: os conselhos federais de educação, de cultura e o nacional de moral e civismo. No conjunto dos órgãos centrais de direção superior (no qual estavam os departamentos de ensino: fundamental, médio, universitário, entre outros), foi criado o Departamento de Assuntos Culturais (DAC), que possuía uma assessoria técnica e uma divisão de atividades auxiliares. No artigo 14 do decreto, ficava garantida a manutenção da autonomia administrativa e financeira da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sendo transformado no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Com a estruturação do DAC, o CFC passou a cumprir mais o papel de instância consultiva e normativa, ficando a parte executiva a cargo do Departamento. Já naquele momento, se pode observar o início do processo de diminuição da esfera de influência e de poder do CFC, ou, dito de outra maneira, o fim de uma espécie de controle sobre a esfera decisória das ações no campo da cultura. O DAC não foi criado como um órgão em uma área de subordinação às medidas propostas pelo CFC, como previsto pelo anteprojeto proposto pelo próprio Conselho, em 1968.

Em janeiro de 1973, o ministro Jarbas Passarinho solicitou ao Conselho que elaborasse diretrizes para uma política nacional de cultura (PNC). A aplicação do Plano Nacional de Cultura, que havia sido anteriormente preparado, tornara-se inviável, por determinação legal. Em lugar de um plano, deveriam ser preparadas diretrizes para as políticas públicas de cultura que, após serem submetidas à apreciação do presidente da República, deveriam ser desdobradas, pelo DAC, em planos, programas, projetos e políticas. O CFC entregou ao ministro Jarbas Passarinho, em março de 1973, um documento denominado “Diretrizes para uma política nacional

17 COHN, Gabriel. A concepção oficial da política cultural nos anos 70, p. 87.

de cultura”, um dos subsídios para a elaboração da PNC, lançada em 1975, segundo Roberto Parreira.¹⁸

Durante a gestão do ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), foi ainda implementado o Programa de Ação Cultural (PAC), uma ação do DAC, que era apresentada pela imprensa da época como uma espécie de projeto de financiamento de eventos culturais. O programa tinha como objetivos específicos:

- a) compatibilização nacional de programações culturais através de roteiros previamente aprovados;
- b) descoberta de novos focos de interesse e ressurgimento de movimentos culturais regionais e locais;
- c) aumento do campo de trabalho para autores, músicos, pintores, produtores, literatos, dramaturgos e todos os demais profissionais da área cultural;
- d) preservação do nível qualitativo dos espetáculos brasileiros pela proteção indutiva aos fatos selecionados e apresentados;
- e) conquista de ritmo de planificação, coordenação e execução de programas culturais itinerantes, com tráfego nacional para toda a estrutura de funcionamento do Departamento de Assuntos Culturais;
- f) proteção dos bens de valor cultural existentes no acervo brasileiro, identificados ou a identificar, com a localização, classificação e preparo dos trabalhos de preservação e restauração de obras e monumentos nacionais;
- g) divulgação dos vários campos de interesse da área cultural como elemento de sustentação do nível de sensibilização necessário ao desenvolvimento integral do povo brasileiro.

Lançado em agosto de 1973, o programa teve como primeira meta a execução de um ativo calendário de eventos culturais, com espetáculos nas áreas de música, teatro, circo, folclore e cinema, com intercâmbio entre as diversas regiões do país. Ocorria um processo de fortalecimento da área da Cultura dentro do MEC – os recursos financeiros do PAC vinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, assim como um projeto de ampliação significativa do espectro de atores culturais com os quais o governo tradicionalmente dialogava por meio do CFC.

18 BOLETIM DO CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Ano 3, n. 9, p. 118-145.

A partir de 1974, na gestão do presidente Ernesto Geisel e do ministro Ney Braga, a área da cultura passou por uma série de reformulações. Em agosto de 1974, o ministro Ney Braga proferiu uma palestra na Escola Superior de Guerra, sobre a política educacional e cultural do Brasil. Ao tratar da cultura, ele apresentou um balanço do PAC, executado no ano anterior, reafirmando a importância do seu aperfeiçoamento, no sentido de “reiniciar-se uma ação sistemática no campo do incentivo e da difusão culturais”; criticava, porém, a ausência de uma “especificação precisa de sua política”. Ney Braga assegurava que para o ano de 1974 o PAC estaria centrado em diretrizes bem fundamentadas e que a política cultural do MEC giraria em torno de três “atitudes fundamentais”: a) difusão das manifestações do âmbito da cultura; b) incentivo à criatividade artística brasileira; e c) preservação e defesa dos bens culturais. O ministro define como atribuições do Estado o “dever e o direito de proteger e multiplicar os bens culturais do país”, alertando para o fato que uma nação jovem (como o Brasil) é “extremamente vulnerável a tendências que, no mundo de hoje, podem seguir o rumo de uma crescente desumanização e do enfraquecimento da identidade nacional.” O discurso apresenta um conjunto de linhas de ação que iriam compor a política cultural do MEC durante toda a sua gestão, abrangendo as áreas artísticas, passando pelo cinema, pela literatura e pela história, chegando até ao conteúdo educativo televisivo.¹⁹ Na gestão do ministro Ney Braga foram criados novos órgãos na área da cultura, entre eles o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema (Concine), a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, a Funarte, ocorrendo ainda a reformulação da Embrafilme, que havia sido criada em 1969. Para Sérgio Miceli, o ministro Ney Braga conseguiu:

inserir o domínio da cultura entre as metas da política de desenvolvimento social do governo Geisel. Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo, o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas.²⁰

19 BRAGA, Ney A. de Barros. *Política educacional e cultural do Brasil*, p. 20-21.

20 MICELI, Sérgio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*, p. 75.

As alterações implantadas por Ney Braga modificaram a forma da atuação do Ministério. A criação dos novos órgãos cumpria parte das metas previstas na PNC, que tinha como objetivos principais: gerar conhecimento sobre a cultura brasileira; preservar os bens culturais; incentivar à criatividade; difundir as criações e manifestações culturais; e contribuir para o processo de integração nacional. A PNC, elaborada em 1975 e lançada em 1976, era dividida em nove partes: I) Introdução; II) Política: concepção básica; III) Cultura brasileira; IV) Fundamentos; V) Diretrizes; VI) Objetivos; VII) Componentes básicos; VIII) Ideias e programas; e IX) Formas de ação.²¹

A PNC havia sido elaborada por um grupo de trabalho, a pedido do ministro, contendo definições, fundamentos legais e traçando as diretrizes de atuação do MEC. A Política para a cultura estava inserida no projeto de elaboração de políticas específicas para as áreas de competência do Ministério – que também previa a elaboração da Política Nacional Integrada da Educação e a Política Nacional de Educação Física e Desportos. Nos componentes básicos da PNC que, como o próprio texto define, são elementos para a ação do MEC, constavam: apoio direto e acompanhamento das fontes culturais; dinamização do mercado de publicações; revalidação dos patrimônios histórico e científico; apoio às áreas de produção teatral, produção cinematográfica, produção de música e dança; implementação das artes plásticas; e a difusão da cultura pelos meios de comunicação de massa (campo de ação no qual o MEC nunca conseguiu obter efetividade).²²

Segundo Isaura Botelho, a PNC foi o primeiro grande divisor de águas entre o período anterior, de completa ausência de políticas. Ainda segundo a autora:

A política formulada para balizar as ações da gestão Ney Braga à frente do Ministério da Educação e Cultura promoveu a reorganização das instituições, num organograma da área que, embora sofrendo algumas alterações, foi aquele que sedimentou o apoio federal à cultura até 1990.²³

Reiteradamente, nos discursos, palestras, conferências e documentos produzidos durante a gestão do ministro Ney Braga, é ressaltada a importância da construção de uma política cultural e que tal procedimento

21 BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Política Nacional de Cultura*, p. 28-30.

22 Ibid., p. 32-34.

23 BOTELHO, Isaura. *Romance de formação*, p. 66.

não significa “uma intervenção na atividade cultural espontânea ou a sua orientação segundo formulações ideológicas violentadoras da liberdade criadora que a atividade cultural supõe”.²⁴ Como já foi destacado por diversos estudiosos sobre o tema, após um período de forte perseguição política, com intensa ação repressiva – que resultou em prisões, assassinatos e fugas para o exílio –, temos o governo do presidente Geisel, momento do início da chamada distensão política, da abertura lenta e gradual, no qual o governo busca se reaproximar, obter a simpatia e, mesmo, o apoio da classe artística e da intelectualidade. Para isso, o governo acena com novas modalidades de auxílios e financiamentos, com a ampliação da área de abrangência das ações ministeriais. Um fluxograma apresentado, em 1975, por Ney Braga, em sua palestra para a turma da Escola Superior de Guerra, resume as orientações básicas da PNC: “respeitar a índole do povo brasileiro; colaborar com a cultura nacional, apoiá-la e incentivá-la; e, preservar as características regionais em busca do sincretismo nacional”.²⁵

Em julho de 1976, por convocação do MEC, ocorreu em Salvador, o Encontro de Secretários de Cultura, no qual participaram o CFC, os Conselhos Estaduais de Cultura, as Secretarias de Cultura e de Educação e Cultura, Universidades, Fundações e outras entidades culturais.²⁶ Na abertura do evento, o ministro agradece aos que estão participando do encontro em busca do êxito dos objetivos comuns fixados na PNC – a publicação da divulgação dos resultados do Encontro tem como subtítulo “Subsídios para um programa de integração cultural”. A primeira palestra, proferida pelo presidente do CFC – professor Raymundo Moniz de Aragão (ex-ministro da Cultura), foi dedicada ao tema geral “Sistema Nacional de Cultura” –, a ser construído a partir da soma de sistemas nacionais setoriais – e, no qual, ficam demonstradas as preocupações com a elaboração de políticas para a área de cultura:

Mas, já não se admite que qualquer ação governamental seja empreendida sem planejamento. De fato, embora de inspiração socialista, o planejamento tornou-se atividade normal dentro da administração pública. Note-se, concomitantemente, que planejar a esse nível significa definir e fixar a política a seguir no particular, entendida como a arte de estabelecer os objetivos nacionais,

24 BRAGA, Ney A. de Barros. *Política da educação, da cultura e do desporto*, p. 45.

25 *Ibid.*, p. 46.

26 Ver: BOLETIM DO CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Ano 6, n. 23, p. 7.

mediante a interpretação dos anseios nacionais e de orientar a conquista ou preservação daqueles objetivos.²⁷

Moniz de Aragão reforça as palavras iniciais de Ney Braga, reafirmando a necessidade de harmonização entre as ações dos diversos níveis de governo, com distribuição de responsabilidades, respeitadas as competências e atribuições específicas de cada um, na busca da construção de um Sistema Nacional de Cultura. Foram gerados relatórios que visavam o estabelecimento do Sistema Nacional de Arquivos, do Sistema Nacional de Bibliotecas, do Sistema Museológico Brasileiro e proposições para a Política de Integração Nacional de Cultura.

Retornando à palestra do ministro Ney Braga, realizada na Escola Superior de Guerra, em agosto de 1974, verificamos que, além da preservação dos bens culturais, eram apresentadas como prioridades do MEC a difusão das manifestações culturais e o incentivo da criatividade artística.²⁸ Visando a consolidar uma atuação mais efetiva em tais campos, em dezembro de 1975, por meio da lei nº 6.312, foi criada a Funarte. Segundo a pesquisadora Isaura Botelho, a criação da Funarte foi “resultado de um processo gradativo de transformação no quadro institucional existente no Ministério da Educação e Cultura, em 1975”, a instituição é “filha direta do Programa de Ação Cultura – PAC”.²⁹ No artigo 1º da lei de criação da Funarte, estava determinada a finalidade da instituição: a promoção, o incentivo e o amparo, em todo o território nacional, da prática, do desenvolvimento e da difusão das atividades artísticas. Como em outras instituições criadas ou reformuladas na década de 1970, a Fundação possuía autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Em março de 1976, por meio do decreto nº 77.300, foram aprovados os estatutos da Funarte, com as seguintes atribuições: I) formular, coordenar e executar programas de incentivo das manifestações artísticas; II) apoiar a preservação dos valores culturais caracterizados nas manifestações artísticas e tradicionais representativas da personalidade do povo brasileiro; e III) apoiar as instituições culturais oficiais ou privadas, que visem ao desenvolvimento artístico nacional para os quais deveriam sempre ser observadas as diretrizes,

27 ARAGÃO, Raymundo Moniz de. Discurso, p. 36. O texto da palestra de Moniz Aragão publicado no Boletim do CFC está diferente do que integra a publicação do DAC. Aqui optamos por utilizar o texto publicado no *Boletim*.

28 BRAGA, Ney A. de Barros. *Política educacional e cultural do Brasil*, p. 20.

29 BOTELHO, Isaura. *Romance de formação*, p. 61.

os objetivos e os planos do MEC. Na estrutura básica da instituição, ficava prevista a existência de quatro institutos: o Nacional de Artes Plásticas, o Nacional do Folclore, o Nacional de Música e o Nacional do Teatro.

Em 1977, na tradicional palestra anual realizada na Escola Superior de Guerra, o ministro Ney Braga reafirma os princípios de apoio, incentivo e não intervenção política nas manifestações culturais e realiza uma espécie de balanço das políticas empreendidas em sua administração. Inicia informando que, em 1974, primeiro ano do governo Geisel, a dotação para a área da cultura foi de Cr\$ 128.5 milhões, e que, em 1977, estavam sendo aplicados recursos na ordem de Cr\$ 561 milhões, que superavam em mais de 80% os Cr\$ 308 milhões aplicados em 1976.³⁰ Chamava atenção para a criação da Funarte, do Concine, do CNDA e para a reformulação da Embrafilme. Afirma, ainda, que a Funarte, instalada em 1976, contou com recursos da ordem de Cr\$ 46,2 milhões, no primeiro ano de existência, tendo seu orçamento crescido para Cr\$ 110 milhões em 1977 – os recursos foram utilizados na execução de programas de apoio à música, ao folclore, às artes plásticas, ao teatro, à dança e aos museus. No caso da Funarte, Ney Braga destaca, ainda, o Projeto Pixinguinha – de circulação de música popular – e o Universidade – que incentiva atividades culturais no meio universitário, abrangendo festivais, mostras, concursos, pesquisas, etc., envolvendo 21 universidades. A perseguição e o desmantelamento dos trabalhos realizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), por meio do Centro Popular de Cultura (CPC), deixaram espaços para projetos institucionais de manifestação artística no campo universitário; era uma boa oportunidade para uma reaproximação com o movimento estudantil. O ministro ressalta, ainda, as ações na área do teatro (apoio a peças, campanha de ingressos, reforma de teatro, formação técnico-profissional com a ampliação dos cursos universitários em artes cênicas) e do folclore (documentários e festivais).

A política de cinema foi ampliada – entre 1974 e 1975 tinham sido aprovados 75 projetos, no ano de 1976 esse número saltou para 191 –, para isso, o MEC contou com a reorganização da Embrafilme, que se tornou a maior distribuidora brasileira. Ocorreu a ampliação do número mínimo de dias de exibição compulsória para filmes brasileiros de 84 para 112, com as cópias de todos os filmes tendo que ser feitas obrigatoriamente no próprio país. O

30 É interessante observar que no ano seguinte os números apresentados pelo ministro Euro Brandão, que substituiu Ney Braga, são de Cr\$ 113 milhões para 1975, Cr\$ 162 milhões para 1977 e a previsão de Cr\$ 178 milhões para 1978 (o ano vigente). Ver: BRANDÃO, Euro. *Política da educação e cultura*, p. 38.

ministro cita, ainda, o estímulo à formação de polos de cinema na Bahia e no Rio Grande do Norte. No campo da música, são destacados o CNDA e a organização do Escritório Central de Arrecadação de Direito Autoral (Ecad), sendo que este último, apesar de não ser um órgão público, gerava informações pioneiras sobre a área. Na área do livro e da leitura, foram lançados 253 novos títulos pelo INL, além da distribuição de 560 novas bibliotecas aos municípios. No setor da formação profissional, as áreas estavam sendo cobertas com a ampliação de cursos técnicos e universitários (biblioteconomia, arquivologia, museologia, música e artes em geral). Ney Braga conclui, afirmando que os objetivos da PNC estavam sendo plenamente cumpridos e que isso significava, “substancialmente, a presença do Estado como elemento de apoio e estímulo à integração do desenvolvimento cultural dentro do processo global de desenvolvimento brasileiro”.³¹

PARA CONCLUIR

A criação e montagem do CFC agregaram aos quadros do MEC elementos de distinção. Portadores de um significativo poder simbólico nos níveis nacional e internacional, aquele conjunto de intelectuais conservadores transferem ao ministério reconhecimento, além de seus conhecimentos específicos sobre a área cultural. Passados os primeiros tempos de enfrentamento com os grupos de oposição e resistência ao golpe civil-militar de 1964, o projeto de nação de cultura nacional gestado pelo CFC não se mostra mais tão adequado às finalidades do governo. A dinâmica social requeria a ampliação do escopo dos atores atendidos por um Estado que passava por um processo de intensa modernização conservadora. Novos grupos e novas práticas culturais necessitavam ser incorporados aos que tinham o privilégio de acessar os financiamentos públicos e que, durante um tempo, estavam em grande parte sob o controle do CFC. Os novos órgãos, que surgem como a Funarte, assim como a reestruturação dos antigos, que ganham autonomia e *status* de fundação, criam novas “agências” de financiamento da produção da cultura no país. Ao longo da segunda metade da década de 1970, as relações do CFC serão estabelecidas, cada vez mais, com os setores mais conservadores e de produção mais erudita, enquanto as novas práticas e linguagens culturais foram ganhando novos interlocutores no governo federal.

31 BRAGA. *Política da educação, da cultura e do desporto*, p. 19.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADONIAS FILHO. *O Conselho Federal de Cultura*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1978.
- BOLETIM DO CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. Rio de Janeiro, ano 3, n. 9, p. 118-145, 1973.
- _____. Rio de Janeiro, ano 3, n. 9, p. 20, jan./mar. 1973.
- _____. Rio de Janeiro, ano 6, n. 23, p. 7, jul. 1976.
- _____. Rio de Janeiro, ano 6, n. 23, p. 36, jul. 1976.
- BOTELHO, Isaura. *Romance de formação: Funarte e política cultural, 1976-1990*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000.
- _____. A política cultural & o plano das ideias. In: RUBIM, Antonio Albino C.; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.
- BRAGA, Ney A. de Barros. *Política educacional e cultural do Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1974. Mimeografado.
- _____. *Política da educação, da cultura e do desporto*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1975.
- _____. *Rumos da educação e cultura*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1976.
- _____. *Política da educação, da cultura e do desporto*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1977.
- BRANDÃO, Euro. *Política da educação e cultura*. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação, Ministério da Educação e Cultura, 1978. Conferência na Escola Superior de Guerra, 24 agosto de 1978.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 74, de 21 de novembro de 1966. Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, col. 1, p. 13.529, 22 nov. 1966.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. *Política Nacional de Cultura*. Brasília, 1974.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. *Conclusões do encontro de Secretários de Cultura: subsídios para um programa de integração cultural*. Brasília: Departamento de Assuntos Culturais, 1976.
- COHN, Gabriel. A concepção oficial da política cultural nos anos 70. In: MICELLI, Sergio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- CONSELHO FEDERAL DE CULTURA. *Aspectos da política cultural brasileira*. Rio de Janeiro, 1976.
- CULTURA. [Atas reunião do Conselho Federal de Cultura]. Rio de Janeiro, ano 4, n. 39, set. 1970.

DUTRA, Tarso. *Ação do Ministério da Educação e Cultura: momento atual e perspectivas*, 1969. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1969. Palestra. Mimeografado.

MICELI, Sérgio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.

MONTELLO, Josué. Conselho Federal de Cultura [Discurso]. *Cultura*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 6, 1967.

PARREIRA, Roberto. *Depoimento*. Rio de Janeiro: CPDOC, FGV, 2005.

POIRRIER, Philippe. Introdução. In: POIRRIER, Philippe; GENTIL, Geneviève (Org.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2012.

REIS, Arthur César F. Relatório Conselho Federal de Cultural. *Cultura*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 31-33, p. 8, 1970.

_____. Discurso, *Boletim do Conselho Federal de Cultural*, ano 3, n. 9, p. 14, jan./mar. 1973.

URFALINO, Philippe. L'Histoire de la politique culturelle. In: RIOUX, Jean-Pierre; SIRINELLI, Jean-François. *Pour une histoire culturelle*. Paris: Ed. du Seuil, 1997.

_____. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette Littératures, 2004.

CAPÍTULO 3

Desenvolvimento e políticas culturais: visões e revisões¹

Qual o lugar da cultura nas sociedades contemporâneas? Que papéis ela cumpre, que podem possuir relação direta com a elaboração de políticas públicas? O diálogo entre economia, cultura e desenvolvimento, ainda hoje, se dá de maneira complexa, permeado por desconfianças e estranhamentos. Tal relação vem sendo seguidamente acionada por meio de projetos, discursos e documentos, mas, em geral, o conceito, ou seja, os limites do que se está tomando por cultura e por desenvolvimento são pouco claros. Vários estudiosos vêm se dedicando a buscar compreender essas complexas relações.

É importante destacar, logo de início, que a ideia deste artigo não é tratar da relação da cultura em si com a economia, ou da cultura com desenvolvimento, mas da questão específica do campo das políticas culturais com as problemáticas do desenvolvimento e da economia. A reflexão central do artigo gira em torno do problema do conceito de desenvolvimento a ser operacionalizado dentro da área das políticas culturais, visando compreender os possíveis desdobramentos nas áreas da economia da cultura e da economia criativa, tendo como cenário desejável o do fortalecimento de uma sociedade mais diversa e com justiça social. Pretende-se refletir sobre a experiência brasileira e, para isso, será estabelecido um diálogo com algumas das ideias e ações do economista Celso Furtado, na década de 1980, quando foi ministro da Cultura.

1 As questões que serão discutidas, a partir daqui, são a ampliação e o desdobramento da argumentação, presentes em dois artigos: “A problemática do desenvolvimento dentro do campo de construção de políticas culturais”, em uma primeira versão, publicada em 2011; e de um segundo artigo, cujo título original foi mantido.

Como afirmou o estudioso mexicano Eduardo Nivón, uma das grandes novidades do nosso tempo é a de pensar a política cultural como uma globalidade, como uma concepção articulada a ações já existentes, mas que eram efetivadas de maneira isolada entre si.² Esse lugar vem sendo, gradativa e efetivamente, ocupado pela cultura, dentro do conjunto das políticas públicas, a partir dos anos 1950. Dentro desse cenário, foi-se estabelecendo um diálogo entre desenvolvimento e política cultural.

Afirmativas sobre a centralidade do papel da cultura no mundo contemporâneo estão presentes em discursos e reflexões de natureza diversa, embora a identificação, a captura, dos elementos que comprovem tal centralidade não se apresente como uma tarefa fácil de ser realizada. Se, no discurso, a presença da cultura aparece de maneira veemente, a prática nos mostra que, no que diz respeito aos investimentos efetivos, ela continua a ocupar um lugar periférico na partilha dos recursos existentes para a elaboração e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, a pauta atual de discussões públicas, envolvendo o Estado e os mais diversos atores da sociedade, sobre economia da cultura, indústria criativa e economia criativa, mostra-se extremamente interessante e potencialmente promissora. O termo “potencialmente”, aqui, tem a função fundamental de apontar interrogações ao campo dos debates e das análises, em especial quando colocamos em discussão o conceito de desenvolvimento, que está na base das ações econômicas no campo da cultura.

É com a intenção de contribuir com o debate no campo das políticas públicas que estamos propondo um diálogo entre conceitos, visões e revisões da problemática do desenvolvimento dentro do campo das políticas culturais. Começaremos com uma rápida reconstituição do histórico do conceito de desenvolvimento, passando por algumas das diversas versões produzidas sobre ele ao longo do tempo. Em seguida, apresenta-se alguns elementos relativos à problemática das políticas culturais no Brasil.

A ideia base é a de que a concepção de desenvolvimento, com a qual as políticas culturais deveriam operar, não deveria estar baseada somente em elementos quantitativos. É fundamental considerar também as questões qualitativas, que dizem respeito ao bem-estar da sociedade e, no caso específico das políticas culturais, que estão intrinsecamente relacionadas ao pleno exercício dos direitos culturais, como previsto na Constituição de 1988.

2 BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural*, p. 54.

VISÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO

Uma visão antiga, porém, ainda muito recorrente, quando se trata da questão do desenvolvimento, é a da associação à ideia de progresso, cujos pressupostos remontam ao século XVII, ao Iluminismo técnico e científico. A ideia de progresso está ligada ao princípio de evolução contínua do homem que, por sua vez, significa o aumento infinito da produção material. O preço dessa evolução, assentada no aumento da produção e na expansão econômica, pode ser medido, por exemplo, pelas péssimas condições de trabalho dos operários ingleses (nos séculos XVIII e XIX), pela intensificação de um novo modelo de exploração das colônias africanas (nos séculos XIX e XX), ou, ainda, pela superexploração dos recursos naturais, provocando esgotamento da capacidade de renovação da natureza e transtornos climáticos (século XXI). Acrescenta-se a isso o fato de que a evolução e o aumento da produção e do consumo desses bens materiais estiveram restritos a uma parte da humanidade, colocando os países industrializados em um patamar destacado de desenvolvimento e, mesmo neles, privilegiando uma pequena parcela da população. Todo o desenvolvimento de alguns foi realizado à custa da exploração e do não desenvolvimento de muitos.

A extrema concentração da riqueza colocou em evidência a falência do modelo de desenvolvimento como progresso. No campo político e social, o modelo econômico vigente criou uma massa de expropriados, originando uma série de movimentos (como o ludismo e o anarquismo), que desde o final século XIX e primeira metade do XX, exigem mudanças. A partir das crises do início do século XX e da Primeira Guerra Mundial, principalmente em alguns países da Europa, buscou-se a substituição dos valores individuais do capitalismo por valores que visassem o bem-estar de uma parte maior da sociedade. Logo, em alguns países, o conceito de desenvolvimento passa a ser associado ao de bem-estar social, cabendo ao Estado regular os conflitos entre as diversas camadas da sociedade e garantir uma série de direitos, por meio da implantação de sistemas de serviços públicos. O Estado fornece as condições para a existência de uma sociedade menos desigual, promovendo o acesso à saúde, à educação, ao saneamento, à habitação e contribuindo para a diminuição dos graus de desigualdade social. Segundo o economista Carlos Renato Mota, “a noção de desenvolvimento como bem-estar social com forte ênfase na atuação

do Estado como produtor e distribuidor de recursos, não foi inconciliável na prática à noção de desenvolvimento como progresso”³

O que temos, nesse cenário, é o conceito de desenvolvimento ainda diretamente vinculado a questões econômicas, praticando uma visão de desenvolvimento econômico, que segundo o economista Bresser-Pereira:

[...] é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade.⁴

A definição teórica do desenvolvimento econômico (anteriormente apresentada) como a de um processo que levaria a um aumento sustentado e bem distribuído, pouco reflete a prática vivenciada pelos países do chamado Terceiro Mundo. Essas transformações estruturais da economia afetaram de maneira muito desigual o conjunto dos indivíduos. As políticas de bem-estar, os modelos dinâmicos de desenvolvimento, a ênfase no planejamento e os resultados medidos pelo volume do produto interno bruto (PIB), não foram suficientes para promover um desenvolvimento equitativo, visão compartilhada por alguns economistas. Nesse contexto, temos o surgimento do conceito de desenvolvimento como liberdade, defendido por Amartya Sen, um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Prêmio Nobel de Economia, em 1998.

Para Sen, o desenvolvimento “pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”⁵ O economista não nega a importância do crescimento do PIB, mas o enfoque do desenvolvimento como liberdade extrapola, em muito, as fronteiras do econômico, assentando-se no campo dos direitos fundamentais. Ainda segundo o economista, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”⁶

3 MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e práticas de desenvolvimento, p. 32.

4 BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *O conceito histórico do desenvolvimento econômico*, p. 1.

5 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 17.

6 *Ibid.*, p. 26.

Passando para o contexto brasileiro, dos anos 1950 até os anos 1970, o modelo de desenvolvimento econômico aplicado esteve centrado nas indústrias de bens de consumo duráveis e automobilística, bens de classes média e alta, com polos de produção concentrados no Sudeste. Nesse período, as discussões e análises em voga estavam informadas pelas teorias de desenvolvimento e subdesenvolvimento, tendo entre seus elaboradores o economista brasileiro Celso Furtado. Defendia-se a urgência de projetos de desenvolvimento. Em suas obras escritas na década de 1960, Celso Furtado não separa a ideia de desenvolvimento da de desenvolvimento econômico, mas a distingue da de crescimento. Para o economista o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. Em um texto publicado em 2004, Furtado apresenta, de maneira explícita, a separação entre crescimento econômico e desenvolvimento – quase quatro décadas haviam se passado entre suas experiências na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Celso afirmou que:

O *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.⁷

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS CULTURAIS

No caso dos estudos da relação entre cultura e desenvolvimento, no Brasil, revisitar a década de 1980 é um exercício interessante, para não dizer necessário. Esse foi o momento no qual o economista Celso Furtado foi ministro da Cultura do governo do presidente José Sarney. É importante recordar que o Ministério da Cultura foi criado em 1985, no governo Sarney. Em 1986, foi promulgada a lei nº 7.505, de 2 de julho, que dispunha sobre os benefícios fiscais, na área do imposto de renda, concedidos a operações de caráter cultural ou artístico, que ficou conhecida como Lei Sarney. A lei foi elaborada e sancionada na gestão do ministro Celso Furtado.

Em discurso proferido na solenidade de assinatura do envio do projeto de lei ao Congresso, o ministro Furtado afirmou que, para o governo,

7 FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração, p. 484.

[...] estimular a emergência e o desenvolvimento das forças criativas, tão vigorosas em nosso povo é facilitar o surgimento e o revigoramento de instituições locais de apoio à ação cultural, e ainda ativar na sociedade a consciência de que o efetivo controle do uso dos recursos que se aplicam na cultura e transitam pelo Estado é tarefa que corresponde às comunidades que deles se beneficiam.⁸

O ministro classificou a capacidade criativa da sociedade brasileira como vigorosa, apostando na criação da lei para obter os recursos financeiros necessários para gerar um processo de desenvolvimento dela. Aqui, o conceito de desenvolvimento em questão é o da potência, prevendo para a sociedade ou para as comunidades envolvidas, usando os termos do próprio Furtado, o lugar de agente de transformação. Tal visão vai ao encontro da de Amartya Sen, quando reflete sobre a autonomia dos indivíduos para geração de um processo de desenvolvimento. Segundo Sen, é um processo “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não segundo algum critério externo”⁹

No projeto do ministro Celso Furtado, a lei integraria uma política cultural, cujo principal eixo deveria ser o da liberação das forças criativas da sociedade. Não se pode deixar de ressaltar que o país havia saído de vinte longos anos de ditadura civil-militar, ao longo dos quais a sociedade esteve submetida à lógica do Estado provedor das necessidades e controlador (mais que isso, interventor) dos movimentos da sociedade civil.

Pode-se dizer que o discurso de Celso Furtado incita, claramente, a sociedade a assumir o papel de protagonista na vida cultural do país, de maneira a conduzir as mudanças que deveriam se processar nos campos do financiamento à cultura, da construção de políticas culturais, ou melhor, das políticas públicas de cultura. A ideia e o desenho de política pública propostos por Furtado eram novos, ainda mais no campo da cultura. Ainda que seja possível encontrar discussões sobre políticas culturais nas décadas de 1960 e 1970, a visão presente no discurso do ministro era inovadora, previa a autonomia da sociedade e empurrava a ação do Estado em novas direções.

Celso Furtado, nesse mesmo discurso, define qual a visão de política cultural seria operada pela sua gestão:

8 FURTADO, Celso. Discurso de 04/06/1986, p. 9.

9 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 33.

Neste momento, o governo da Nova República define sua própria visão de política cultural, fundando-a no reconhecimento de que em uma sociedade democrática as funções do Estado no campo da cultura são de natureza supletiva.

O estímulo e o apoio dados pelo Estado devem ser o mais possível abrangentes, abrindo caminho às forças criativas ali onde estas se manifestem abertamente, ou existam apenas como virtualidade.¹⁰

As concepções apresentadas pelo ministro dialogam – estão alinhadas – com os pressupostos e conceitos de política cultural que estavam sendo elaborados e difundidos na mesma década, tanto em documentos oficiais, como os da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como pelo grupo de estudiosos que desenvolviam pesquisas na área, como é o caso de Néstor García-Canclini. Para o autor, política cultural é

[...] *el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social.*¹¹

Nas discussões e nos encontros governamentais, circulavam, naquele momento, as questões levantadas pela Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, realizada pela Unesco, no México, em 1985, e que resultou na *Declaração do México sobre políticas culturais*.¹² Entre as considerações presentes no documento, que antecedem a lista de princípios que deveriam reger as políticas culturais nos países membros, temos a afirmativa de que a cultura engloba além das artes e letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. O documento afirma, ainda, que a cultura dá ao homem a capacidade de refletir sobre si mesmo. O diálogo entre as afirmações do ministro Celso Furtado e as discussões internacionais é evidente. Sem eximir o Estado de suas obrigações, ele propõe à sociedade que ative seu potencial criativo. Os brasileiros são chamados a despertar aquela parcela que (ainda com

10 FURTADO, Celso. Discurso de 04/06/1986, p. 9.

11 GARCÍA-CANCLINI, Néstor (Org.). *Políticas culturales en America Latina*, p. 26.

12 UNESCO. *Declaración de México sobre las políticas culturales*.

base no documento da Unesco) faz de nós seres especificamente humanos, racionais, críticos e eticamente comprometidos.

No discurso do lançamento da lei de benefícios fiscais, o ministro Furtado deixa claro que a ação do Estado se soma à da sociedade, que o Estado tem uma ação complementar, o que não retira dele a obrigação de abranger o maior número possível de pessoas e fomentar as atividades nos lugares onde pareçam não existir. As reflexões do ministro antecedem em dois anos as exigências constitucionais aprovadas posteriormente. Ficou previsto na Constituição de 1988 que o Estado deveria garantir a todos os brasileiros o direito à cultura. Algumas das considerações tecidas por Furtado, nos anos 1980, dialogam com questões que somente mais contemporaneamente, na gestão do ministro Gilberto Gil, vieram efetivamente fazer parte do *modus operandi* do Ministério da Cultura.

Como foi dito anteriormente, Celso Furtado faz parte do grupo de economistas que concebe o desenvolvimento como algo ligado também a mudanças qualitativas tanto no modo de vida das pessoas, quanto nas instituições, assim como nas estruturas produtivas. Ainda no comando do Ministério de Cultura, Furtado encomenda à Fundação João Pinheiro os primeiros estudos que possuímos sobre economia da cultura, tema que naquela época era desconsiderado pela grande maioria dos economistas. Em sua gestão, foram feitos os primeiros esboços de projetos de construção de uma conta satélite, visando a mensurar o PIB da cultura – os estudos da João Pinheiro serviriam de base para a realização de tal empreendimento. O ministro inicia o prefácio da publicação dos resultados da pesquisa tentando definir o que é cultura para esse campo de estudos:

Sistema de valores, a Cultura é da esfera dos fins, e a lógica dos fins escapa ao cálculo econômico em sua versão tradicional. Mas já ninguém ignora que as relações entre fins e meios nos processos sociais são com frequência biunívocas, podendo prevalecer uns sobre os outros na configuração ocasional desses processos. [...] Para pensar a cultura como processo produtivo é necessário penetrar em um campo conceitual pouco explorado e, em razão da referida interação entre fins e meios, particularmente elusivo.¹³

No mesmo texto, um pouco mais adiante, depois de discorrer sobre a questão dos impactos causados pelas novas tecnologias e pelo processo de exportação de produtos culturais assentados em lógicas econômicas,

13 FURTADO, Celso. Prefácio, p. 5.

Furtado vai buscar as peculiaridades da natureza do trabalho na cultura, afirmando que:

Na visão econômica dos processos produtivos, o trabalho é simplesmente um meio, fator de produção cuja produtividade tende a aumentar na medida em que avançam acumulação e técnicas. Ora, no mundo das artes o trabalho não é apenas meio, mas também fim. Nesse último caso, faz-se difícil introduzir o conceito de produtividade. Num espetáculo vivo de canto, ou de dança, ou teatral, o trabalho é um fim em si mesmo.¹⁴

Entre as tarefas tradicionalmente pertencentes ao campo dos estudos econômicos, está a de classificar as atividades produtivas existentes, para melhor compreender a lógica na qual se inserem. Ao buscar classificar as atividades culturais dentro do campo das atividades produtivas, Furtado afirma que:

As atividades culturais incluem-se entre aquelas cuja demanda apresenta uma elevada elasticidade renda, sendo ao mesmo tempo fontes criadoras de emprego e fracas consumidoras de divisas. Contudo carecemos de informações sobre essa matéria, até hoje considerada de pouca relevância econômica.¹⁵

Quase duas décadas depois, as questões e indefinições sobre o lugar da cultura no campo econômico e no campo do desenvolvimento ainda estão presentes nas discussões acadêmicas e de políticas públicas – durante a década de 1990 pouco se avançou nesse campo. Muito contemporaneamente é que tal problemática foi retomada de maneira mais efetiva pelo Ministério da Cultura.

Hoje, vários autores concordam sobre o lugar central que a cultura ocupa em nossas sociedades. Não estamos aqui falando somente das linguagens artísticas ou dos suportes materiais da produção cultural. Renato Ortiz, em um texto que discute exatamente cultura e desenvolvimento, afirma que esse último é uma dimensão intrínseca às sociedades modernas. Logo,

[...] o vínculo entre cultura e desenvolvimento, embora não seja necessário, é decisivo. Dizer que as culturas são um “patrimônio da humanidade” significa considerar a diversidade enquanto um

14 Ibid., p. 6.

15 Ibid.

valor, se não “universal”, pelo menos, extensivo a um conjunto amplo de indivíduos. “Todos” devemos cultivá-lo e respeitá-lo.¹⁶

Continuando, o autor afirma que “nenhuma política cultural pode ser realizada sem previamente se perguntar: de que desenvolvimento está se falando?”¹⁷ Ainda segundo Ortiz, esse é o grande desafio, pois não existe uma única resposta. O que há é um campo de disputas, com variações de natureza ideológica e política. Logo, isso significa que ao se operar com o conceito de desenvolvimento, no campo da cultura (ou melhor, em todos os campos de políticas públicas), é fundamental situar o lugar de onde se fala, qual é a essência da questão.

Para alguns autores, como Amartya Sen, o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades de escolha, sejam elas de que natureza for. Por essa visão, podemos afirmar que a negação da liberdade cultural pode gerar privações significativas, empobrecendo vidas humanas e excluindo pessoas das ligações e vivência culturais a que elas têm direito. Portanto, a perspectiva do desenvolvimento humano pode e deve, efetivamente, ser ampliada para acolher a importância da liberdade cultural – é o que está afirmado, por exemplo, o trecho extraído do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 2004:

Ainda que tenha havido muita discussão nos últimos anos acerca da cultura e da civilização, houve menos incidência na liberdade cultural do que no reconhecimento – e até na celebração – do conservadorismo cultural. A abordagem do desenvolvimento humano tem algo para oferecer em matéria de clarificação da importância da liberdade humana nas esferas culturais. Em vez de glorificar o aval excessivo às tradições herdadas, ou de avisar o mundo acerca da alegada inevitabilidade dos choques de civilizações, a perspectiva do desenvolvimento humano exige que a atenção vá para a importância da liberdade nas esferas culturais (tal como noutras) e para os modos de defender e expandir as liberdades culturais de que as pessoas gozam. A questão crítica não é apenas o significado da cultura tradicional – é a importância do grande alcance das escolhas e liberdades culturais.¹⁸

16 ORTIZ, Renato. *Cultura e desenvolvimento*, p. 126.

17 *Ibid.*, p. 127.

18 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do desenvolvimento humano, 2004*, p. 204.

Entre os problemas que devem ser enfrentados pelas políticas culturais, está o das desigualdades regionais de acesso aos investimentos público e privado. Podemos verificar que, no Brasil, os quadros de abundância e escassez de recursos, que verificamos no campo da cultura, reproduzem, em larga medida, os mesmos graus de desigualdade e concentração detectados em outras áreas. Esse quadro é fruto de um processo histórico de distribuição desigual de riquezas e de acesso a direitos e bens – que vai desde a terra ao trabalho e à educação, chegando às mais variadas áreas. Para tentarmos alterar tal quadro, o conceito de desenvolvimento é, sem dúvida, importante, mas deve ser utilizado com cuidado, pois ele pode trazer em seu bojo um caráter hierarquizante e excludente.

Sem dúvida, cabe às políticas culturais implementar o desenvolvimento da área cultural – como é o atributo de todas as políticas pública –, mas aí se coloca a grande questão: o que é ou o que deve ser o desenvolvimento cultural?

Refletir sobre tal questão é um desafio que está posto para os gestores culturais, atuem eles na área pública ou privada – pois centros culturais privados também fazem definições sobre suas áreas de atuação, valorização e investimento, em um número mais amplo ou mais restrito de linguagens artísticas; de priorização de acesso a determinados grupos sociais e etários, por exemplo. Essas são decisões políticas, que estão permeadas pelos diversos modos de entender o desenvolvimento cultural, que se localizam naquele campo de disputa ideológica ao qual Renato Ortiz se referiu.

Uma região que, por exemplo, é bem servida de equipamentos culturais deveria ser considerada mais desenvolvida ou dinâmica do que uma região que possui um grande e diferenciado número de grupos culturais, mas nenhum equipamento formal? Isso faria sentido no campo da cultura? Podemos, aqui, efetivamente exemplificar tal situação com a comparação dos dados de estados da região Sudeste, como os do Rio de Janeiro, com os de estados do Nordeste, como os do Maranhão. Segundo os dados do IBGE, esse último apresenta percentuais muito baixos de presença de equipamentos culturais, entretanto, possui uma enorme riqueza em termos de grupos e manifestações populares, sem a presença do apoio do Estado. Poderíamos falar em presença ou em ausência de desenvolvimento cultural de maneira generalizada?

MAIS ALGUMAS QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

Retomando o caminho da discussão do desenvolvimento como liberdade (ou como acesso a um conjunto de direitos, para os que assim preferirem), verifica-se que uma série de ações implementadas na última década nos permite afirmar que as políticas culturais brasileiras foram dirigidas nessa direção.

A política cultural deve reconhecer, na contemporaneidade, a existência da diversidade de públicos, com visões e interesses diferenciados. No caso brasileiro, temos a premência de reverter o processo de exclusão, da maior parcela da população, das oportunidades de consumo e de criação culturais.¹⁹ Ou seja, estamos falando da implementação e do fortalecimento de políticas que reconheçam e respeitem a diversidade cultural e que atuem como elemento ampliador das potências existentes.

A promoção de políticas de caráter mais universal tem como desafio, segundo Pierre Bourdieu e Alain Darbel, o processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”.²⁰ Para os sociólogos franceses, é necessário ter cautela na aplicação mecânica e simplista de uma política de acesso. Ao analisar a questão do público dos museus de arte em diferentes cidades da Europa, eles alertam para o fato de que:

[...] se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação.²¹

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dessas múltiplas linguagens com este. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”.²² Os direitos culturais estão incluídos naquilo que, hoje, se classifica como

19 Afirmativa que repito em todas as oportunidades. É uma meta política ainda muito longe de ser alcançada.

20 BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte*, p. 164.

21 *Ibid.*, p. 69.

22 VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea, p. 88.

direitos de 2ª geração. Segundo o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, os direitos humanos, enquanto direitos de 1ª geração foram concebidos na luta da sociedade contra o Estado. Já nos direitos de 2ª e 3ª gerações, o pressuposto é que o Estado deve garanti-los. Há, por parte do estudioso, uma preocupação de como os direitos humanos podem ser uma política simultaneamente cultural e global. Para o autor,

[...] uma vez que todas as culturas tendem a distribuir pessoas e grupos de acordo com dois princípios concorrentes de pertença hierárquica, e, portanto, com concepções concorrentes de igualdade e diferença, as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza.²³

Novos projetos foram sendo colocados em prática no país, a partir de 2003, com uma forte preocupação de promover estudos e mapeamentos que possam subsidiar a tomada de decisões, como a construção de políticas públicas para a área. Entre os princípios que regerão o Sistema Nacional de Cultura²⁴, temos o da autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil. Assim como os princípios do respeito à diversidade, da universalização do acesso aos bens e serviços culturais, da cooperação entre os diferentes agentes e da democratização dos processos decisórios. Tais princípios, se efetivamente praticados, poderão encaminhar as políticas culturais brasileiras para um processo de desenvolvimento como liberdade.

O que não podemos deixar de reafirmar é que o Estado deve garantir o pleno acesso à cultura, objetivando evitar que ocorram processos de segregação cultural nas suas mais variadas formas. A cultura é um componente de qualidade de vida dos indivíduos e um elemento fundamental para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2006.

23 SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos, p. 97.

24 Em julho de 2012, no momento que a primeira versão deste artigo foi finalizada, a PEC nº 416, da criação do Sistema Nacional de Cultura havia sido aprovada na Câmara e enviada para aprovação no Senado Federal.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *O conceito histórico do desenvolvimento econômico*. São Paulo: FGV, 2006. (Texto para Discussão, n. 157). Disponível em: <<https://bit.ly/2SODmdj>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

FURTADO, Celso. Discurso de 4/6/1986. In: BRASIL. *Lei Sarney: regulamento, benefícios fiscais na área da cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 1988.

_____. Prefácio. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Economia da cultura: reflexões sobre as indústrias culturais no Brasil*. Brasília: Ministério da Cultura, 1988.

_____. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hmc8sn>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

GARCÍA-CANCLINI, Néstor (Org.). *Políticas culturales en América Latina*. Buenos Aires: Grijalbo, 1987.

MOTA, Carlos Renato. As principais teorias e práticas de desenvolvimento. In: BURSZTYN, Marcel. *A difícil sustentabilidade: política energética e problemas ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

ORTIZ, Renato. Cultura e desenvolvimento. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 122-128, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2NNiimN>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do desenvolvimento humano, 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Tradução: José Freitas e Silva. New York, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2HdwXav>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 77-89, 2005.

UNESCO. *Declaración de México sobre las políticas culturales*. Cidade do México, 1982.

CAPÍTULO 4

Política cultural em tempos de democracia: a era Lula (2003-2010)¹

Daí que a política cultural deste Ministério, a política cultural do governo Lula, a partir deste momento, deste instante, passa a ser vista como parte do projeto geral de construção de uma nova hegemonia em nosso país. Como parte do projeto geral de construção de uma nação realmente democrática, plural e tolerante. Como parte e essência da construção de um Brasil de todos.

Ministro Gilberto Gil, discurso de posse, 2 de janeiro de 2003

A proposta deste artigo é a de fazer um balanço das políticas culturais durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). No Brasil, definir política cultural como um campo no qual devem atuar o poder público e os mais diversos setores da sociedade civil, antes da gestão do presidente Lula, era falar de um modelo ideal, quase utópico. A história das políticas culturais no Brasil, até a chegada do século XXI, teve seus pontos altos, contraditoriamente, nos períodos de governos autoritários. Tal conjuntura não atende aos preceitos do conceito de políticas culturais, que foi construído, internacionalmente, a partir da década de 1970, tendo por base ações conjuntas e partilha de poder decisório entre Estado e sociedade civil. Esses parâmetros contemporâneos de uma política cultural democrática e participativa começam a ser colocados em prática, no Brasil, no início do governo do presidente Lula, em 2003. Foram oito anos de gestão, com muitos acertos e, também, muitos problemas, mas que, sem dúvida, marcaram positivamente a história das políticas culturais no Brasil. Muitos desses projetos tiveram prosseguimento na gestão da presidente Dilma.

Como afirma a filósofa Marilena Chauí, em uma sociedade

[...] polarizada por carências profundas e privilégios cristalizados, propor uma política cultural supõe decisões mais amplas, definição clara de prioridades, planejamento rigoroso dos recursos, sobretudo em tempo de crise econômica, quando um órgão público precisa fazer mais com menos. Numa perspectiva democrática, as

1 Este artigo foi originalmente publicado na *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 137-156, 2014.

prioridades são claras; trata-se de garantir direitos existentes, criar novos direitos e desmontar privilégios.²

O artigo aborda o período que corresponde aos dois mandatos do presidente Lula, com o objetivo de analisar o processo de transformação ocorrido entre os anos de 2003 e 2010. Inicialmente, será apresentada uma rápida reconstituição das políticas culturais no Brasil, com ênfase especial no período que se segue à criação do Ministério da Cultura (MinC), em 1985. Tal estratégia nos permitirá fazer, em seguida, uma melhor avaliação das ações, dos programas e das políticas implementadas no período de 2003 a 2010, no qual estiveram no comando da pasta da Cultura o ministro Gilberto Gil (2003-2008) e o ministro Juca Ferreira (2008-2010).

DESVIO NO TEMPO

A maioria dos estudiosos sobre políticas culturais, no Brasil, concorda que os dois principais momentos do século XX, nos quais podemos identificar a elaboração e a implementação de políticas culturais, foram o do governo de Getúlio Vargas, em especial na gestão do ministro Gustavo Capanema (1934-1945), e o da ditadura civil-militar, mais especialmente na década de 1970.³

Ao longo da década de 1970, a área da cultura foi sendo fortalecida e novas instituições, como a Fundação Nacional de Artes (Funarte), foram criadas. A área da cultura ainda estava vinculada à da educação, compondo o Ministério da Educação e Cultura (MEC),⁴ mas havia alcançado um lugar de destaque dentro da pasta e ganhado uma secretaria específica, o que permitia ao secretário de Cultura ter maior autonomia. Em 1985, foi criado o MinC. Era um projeto de Tancredo Neves (que faleceu) e foi colocado em prática por José Sarney, o primeiro presidente civil depois de mais de duas décadas de ditadura. A reformulação, que parecia ser, para alguns poucos,⁵

2 CHAUI, Marilena. *Cidadania cultural*, p. 65.

3 Para mais informações, ver: CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*; RUBIM, Antonio Albino Canelas. *Políticas culturais no Brasil*; BARBALHO, Alexandre. *Políticas culturais no Brasil*.

4 Que guarda a letra “c”, de cultura, ainda hoje, apesar de o Ministério ser exclusivo da Educação.

5 A avaliação dos técnicos da área é que essa era uma decisão precipitada. Se a cultura havia obtido destaque dentro do MEC, dificilmente tal quadro se manteria com um ministério exclusivo. Ver: BOTELHO, Isaura. *Romance de formação*, p. 215.

uma possibilidade de fortalecimento institucional, para a área, mostrou-se desastrosa, pois, ao se separar da educação, a cultura deixou de acessar e partilhar muitos dos recursos dessa área, ou seja, perdeu tanto em orçamento, como em *status* político. Em 1981, Aloísio Magalhães, que era o secretário de Cultura, declarou em uma entrevista que “no momento seria prematuro pensar na criação de um Ministério da Cultura porque, agora, ele seria forçosamente um ministério fraco, não só do ponto de vista financeiro mas do próprio ponto de vista conceitual”.⁶

O MinC foi criado com um orçamento insignificante, que mal mantinha funcionando a estrutura interna e as instituições a ele vinculadas – ficaram com o novo ministério alguns conselhos – Conselho Federal de Cultural, Conselho Nacional de Direito Autoral e o Conselho Nacional de Cinema –, autarquias – Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) – e fundações ligadas à área da cultura – Funarte, Fundação Nacional Pró-Memória, Fundação Casa de Rui Barbosa e Fundação Joaquim Nabuco.⁷

Dentro dessa conjuntura de escassez de recursos, presenciamos a criação da primeira lei de incentivo fiscal – lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986 –, que ficou conhecida como Lei Sarney. Os mecanismos de funcionamento da lei sofreram intensas críticas durante seu curto período de vigência, mas não podemos negar que o fluxo de recursos gerados por ela contribuiu para dinamizar o campo da produção cultural, em especial nos grandes centros urbanos. Logo no início de 1990, já no governo Collor, o Ministério foi extinto, substituído por uma secretaria, seus órgãos vinculados, na maioria, foram agrupados em dois grandes institutos: o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (Ibac) e o Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural (IBPC); e a Lei Sarney foi extinta.

Em novembro de 1991, a lei nº 8.313, reformula e reedita o uso de recursos e incentivos para a cultura. Tem início a era da Lei Rouanet, que sofreu algumas regulamentações posteriores e encontra-se em plena vigência, 22 anos depois de sua criação.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o uso da Lei Rouanet foi consolidado. O governo investiu largamente no *slogan* “Cultura é um bom negócio”. Foram oito anos de governo de inspiração neoliberal, trabalhando pela construção de um Estado mínimo e repassando para a iniciativa privada, através da Lei Rouanet, o poder de decisão sobre o financiamento e apoio da produção cultural do país. Foi com esse

6 MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo?*, p. 148-149.

7 Que, logo, foi transferida novamente para o Ministério da Educação.

quadro, de um MinC voltado para a administração dos mecanismos da lei de incentivo, que o governo Lula se deparou.

OS PRIMEIROS ANOS DA GESTÃO LULA

A problemática do redimensionamento do lugar da cultura dentro da área das políticas públicas era uma questão que já estava presente no documento *Imaginação a serviço do Brasil* – parte integrante do programa de governo da campanha do presidente Lula, em 2002 –, que tinha como subtítulo: “Programa de políticas públicas de cultura”. O programa dialogava com documentos e estudos internacionais, nos quais a cultura é considerada como um direito básico, estando proposto que as políticas culturais devem estar voltadas para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia.

Para ocupar a pasta da Cultura, o presidente Lula convidou o cantor e compositor Gilberto Gil. O desafio que estava inicialmente posto, segundo o próprio ministro, em seu discurso de posse, era o de “tirar o Ministério da Cultura da distância em que ele se encontra, hoje, do dia a dia dos brasileiros”, fazendo com que ele passasse a estar “presente em todos os cantos recantos de nosso país”⁸.

Logo de início, é proposta uma reformulação na estrutura do próprio MinC. As secretarias passam a ser organizadas sob a lógica da implementação de políticas, substituindo a estrutura anterior, que estava voltada para as atividades e finalidades da lei de incentivo. Assim, ao invés de uma secretaria da música e artes cênicas, do livro, etc., foram criadas as secretarias de: Articulação Institucional; Políticas Culturais; Programas e Projetos Culturais (que mudou de nome algumas vezes); Identidade e Diversidade Cultural; Fomento e Incentivo Culturais (que cuida da lei de incentivo); sendo mantida a de Audiovisual – a reformulação ministerial foi aprovada em 12 de agosto de 2003, pelo decreto nº 4.805. A ideia era que as atividades finalísticas, tais como o patrimônio, as artes, o livro, fossem tratadas pelas instituições vinculadas ao Minc com atuação nas respectivas áreas (como o Iphan, a Funarte e a Biblioteca Nacional).

Aloisio Magalhães, um dos nomes que se destacaram na área da gestão da cultura, no início da década de 1980, já nos alertava para o fato de que:

[...] parece paradoxal. Mas, para conseguirmos melhorar nossa situação, é preciso aumentar a complexidade do sistema. Diante

8 GIL, Gilberto. Discurso, p. 239.

da carência que nós temos muito grande, de métodos, de recursos humanos, de recursos financeiros, é preciso crescer e, crescendo, aumentando a complexidade disso, ter, como compensação, uma sólida frente, uma presença muito mais maciça e muito mais constante, na conquista de espaço, nas conquistas de espaços pertinentes e da competência do bem cultural.⁹

Um ponto em pauta, logo no início da gestão do ministro Gil, era o da reformulação da lei de incentivo, que deveria ser substituída por uma mais adequada à nova realidade nacional. Para discutir e buscar subsídios para a reformulação da Lei Rouanet, foram realizados os seminários “Cultura para todos”, que percorreu parte do país, sendo realizados nos seguintes estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Pará. Integravam as atividades dos seminários encontros setorializados com secretários de cultura estaduais e municipais, investidores privados e fundações, investidores estatais, e pessoas físicas (artistas e produtores, em especial). Os participantes tinham como tarefa responder a duas questões: 1) Quais são os principais entraves para o acesso ao financiamento público federal da cultura (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual); e 2) Quais os mecanismos que devem ser adotados para garantir a transparência e a descentralização do financiamento público da cultura?

Os seminários tiveram lugar em 2003. A primeira e grande contribuição deles foi a de abrir canais de diálogos entre o MinC e os mais variados atores sociais que atuam no campo da cultura. O Ministério, nessa primeira série de encontros, foi a localidades em que nunca havia estado, criou uma rede de novos interlocutores, além de optar por um sistema de escuta pública como o caminho de construção de novas políticas culturais. Além disso, a partir da análise das respostas obtidas nas consultas, a avaliação mais geral foi a de que o mecanismo necessitava ser reformulado, sim; porém, havia uma série de problemas que poderiam ser solucionados, a curto prazo, por meio de portarias ministeriais, da divulgação mais sistemática da lei e da capacitação de produtores e gestores nas mais diversas regiões do país – fato que gerou a elaboração de programas de capacitação realizados pela Secretaria de Fomento à Cultura. Outra constatação feita a partir dos diálogos foi a de que, apesar das várias críticas existentes,¹⁰ o mecanismo cum-

9 MAGALHÃES, Aloisio. Patrimônio e ação cultural, p. 43.

10 As críticas são referentes ao caráter historicamente concentrador do uso da lei de incentivo, seja por proponentes no eixo Rio-São Paulo (nas capitais dos estados), seja pelo fato

pria um papel fundamental em determinadas áreas da produção cultural e regiões do país, apontando para a necessidade de que o projeto de reformulação fosse realizado de maneira a não paralisar os processos em curso.¹¹

Na esfera da construção e elaboração de novas políticas, a Secretaria de Políticas Culturais (SPC) iniciou um importante diálogo com os órgãos de pesquisa federais, em especial com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), no sentido de propor a produção e sistematização das informações sobre o campo da cultura. As informações deveriam permitir um conhecimento mais efetivo sobre a realidade e potência do campo da cultura, base fundamental para o processo de elaboração de novas políticas. Também foi retomada a discussão sobre a importância da mensuração da contribuição da cultura na formação do produto interno bruto (PIB), como estratégia de fortalecimento político do próprio campo. Para isso, o MinC vem, desde então, trabalhando com o IBGE na direção da construção de uma conta satélite da cultura.¹²

É interessante ressaltar que a preocupação com a produção e sistematização de informações sobre as próprias ações do MinC, até então, era praticamente inexistente. A base de informações dos projetos da Lei Rouanet, por exemplo, era pouco mais que um programa de cadastro de processos, cujos relatórios gerados formavam uma série histórica parcial, pois as formas de registro de informações tiveram sua lógica alterada algumas vezes, não havendo preocupação mais efetiva com a questão. A discussão acerca da necessidade da produção de informações sobre o campo da cultura, em geral, e da gestão pública, em especial para a criação de programas e políticas culturais na esfera pública, não é nova. Várias tentativas de levar a questão adiante, promovendo ações efetivas, sofreram processos de descontinuidade e de baixo grau de investimento. Essa era, por exemplo, uma das problemáticas frequentemente abordada pelo Conselho Federal de Cultura (1966-1990). Já naquele momento, havia a consciência de que para se alcançar a eficiência e a eficácia na elaboração de políticas para a área da cultura – como para qualquer outra área de política pública – é primordial

de que um pequeno grupo de proponentes e áreas artísticas específicas detêm parte significativa dos recursos.

11 Para mais informações, ver: CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil do século XXI, p. 40.

12 A conta satélite de cultura é uma sistematização das informações sobre as atividades econômicas relacionadas aos bens e serviços culturais. A partir das informações coletadas, poderá ser elaborado um cálculo sobre o peso da área da cultura na constituição do PIB. O IBGE é o órgão responsável pela construção das contas satélites das diversas áreas (a da saúde, por exemplo).

a existência de informações sobre o campo. Existiam propostas de realização de pesquisas e de formação de sistemas setoriais. Essa problemática também esteve presente na gestão do ministro Celso Furtado, em 1986. Fazendo uma digressão temporal, podemos mesmo remontar ao período da gestão de Mário de Andrade, na década de 1930, no Departamento de Cultura da Cidade de São Paulo, no qual a questão da produção de informações estava presente no discurso e na prática do órgão.

A partir de 2003, vários estudos e análises sobre as diferentes áreas de atuação do Ministério foram produzidas e publicadas pelo Ipea, por solicitação da SPC.¹³ Também, nesse momento, foram retomados vários esforços, de forma a mapear e compreender o campo da economia da cultura. Os primeiros esforços nesse sentido haviam sido envidados na gestão do economista e ministro da Cultura Celso Furtado, quando foram encomendados à Fundação João Pinheiro estudos sobre algo que era uma grande novidade: a economia da cultura.

Ao longo dos anos 2004 e 2005,¹⁴ foram realizados vários encontros entre membros do MinC e do IBGE, dos quais resultaram diversos produtos e ações, como a promoção de seminários e reuniões com técnicos de outros países (em especial da França e da Colômbia), a formação de um grupo de trabalho no Instituto – para extrair das pesquisas existentes informações que, sistematizadas, passam a compor as publicações do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (do Instituto). Um dos trabalhos que se destacou nessa parceria entre o MinC e o IBGE foi a publicação de um Suplemento de Cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), que foi a campo em 2005 e teve seu lançamento em 2006. A Munic é uma pesquisa anual, realizada pelo IBGE desde a década de 1990, que vai a todos os municípios brasileiros, contendo grupos de módulos diferenciados de questões sobre a gestão pública municipal a cada ano, e que são repetidas periodicamente. A pesquisa já havia levantado algumas informações sobre a área da cultura, como os dados sobre a existência de equipamentos culturais e meios de comunicação, que constam nas publicações de 1999, 2001 e 2005.

13 Nos anos seguintes, o Ipea produziu análises e pesquisas para as diversas secretarias do Ministério. Parte desse trabalho pode ser encontrados nos volumes 2 e 3 dos cadernos de políticas culturais, publicados pelo MinC e organizados por Frederico A. Barbosa da Silva (pesquisador do Ipea responsável pelas análises).

14 O MinC assinou um acordo de parceria com o IBGE, em 17 de dezembro de 2004.

O Suplemento de Cultura da Munic foi composto por 14 blocos de questões, levantando informações variadas da gestão pública, que vão desde a estrutura do órgão gestor, passando por instrumentos de gestão (leis, conselhos, etc.), mapeando ações, projetos, atividades, equipamentos, entre outras. Enfim, a publicação apresenta uma gama variada de informações fundamentais tanto para a elaboração de políticas de alcance nacional, quanto para o início da estruturação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que estava a cargo da Secretaria de Articulação Institucional (SAI).

Antes de passarmos para as ações da SAI, gostaria de remarcar a importância da realização da pesquisa do IBGE tanto para a esfera da gestão pública de cultura, quanto para a ampliação dos estudos acadêmicos sobre a área. As informações contidas nas publicações têm sido largamente utilizadas em trabalhos realizados nas universidades. O Suplemento nos revela, por exemplo, ainda que de maneira indireta, a matriz autoritária e a visão unidirecional que formavam a concepção que parte significativa dos gestores municipais possuía sobre políticas culturais, no momento em que foi a campo. Havia, no Suplemento, uma questão específica sobre a existência, ou não, de políticas culturais locais, para a qual 57,9% dos municípios respondeu positivamente. Entretanto, quando se percorre alguns dos outros itens da pesquisa, tais como o da existência de leis, conselhos, fundos, ações, etc., verifica-se que os índices apresentados são extremamente baixos; fato que leva os pesquisadores e estudiosos a se perguntarem sobre qual será, efetivamente, o conceito de políticas culturais com o qual tais gestores municipais dialogaram. É muito provável que a noção de política cultural vigente não fosse, nem mesmo, aquela que constava do próprio instrumento de coleta de informações, que nos informa que:

Política cultural é a ação do poder público ancorada em operações, princípios e procedimentos administrativos e orçamentários. Esta política é orientada para melhorar a qualidade de vida da população através de atividades culturais, artísticas, sociais e recreativas, proporcionando à mesma o acesso aos bens culturais. Trata-se de uma ação voltada para todo o município e não para alguns segmentos da sociedade.¹⁵

As informações levantadas pelo Suplemento de Cultura do IBGE reforçaram a percepção corrente sobre a necessidade do aprimoramento da formação profissional e da estruturação do campo da gestão pública de cultura.

15 IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais*, 2006.

Pode-se inferir, até então, uma significativa ausência de preocupação, por parte de muitos dos que ocupam os cargos da gestão pública de cultura, na elaboração de pesquisas e diagnósticos sobre a área. A formação desse novo profissional foi um desafio primordial posto para a Secretaria de Articulação Institucional, que tinha como principal meta a construção de um SNC. O desenho do SNC foi concebido tendo por base alguns elementos fundamentais, dentre os quais destaco dois: as conferências e os planos de cultura.

Ao longo do ano de 2005, o MinC organizou as diversas etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Cultura, que teve lugar em dezembro. Formalmente, ela também foi uma das etapas do processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC).¹⁶ Foi a primeira vez que o governo reuniu os mais variados setores da sociedade para realizar uma ampla discussão sobre políticas culturais. A Conferência é um mecanismo participativo, de consulta pública e, nesse caso, tinha como principal atribuição recolher sugestões para a elaboração das diretrizes básicas de um plano nacional na área da cultura.

O momento preparatório da Conferência teve por base dois tipos específicos de ação: a realização dos seminários setoriais “Construindo o Plano Nacional de Cultura” (organizado diretamente pelo MinC) e as conferências municipais, estaduais e intermunicipais. Com o objetivo de subsidiar as discussões e a elaboração de propostas de diretrizes para o PNC, foram indicados os cinco seguintes eixos de discussão: 1) Gestão Pública e Cultura; 2) Cultura é Direito e Cidadania, 3) Economia da Cultura, 4) Patrimônio Cultural e 5) Comunicação é Cultura. Os seminários setoriais foram organizados pelo MinC, com a parceria da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Vereadores e o apoio do chamado Sistema S e das administrações municipais das cinco cidades que foram escolhidas para sediá-los.¹⁷ A organização das conferências municipais e estaduais é uma atribuição dos governos locais. Foram realizadas 19 conferências estaduais e 1.197 conferências municipais. O

16 O PNC foi instituído pela Emenda Constitucional n. 48, de 1 de agosto de 2005.

17 Os parceiros do MinC na realização dos seminários setoriais foram: o Sistema Confederação Nacional da Indústria (CNI)/Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial (Senai)/Serviço Social da Indústria (Sesi), o Sistema Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)/Serviço Social do Comércio (Sesc)/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), as prefeituras e alguns dos governos estaduais em que eles foram realizados. As cidades que sediaram os seminários foram Londrina, Juiz de Fora, Petrolina e Juazeiro, Manaus e Cuiabá.

Ministério estimou que o processo de realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura envolveu 53.000 pessoas em todo o país.¹⁸

O PNC, segundo o previsto na Emenda Constitucional que o instituiu, deve conduzir à: a) Defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; b) produção, promoção e difusão de bens culturais; c) formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; d) democratização do acesso aos bens da cultura; e e) valorização da diversidade étnica e regional. Ele é o documento base, a partir do qual o governo federal deverá pautar, nos próximos dez anos, o direcionamento das ações públicas de cultura. Um plano é uma espécie de “carta de navegação” e, como tal, algumas vezes necessita ser ajustada ao “longo da viagem”. Para isso, há a previsão de uma etapa de avaliação intermediária sobre o cumprimento das metas ao final dos primeiros quatro anos. A construção do PNC foi um processo de longa duração, que ocupou parte dos dois mandatos do presidente Lula e deve ser analisado como grande exercício de democracia participativa. Em dezembro de 2010, o PNC foi finalmente aprovado, sendo composto de cinco capítulos, nos quais se distribuem 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações, com vigência decenal. A execução do PNC é acompanhada a partir de 53 metas estabelecidas com base no conjunto das diretrizes, estratégias e ações previstas no documento.

Nesse contexto, temos ainda o início dos esforços para a construção legal do SNC, com o objetivo de criar um arcabouço institucional mínimo que colabore para a estruturação e consolidação de políticas culturais democráticas, corroborando para a formação de uma sociedade mais justa e menos desigual. A ideia do sistema (seguindo o desenho de outros sistemas setoriais já existentes) é a de fornecer maior institucionalidade para a área – com a exigência de existir um órgão gestor de cultura, por exemplo – e, ao mesmo tempo, buscar facilitar o diálogo e a execução de ações compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, por meio de repasses entre fundos de cultura. Há, ainda, o estímulo efetivo para a adoção de uma prática de gestão pública mais democrática e participativa – na medida em que estabelece a realização de conferências e a criação de um conselho de política cultural paritário e deliberativo como elementos fundamentais para a participação no Sistema.¹⁹

Ainda dentro da análise desses primeiros anos de governo, devemos apontar as inovações de duas outras secretarias, que definiram como seu

18 Para mais informações, ver: BRASIL. *1ª Conferência Nacional de Cultura*, 2005/2006.

19 A lei do SNC somente foi aprovada em 2012.

público-alvo segmentos da população que, em sua maioria, não haviam sido objeto de ações, programas e políticas culturais nas gestões anteriores. A primeira delas foi a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural (SID), que colocou em prática uma série de ações variadas para as culturas populares, ciganas e indígenas, os idosos, a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros (LGBT) e a saúde, enfim, a partir de mecanismos diferenciados de fomento, apoiou projetos variados. É também importante salientar que a SID e a SPC cumpriram um papel fundamental, com o Ministério das Relações Exteriores, no processo de construção da Convenção da Diversidade Cultural da Unesco. O Brasil teve uma atuação destacada durante todo o processo de construção e aprovação do documento internacional. Trabalho que foi desdobrado internamente, tendo como principal estratégia a realização de seminários por todo o país divulgando os princípios da Convenção.

Um programa que adquiriu uma dimensão destacada logo nos primeiros tempos de governo foi o programa Cultura Viva, criado em 2004, por meio da portaria ministerial nº 156, sob a responsabilidade da Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) – posteriormente transformada em Secretaria da Cidadania Cultural (SCC). O programa tem como principais objetivos: ampliar e garantir acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, potencializar energias sociais e culturais, dando vazão à dinâmica própria das comunidades, entre outros. A base do programa são os Pontos de Cultura, mas há outras ações que o compõe. Em 2007, quando o Ipea realizou a primeira pesquisa sobre o programa, havia 526 pontos de cultura conveniados em todas as regiões o país (em 2010 esse número já ultrapassava as 2.500 unidades). Os Pontos de Cultura, a partir de 2010, passaram a estar presentes em todos os estados do país e, em sua maioria, por meio de convênios entre o governo federal e os governos estaduais. Segundo Frederico Barbosa e Paula Ziviani:

No Brasil existem movimentos sociais e culturais expressivos. Há espaços alternativos, mercados culturais localizados e dinamismos que em nada se assemelham aos das grandes indústrias culturais. Essa dinâmica cultural passou a ser reconhecida nas políticas culturais brasileiras de forma significativa nos últimos anos e o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva teve importante papel no reconhecimento do Brasil profundo.²⁰

20 SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ZIVIANI, Paula. *Cultura viva*, p. 17.

Também na direção da ampliação do espectro de atores atendidos pelas políticas públicas de cultura, foram construídos novos projetos e programas pela Secretaria do Audiovisual (SAV). O incentivo à criação de cineclubes e espaços alternativos de exibição de conteúdo audiovisual, a distribuição de conteúdo para esses novos espaços e o fomento de festivais, contribuem para minimizar o problema da escassez de salas de cinema por todo o país. A SAV, por meio de parcerias, criou projetos inovadores como o Revelando os Brasis, projeto dirigido aos moradores de municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, que tem por principal objetivo promover processos de inclusão e formação audiovisuais. A cada edição se realiza um concurso que seleciona 40 histórias (reais ou ficcionais), que deverão ser transformadas em vídeos digitais com até 15 minutos de duração. A ideia do projeto nasceu na SAV, em 2004, integrando um conjunto maior de ações que visavam à democratização do acesso aos meios de produção audiovisual e foi executado por meio de parceiras com o apoio do MinC.²¹ Esse conjunto de projetos, ações, programas e políticas que foi apresentado teve sua criação logo na primeira metade da gestão Lula e não constituem uma lista exaustiva do que foi proposto e realizado, mas o que consideramos uma amostra significativa que permite uma compreensão do conjunto. O processo, que vai da elaboração ao de efetiva implementação deles, é longo, não linear e, muitas vezes, enfrenta resistências e problemas de natureza diversa. Muitas das inovações propostas só obtiveram efetividade no segundo mandato do presidente Lula e outras ultrapassaram esse período.

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A CONJUNTURA

Saindo do campo da análise das ações individualizadas, é interessante lançar um olhar mais abrangente sobre o contexto em estudo, a partir de uma estratégia analítica que também tenha por base algumas questões mais conceituais (ou de princípios) que impactaram no processo efetivo de implementação política. A primeira delas está assentada no fato de que os programas e as ações foram criados tendo na base teórica um conceito de cultura ampliado, que busca compreender e ativar os elementos do que se chamou de a “tridimensionalidade da cultura”, com as dimensões simbólica, cidadã e econômica, definidas pelo MinC, como:

21 Para mais informações, ver o artigo “Revelando os Brasis: o projeto”, incluído no presente volume.

A dimensão simbólica é aquela do “cultivo” (na raiz da palavra cultura) das infinitas possibilidades de criação expressas nas práticas sociais, nos modos de vida e nas visões do mundo. [...] A dimensão cidadã consiste no reconhecimento do acesso à cultura como um direito, bem como da sua importância para a qualidade de vida e a autoestima de cada um. [...] Na dimensão econômica, inscreve-se o potencial da cultura como vetor de desenvolvimento. Trata-se de dar asas a uma importante fonte geradora de trabalho e renda, que tem muito a contribuir para o crescimento da economia brasileira.²²

As iniciativas que foram construídas ao longo dos primeiros oito anos, aqui em estudo, mantinham um estreito diálogo com a noção de tridimensionalidade da cultura. Ainda que possamos afirmar que os objetivos propostos para as respectivas dimensões não tenham sido completamente alcançados em muitos dos programas, elas estiveram todo o tempo presentes no campo discursivo. O Ministério fez uso do “capital simbólico” (no sentido atribuído por Bourdieu) contido na noção de tridimensionalidade, realizando ações que resultaram em efetivos avanços no campo da estruturação de políticas culturais em bases mais democráticas, participativas, abrangentes e cidadãs. Entram para a pauta de discussão política de uma maneira mais efetiva as problemáticas dos direitos culturais, da cidadania cultural e da economia da cultura.

Uma segunda questão que se destaca no cenário analisado é a de que as discussões que estiveram presentes no processo de elaboração das ações tinham por princípio pensar as políticas públicas de cultura baseadas em novos desenhos de gestão. Dentro de um novo modelo de gestão democrática, temos o da chamada administração pública societal que, segundo Ana Paula Paes de Paula, tem por principal característica a organização dos serviços de maneira descentralizada e participativa, com desenhos de gestão partilhada fundamentada na manutenção das responsabilidades. Para alguns estudiosos, tal sistema foi sendo gradativamente aplicado no país, nas diversas áreas do governo, ao longo do período da gestão Lula. Na visão da autora, esse modelo de gestão não possuiu fórmulas predefinidas, elas são construídas a partir das realidades locais, informadas por uma nova filosofia, afastando-se dos modelos burocráticos ou gerenciais.²³ Para a efetiva implementação e fortalecimento desse novo modelo, o governo necessitaria criar ou ampliar canais e instrumentos que

22 BRASIL. *Cultura em três dimensões*, p. 8.

23 PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*, p. 153-171.

propiciem uma participação mais efetiva da sociedade no processo decisório, tais como a realização de fóruns, conferências e plebiscitos ou a criação de câmaras e conselhos, ou seja, um modelo teórico bem próximo do que foi aplicado, no MinC, ao longo das gestões Gil/Juca.

Uma terceira concepção teórica abordada de forma inovadora, ou diferenciada, foi a da diversidade cultural. Como afirma Hamilton Faria, “vivemos um momento de expressão da diversidade, vozes antes ausentes do mundo público passam a se manifestar e desejam um lugar ao sol no sistema decisório”.²⁴ Uma das pautas do conjunto das discussões de políticas públicas de cultura, nos dois mandatos do presidente Lula, foi 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”.²⁵ Tais compromissos colocam na ordem do dia uma questão fundamental: a do conhecimento das práticas culturais do país por parte dos gestores públicos (fato que não se restringe aos resultados obtidos pela coleta de dados estatísticos, por exemplo). 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?”²⁶ 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.

Além das questões teóricas e conceituais anteriormente elencadas, uma outra problemática que merece destaque é a da territorialização das políticas públicas. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, de imensa diversidade geográfica e cultural, é impensável, sem dúvida, a sustentação de projetos e programas uniformes, direcionados a todo o país ou mesmo às macrorregiões. Tal afirmativa, que é válida para as mais diversas áreas da política pública, no caso da cultura, merece um

24 FÁRIA, Hamilton. Conselhos de cultura, p. 280.

25 UNESCO. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*, p. 3.

26 MOREIRA, Altair José; FÁRIA, Hamilton. *Cultura e governança*, p. 12.

destaque ainda mais especial. Os cuidados com a implementação de projetos padronizados nacionalmente devem ser redobrados, existem questões e problemas que devem ser atacados nacionalmente, mas não necessariamente por meio de ações uniformes. A preocupação com a distribuição desigual de recursos financeiros e humanos pelo conjunto do país também esteve na pauta das ações do MinC nas gestões Gil e Juca. Nas Conferências Nacionais de Cultura, essas questões regionais ficaram mais evidentes.

Ao traçarmos um mapa do acesso aos recursos financeiros, materiais e mesmo humanos, no campo da cultura no país, vemos 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 em detrimento de outras, ou seja, há 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, que se esteja atento a uma série de variáveis já mapeadas por outras áreas e que, se levadas em consideração, podem contribuir para uma alteração no mapa das desigualdades vigente no país.

Dialogando com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal como um todo, o MinC lançou o programa Mais Cultura, que foi apresentado, em algumas oportunidades, como o embrião do SNC, na medida em que estabelecia convênios e parcerias com os governos estaduais e municipais para repasse de recursos em um processo de estadualização dos programas e das políticas. O programa era gerido pela Secretaria de Articulação Institucional, criando uma espécie de coordenação central de uma série de programas, ações e projetos implementados por outras secretarias. Entretanto, é importante ressaltar que os projetos viabilizados pelo programa Mais Cultura, como afirma Frederico Barbosa, “apenas se conectam de forma significativa com a ideia de sistema, como exercício do sistema, e não como arcabouço global, com o ideal normativo de arquitetura institucional”²⁷

REFLEXÕES COMPLEMENTARES

Buscando compor um quadro sintético da gestão do MinC entre 2003 e 2010, podemos afirmar que os primeiros quatro anos foram marcados

27 SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. O programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, p. 217.

por um conjunto de proposições de programas, políticas e ações que alçaram o Ministério a um patamar de importância e destaque na cena política nacional, que não havia sido alcançado até então. O órgão ganhou espaço na mídia nacional, muito alicerçado, sem dúvida, no capital simbólico do ministro Gilberto Gil. Foram feitas proposições inovadoras e provocações criativas. Por outro lado, esse conjunto de propostas inovadoras veio igualmente acompanhado por um conjunto de desafios a serem vencidos para que o primeiro pudesse ganhar efetividade. A maior parte delas vinha acompanhada da necessidade de alterações na cultura política vigente, de reformulação de alguns instrumentos de gestão, e mesmo, de alguns princípios de aplicação das políticas. O ritmo da implementação das inovações foi sendo freado ao longo da segunda metade do período analisado. Algumas ações estruturantes, como a implantação do SNC, a aprovação do PNC, a reformulação da Lei de Direitos Autorais, a reformulação da Lei de Incentivo à Cultura e a construção do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais eram alguns dos pilares de sustentação de um novo projeto político para a área da cultura. Desses, somente o PNC se tornou realidade dentro da gestão, ainda que no final de 2010.

Podemos afirmar que entre 2007 e 2010, falando de uma maneira mais metafórica, uma série de novas portas foram abertas, sem que as anteriores fossem fechadas, ou melhor, sem que as inovações propostas tivessem obtido algum grau de efetividade. Isso significa dizer que novos intentos surgiam, novos campos de diálogo foram abertos, novas parcerias foram sugeridas, ampliando as dificuldades de efetivação já evidentes. Sem dúvida, o Ministério ousou, ampliou a complexidade da pasta, alargou seu campo de ação e intensificou os debates sobre a cultura, colocando-a no campo das políticas públicas, mas várias lacunas ficaram igualmente abertas. O presidente Lula, em diversas oportunidades, expressou a importância da pasta da Cultura, mas o Ministério não conseguiu alcançar os simbólicos 1% do orçamento para a cultura.

A perda do que se costuma denominar como “tempo político”, no qual os debates estão mais intensos e a problemática em questão sustenta um capital político significativo, coloca em risco a efetividade dos projetos em seus princípios originais. No caso das ações promovidas pelo MinC, uma série de novos atores políticos foram ativados ao longo dos dois mandatos, criando a expectativa da efetividade da implantação de novos modelos de gestão das políticas culturais. Uma ruptura dos processos em curso coloca

em risco a credibilidade e a efetividade do caráter participativo e democrático que foi sendo proposto. Ainda que não possamos trabalhar com o que poderia ter sido, não podemos deixar de lamentar a demora da concretização de propostas, políticas, programas e ações que surgiram nos primeiros anos da gestão Gil. Várias dessas foram herdadas pela gestão que teve início no governo da presidente Dilma, sem que fossem acompanhadas por seus princípios inspiradores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

BOTELHO, Isaura. *Romance de formação: Funarte e política cultural, 1976-1990*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000.

BRASIL. Ministério da Cultura. *1ª Conferência Nacional de Cultura, 2005/2006: Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília, 2007.

_____. *Cultura em três dimensões: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010*. Brasília, 2010.

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

_____. Políticas culturais no Brasil do século XXI: cenários e desafios. In: COSTA, Frederico Lustosa da. *Política e gestão cultural: perspectiva Brasil e França*. Salvador: Edufba, 2013.

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

FARIA, Hamilton. Conselhos de cultura: novos e antigos desafios da cidadania cultural. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; TAIANE, Fernandes; RUBIM, Iuri (Org.). *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: Edufba, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2TnSXpo>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

GIL, Gilberto. Discurso. In: ALMEIDA, Armando et al. (Org.). *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura, 2003-2010*/Gilberto Gil & Juca Ferreira. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. *Pesquisa de informações básicas municipais, 2006*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, Aloisio. *E Triunfo?: a questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 1997.

_____. Patrimônio e ação cultural. *Boletim do Conselho Federal de Cultura*, Rio de Janeiro, ano 11, n. 42, p. 40-43, 1981.

MOREIRA, Altair José; FARIA, Hamilton. Cultura e governança: um olhar transversal de futuro para o município. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho?: conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 12. Disponível em: <<https://bit.ly/2JiuzRg>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

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

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2007.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. O programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. In: SILVA, Frederico A. Barbosa et al. (Org.). *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ZIVIANI, Paula. *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões*. Brasília: Ipea, 2011.

UNESCO. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*. Texto oficial ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006. 2007. Disponível em: <<http://www.iber museus.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>>.

CAPÍTULO 5

Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014

APRESENTAÇÃO

A proposta deste artigo é apresentar algumas reflexões sobre os rumos tomados pelas políticas culturais no período de 2011 a 2014, tendo como ponto de partida uma rápida análise do legado dos oito anos da gestão anterior, com os ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. Este estudo foi inicialmente planejado em 2013, um momento muito interessante, ano de eleições para governador e de realização das conferências de cultura municipais, estaduais preparatórias para a III Conferência Nacional de Cultura (ocorrida em dezembro desse ano). Foi iniciado, mas, por diversas circunstâncias, foi interrompido. Em 2015, o artigo foi retomado e finalizado. Era o momento do início do segundo mandato de Dilma Rousseff na presidência da República e do fechamento do ciclo das gestões das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy, no Ministério da Cultura (MinC).¹

O artigo está organizado em torno de quatro eixos. O primeiro deles é o da diversidade de processos, iniciados na gestão dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira; o segundo, nas gestões das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy; o terceiro está centrado em uma pequena discussão sobre as práticas do mundo político; e a quarta e última contém algumas reflexões sobre um futuro possível para a nova gestão que se inicia.

1 Este artigo foi publicado no livro *Políticas culturais no governo Dilma*, organizado por Antonio Albino Canelas Rubim, Lia Calabre e Alexandre Barbalho (Salvador: Edufba, 2015).

A GESTÃO GIL E JUCA: 2003-2010²

Entre as análises contemporâneas acerca da gestão cultural no Brasil, há unanimidade em torno dos avanços obtidos, no período do governo Lula, pelo MinC. Muitas das ações desenvolvidas tiveram, inclusive, repercussão e desdobramentos internacionais. Os primeiros anos da gestão Gil, em especial, foram marcados por mudanças radicais no comportamento do Estado, do governo federal, diante da gestão da cultura. Nesse cenário, destacamos alguns pressupostos, ações e posicionamentos do Ministério.

O primeiro destaque a ser feito é o da ampliação do escopo das ações do MinC, em especial, para a abertura de diálogo com um número variado de atores sociais. Historicamente, o Ministério se relacionava com uma parte restrita da sociedade, trabalhando com um conceito limitado de cultura. Criado em 1985, o MinC pouco evoluiu em termos da ampliação do campo de interlocução estabelecido ao longo dos anos 1970, talvez tenha mesmo involuído nesse aspecto. A ação ministerial foi ficando concentrada nas leis de incentivo à cultura (Lei Sarney, Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual), afastando ainda mais o órgão da função de elaboração e condução efetiva da política cultural do país.

A ampliação do público a ser atendido pelas políticas culturais, desde o início da gestão, foi considerável, tanto se analisarmos os recortes sociais, quanto se o foco for direcionado para a extensão geográfica das ações. Temos como um primeiro exemplo o fato de que, ao propor uma discussão sobre o fomento à cultura, foi criada uma estratégia com recorte efetivamente nacional. Por meio dos seminários Cultura para Todos, a equipe do Ministério, com representação das várias secretarias, percorreu todas as regiões do país. Foram chamados para o diálogo os mais diversos segmentos da sociedade civil, o empresariado e a gestão pública local. Em suma, o MinC inaugurou uma nova maneira de operar no campo das políticas públicas de cultura, coletando subsídios em encontros e fóruns nacionais para elaboração dos projetos, das ações e políticas ministeriais.

Por outro lado, assistimos à implementação de um conjunto de medidas que visavam dar sistematicidade e abrangência às ações do Ministério, tais como a reformulação das secretarias, das representações regionais,

2 Período melhor trabalhado no artigo “Políticas culturais em tempos de democracia”, que integra esta coletânea.

a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e a transferência da Agência Nacional de Cinema (Ancine) para o MinC.

O programa Cultura Viva, criado em 2004, é um marco de efetividade no que diz respeito à ampliação do conceito de cultura, invocado em inúmeros discursos, oriundos dos mais variados dirigentes do MinC. O programa, além de ampliar o escopo do público atendido e dos interlocutores, buscou inovar nas formas de ação e no papel planejado para cada um de seus integrantes e cumpriu importante papel no campo da participação do cidadão e da gestão compartilhada. Pelas próprias inovações e complexidades, o Cultura Viva é o programa do MinC mais estudado academicamente e que igualmente acumulou grande número de problemas de gestão – em especial, no que diz respeito à prestação de contas. Tem ainda o fato de o programa ter sido objeto de diversas ações, pesquisa de acompanhamento e análise de políticas públicas, prática pouco usual na área da gestão pública.

Um outro destaque a ser feito é para os editais e as ações desenvolvidos pela Secretaria de Identidade e Diversidade (SID). Esses foram voltados para um público tradicionalmente pouco atendido pelas políticas públicas e praticados em bases particulares, ou melhor, peculiares, em especial, no que diz respeito ao conceito de diversidade. Os editais se afastam de uma visão de mercado e promovem o diverso, isso centrado no universo das culturas populares e no reconhecimento da multiplicidade de práticas culturais que deveriam ser abrangidas pelas ações do estado. O país “descobriu” os seus ciganos, os artistas portadores de deficiências, lançou novos olhares sobre os povos indígenas, assim como sobre as mais variadas manifestações populares e tradicionais.

Porém, de outro lado, temos ainda um conjunto de projetos estruturantes desenhados, buscando obter a garantia de maior institucionalidade para as políticas culturais, que foram tendo sua efetividade protelada – na medida em que estamos falando de dois mandatos e de ações e projetos políticos que tiveram início nos primeiros anos do governo e não se efetivaram em oito anos. Aqui, devem ser destacados a reformulação da Lei Rouanet – que foi a primeira pauta de mudança institucional, cujo projeto não foi efetivado até o final do mandato;³ o Sistema Nacional de Cultura

3 Inclusive, até maio de 2015, o projeto do novo programa de fomento, o ProCultura, continuava preso no Congresso para votação. Em fevereiro de 2019, o projeto continuava parado no Congresso e, agora, com praticamente nenhuma chance de aprovação nos moldes que foi planejado.

(SNC), proposto em 2005; ou ainda a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, idealizado em 2004. Com o final da gestão do ministro Juca e a alteração substantiva das equipes, tais projetos perderam ainda mais em ritmo de implementação.

Tal diversidade de processos iniciados, sem dúvidas, proporcionou a abertura de muitos horizontes de atuação, mas também criou algumas fragilidades. Não podemos deixar de apontar a problemática de que muitos dos processos iniciados não foram concluídos ou mesmo consolidados, em um período de oito anos de gestão. Ou, ainda, o fato de que, mesmo dentro da gestão, alguns projetos que se destacaram inicialmente foram sofrendo descontinuidades/mudanças de intensidade, como é o caso do projeto Revelando os Brasis, que ocorreu em 2004, 2005, 2007 e retornou para mais uma edição em 2013 (já sem a participação da Secretaria do Audiovisual).

Outra problemática a ser destacada é o fato de que uma das bandeiras principais empunhadas durante toda a gestão não foi atingida: o 1% para o orçamento da Cultura. Ainda que a área tenha tido o apoio simbólico do presidente Lula, isso não se configurou na efetivação da meta. Houve um crescimento significativo do orçamento, mas não o atingimento da meta simbólica.

A gestão de oito anos foi finalizada e teve início um processo de diminuição contínua do capital político do MinC. Exemplo de tal fato é a quantidade de projetos de leis (de natureza e tipologia diversa) que ficaram parados nos trâmites do legislativo. Junte-se a isso algumas outras problemáticas, como a de projetos que estavam no início ou no meio do processo de implementação e foram abandonados. Assim como muitas polêmicas em torno das ocupantes da pasta de ministro, durante a gestão de Dilma Rousseff.

GESTÃO ANA DE HOLLANDA

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, logo de início, percebe-se uma perda simbólica e efetiva de poder da cultura e de sua centralidade política. Tal perda se consubstancia tanto na demora da escolha do titular da pasta, quanto na falta de critérios e projetos políticos para ela, o que resulta, em última instância, na escolha da cantora e compositora Ana de Hollanda para o posto de ministra.

Já de início, tal escolha gera um sentimento de insatisfação na maioria dos atores envolvidos nos diálogos que vinham sendo estabelecidos desde 2003. Tal sentimento se estende tanto à área da gestão pública em cultura, quanto aos grupos da sociedade civil ou, ainda, a muitos dos segmentos

dos produtores culturais e artistas. Havia expectativa do estabelecimento de um compromisso efetivo de continuidade e aperfeiçoamento de uma série de projetos e ações que vinham sendo desenvolvidos em diálogo com as áreas e os atores culturais.

Uma das primeiras ações da ministra foi a de remover as licenças da Creative Commons do *site* do MinC. Tal ação foi imediatamente interpretada como uma mudança de rumo na condução das questões dos direitos autorais e da cultura digital. Na prática, a retirada significava apenas que o conteúdo do *site* não poderia ser mais utilizado ou reproduzido segundo os termos da licença. Porém, no campo simbólico, a ação abriu uma trincheira de luta com os defensores da flexibilização dos direitos autorais e com os militantes da cultura digital de um lado, e o MinC, de outro; além de apontar para uma clara oposição ao que era defendido pela gestão anterior. Havia sido realizado um intenso trabalho na direção da democratização e do acesso às informações e produtos culturais, em especial os que circulavam pela internet. O próprio ministro Gilberto Gil esteve pessoalmente envolvido com a temática.

Uma das maiores polêmicas que cercou a gestão da ministra Ana de Hollanda foi a da revisão da Lei de Direitos Autorais. Ao chegar no MinC, Ana de Hollanda encontra o projeto de lei já debatido em diversos fóruns, submetido à consulta pública em 2010 e revisto. Quando o texto estava sendo finalizado, a ministra comunicou que haveria uma “revisão da revisão”, pois o que havia sido proposto e as respectivas alterações, segundo sua equipe, não contemplavam os diversos setores e atores abrangidos pela lei. Nesse meio tempo, a ministra também havia se envolvido em uma polêmica sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigava o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, mais conhecido como ECAD, responsável por arrecadar e distribuir direitos autorais e objeto de muitas reclamações por parte dos artistas.

O fato que nos interessa aqui é menos o conjunto de problemas surgidos, em especial, a partir das declarações da ministra Ana de Hollanda, e mais o direcionamento específico para algumas ações, assim como a ausência de um direcionamento claro da política cultural em outras questões que estavam sendo assumidas pela gestão. Em alguns momentos, as ações demonstram opção por uma política que buscava privilegiar o mercado e as linguagens artísticas, em detrimento de ações que vinham sendo implementadas e possuíam um escopo mais ampliado do conceito de cultura, de valorização da participação social e de ampliação do acesso à cultura.

O direcionamento do MinC para as problemáticas do mercado ficou explícito desde o discurso de posse da ministra Ana de Hollanda, que buscou, de alguma maneira, corporificar na criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC). A ideia da ministra era criar um braço operacional para aprofundar a relação cultura/mercado e a nova Secretaria deveria cumprir esse papel. É importante observar que essa não era necessariamente a lógica sob a qual a equipe convidada construía o projeto da SEC, o que certamente dificultou a implementação de ações a partir de ambas as visões.

Por outro lado, não podemos deixar de observar que a gestão Ana de Hollanda também é marcada por processos de finalização de projetos oriundos das gestões anteriores, tais como a elaboração das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC). O Plano havia sido aprovado pela lei nº 12.343, de 12 de dezembro de 2010, e trazia a previsão no artigo 12, parágrafo 2, que tais metas deveriam estar publicadas em até 180 dias da entrada em vigência da lei. O mesmo se sucede com o projeto das praças de esporte e cultura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que começou a ser negociado entre o presidente Lula e o ministro Juca Ferreira e teve seus projetos efetivamente lançados na gestão da presidente Dilma e da ministra Ana.

Nesses quase dois anos de gestão, os esforços para a finalização de ações estruturantes, tais como a do SNC, continuaram a ser implementados, mas sem um grau significativo de envolvimento da ministra. Esse trabalho se deve, em sua quase totalidade, ao esforço dos gestores de cada uma das pastas – como foi o caso de Roberto Peixe, na Secretaria de Articulação Institucional (SAI). O que se verificou foi um processo de continuidade de algumas ações em curso, a partir de uma relativa autonomia das secretarias do MinC baseada na ausência de um claro projeto político e estratégico da nova gestão.

No caso da manutenção do diálogo com a sociedade civil, este foi conduzido de maneira muito particular por cada uma das áreas do MinC. Por exemplo, logo no início da gestão, a ministra reuniu a SID com a Secretaria da Cidadania Cultural (SCC), criando a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC). A nova secretaria iniciou a gestão já com muitos conflitos com os Pontos de Cultura, integrantes do programa Cultura Viva – outra área de constantes protestos com relação às ações da gestão da ministra Ana de Hollanda. Houve forte resistência aos projetos da nova secretária, por parte dos gestores dos Pontos de Cultura, com desdobramentos nos problemas de gestão já existentes do programa Cultura Viva. Tal processo teve como desdobramento final a substituição da secretária da pasta, ainda na

gestão Ana de Hollanda. Foram sendo retomados, lentamente, os diálogos tanto com os integrantes do Cultura Viva, como com os grupos de atores sociais ligados aos programas da antiga Secretaria da Diversidade Cultural. A SAI, por outro lado, empenhou-se no aprofundamento das relações federativas, sempre buscando fortalecer os processos participativos por meio dos conselhos, planos e conferências de cultura. O principal objetivo era aprovar a Lei do SNC e dar início a sua implementação.

O período de gestão da ministra Ana de Hollanda foi marcado por protestos e críticas constantes. Em setembro de 2012, a presidente Dilma substituiu Ana de Hollanda, no comando do MinC, pela senadora Marta Suplicy.

GESTÃO MARTA SUP LIC Y

Os setores culturais, em geral, avaliavam que a substituição da ministra Ana era imprescindível, porém, receberam com algumas ressalvas a indicação da senadora Marta Suplicy para substituí-la. Sem dúvida, a nova ministra era portadora de um capital político significativo. Tal fato não era desprezível, resultando em benefícios imediatos para o Ministério, tais como a desobstrução da pauta legislativa e a aprovação de alguns dos projetos que estavam há tempos no Congresso Nacional, como veremos a seguir.

Entretanto, observa-se que a ministra desconhecia tanto as dinâmicas específicas da área da cultura, quanto os projetos que vinham sendo desenvolvidos. Marta Suplicy inicia a gestão implementando um processo paulatino de substituição de alguns quadros-chave. Tal forma de ação atinge áreas e postos estratégicos que vinham gerando resultados e garantindo a continuidade de processos de longo prazo e de construção de políticas estruturantes, como no caso da criação do Ibram e das ações desenvolvidas pela SAI, gerando prejuízos para os processos de continuidade.

Tendo em vista sua própria experiência política, a ministra prioriza ações de curto prazo, de resultado mais imediato, e portadoras de um grau significativo de visibilidade, que agregariam mais valor ao capital político que já possuía. Ainda que mantenha em seu discurso alguns elementos de valorização positiva de projetos de longo prazo, por exemplo, “ser o Sistema Nacional de Cultura estruturante e fundamental”, verifica-se um forte pragmatismo político na forma de lidar com as demandas da sociedade civil e dos grupos sociais que vinham, desde 2003, estabelecendo relações com o MinC. O que se verifica é a priorização e a intensificação dos esforços nas

ações de resultados mais imediatos, com potencial de capitalização política no curto tempo da gestão que lhe restava.

A experiência e a capacidade de articulação política na área legislativa foram determinantes para que a ministra conseguisse a aprovação de alguns dos projetos no campo da cultura que ainda estavam pendentes no Congresso Nacional, como o do SNC (que ela conduziu para a aprovação ainda como senadora, mas já indicada para o Ministério); o Vale-Cultura; a Lei Cultura Viva (da qual ficou faltando a regulação); algumas reformulações na chamada Lei do Ecad, instituindo a fiscalização e novas formas de gestão dos direitos; a lei que estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, que ficou conhecida como o Marco Civil da Internet; e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Música. Alguns desses projetos e leis elaborados pelo Ministério estavam pendentes de aprovação há mais de dois anos.

A área de economia criativa, que havia sido criada na gestão da Ana de Hollanda, também recebeu um significativo apoio por parte da nova ministra, ainda que algumas ações e visões tenham gerado várias áreas de conflito. Aqui, podemos exemplificar com o caso da forma pela qual se deu a entrada da área de moda no escopo das áreas atendidas pela Lei de Incentivo à Cultura, como um projeto quase pessoal da ministra. Alguns dos projetos da SEC, tais como o das Incubadoras Brasil Criativo⁴ e o dos Observatórios de Economia da Cultura,⁵ também foram implantados.

Algumas demandas sociais, como as ligadas aos grupos afrodescendentes ou as do custo diferenciado das produções na região amazônica, receberam atenção com o lançamento de editais específicos para elas. Também tem seguimento os cursos de capacitação de gestores para projetos culturais (iniciado em 2009 pela Secretaria de Fomento), que ganham uma versão que extrapola a elaboração e gestão de projetos, passando pelos empreendimentos criativos na busca da construção de ações de sustentação de longo prazo. Foram ainda retomadas algumas ações, como a da realização de editais de promoção de intercâmbio internacional e nacional.

4 Foram instaladas 13 incubadoras, distribuídas da seguinte forma: Acre, Pará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

5 No caso dos Observatórios de Economia Criativa, os convênios são realizados com as universidades, tendo seis em atividade, listadas a seguir: Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal Fluminense, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Um dos pontos altos da gestão foi o da reaproximação mais efetiva entre cultura e educação, que vinha sendo construída desde o início da gestão Gil, mas que tinha avançado muito pouco. A oportunidade de implantação de projetos de implementação imediata pelo Ministério da Educação (MEC), como o Mais Educação, propiciou, por exemplo, a parceria na criação do Mais Cultura nas Escolas.

A grande crítica à gestão da ministra Marta está centrada na ausência do esforço de construção de uma política cultural efetiva e estruturante. O que ocorreu, na maior parte das ações, foi um processo de continuidade, mas também de esgotamento, de projetos de políticas que haviam sido elaborados há mais de uma década. As discussões aprofundadas sobre a renovação dos projetos políticos e as visões de futuro foram proteladas, em sua maioria, em detrimento de ações pontuais e focadas em situações conjunturais favoráveis. Os processos e espaços de escuta e de discussão com a sociedade civil foram sendo reduzidos.

OS PROCESSOS DE POLÍTICA CULTURAL × PRÁXIS DO MUNDO DO POLÍTICO

Os processos de elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil continuam a ser duramente atingidos por uma das “tristes tradições” apontadas por Albino Rubim, ao estudar as políticas de cultura no Brasil: a da descontinuidade. Tal tradição atinge o mundo das políticas públicas de maneira generalizada, ainda que esforços e reflexões venham sendo feitos, no sentido de buscar que algumas ações sejam encaradas como política de Estado, e não política de governo, e que, assim, possam efetivamente cumprir todo o ciclo que é de sua natureza.

Uma importante marca da gestão do presidente Lula foi a ampliação dos canais de comunicação e participação de sociedade civil no governo, ou seja, um processo de construção de uma nova lógica de administração pública, que alguns especialistas vêm chamando de política pública societal. Segundo os estudos de Ana Paula Paes de Paula, tal modelo tem por principal característica a organização dos serviços de maneira descentralizada e participativa, com desenhos de gestão partilhada, fundamentados na manutenção das responsabilidades. Para alguns estudiosos, tal sistema foi sendo gradativamente aplicado no país, nas diversas áreas do governo, ao longo do período da gestão Lula. Na visão da autora, esse modelo de

gestão não possuiu fórmulas predeterminadas, elas são construídas a partir das realidades locais, informadas por uma nova filosofia, afastando-se dos modelos burocráticos ou gerenciais.⁶

Ao longo dos primeiros quatro anos de gestão da presidente Dilma, houve a perda da centralidade do processo participativo, assim como foram retomadas (ou reaplicadas) algumas das premissas da lógica gerencial. Tais procedimentos ficam muito evidentes na gestão das duas ministérios da cultura do período.

A primeira gestão do MinC (2011-2012) no governo Dilma, em especial, configurou-se discursivamente em oposição a grande parte das ações implementadas nos oito anos anteriores. Chegando mesmo a gerar algumas áreas de conflito acentuadas, tais como a da problemática do direito autoral e a da forma de condução do programa Cultura Viva. Aqui, uma observação se faz importante, pois no caso específico desse último, há uma intensificação na crise de gestão e de relacionamento com o poder público federal e os atores envolvidos no processo e representados pela Comissão Nacional de Pontos de Cultura, ao mesmo tempo em que o programa aumenta sua escala nacional com a parceria de inúmeros estados, além de ganhar visibilidade internacional, fortalecendo redes de atores da sociedade civil com diversos países da América Latina. Tal processo complexo é um interessante indicador de algumas lógicas “perversas” que ficam submetidas às políticas públicas locais.

Um outro aspecto importante nesse universo das práxis do mundo político pode ser observado quando tomamos como referência o capital simbólico. Nesse ponto, é importante destacar que, em uma análise comparada entre as administrações do MinC nas gestões Lula e Dilma, a primeira questão com a qual nos deparamos é o imenso capital simbólico do ministro Gilberto Gil. Nos remetemos aqui às discussões de Pierre Bourdieu sobre a autonomização da produção intelectual e artística, que resulta na constituição de uma categoria socialmente distinta de artistas, cujos vínculos se dão muito mais com a tradição artística que representam, liberando suas obras das diversas dependências de outras naturezas, do que com a tradição política.⁷ Para o sociólogo, o capital simbólico – um outro nome da

6 PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*, p. 153-171.

7 BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*.

distinção – é o atributo que dota o sujeito que o porta de um conhecimento e reconhecimento óbvio na própria estrutura do espaço social.⁸

Ao ser nomeado ministro da Cultura, o cantor e compositor Gilberto Gil transfere parte do capital simbólico do qual é portador para o MinC. Ainda que tal fato não tenha ocorrido sem uma certa desconfiança quanto à efetividade do capital dessa natureza no campo do político, no caso específico de Gilberto Gil, há o fenômeno efetivo da popularidade, de pertencer ao mundo dos artistas midiáticos internacionais. O desejo, de uma grande maioria, de ver o ídolo imprimia, muitas vezes, um tom diferenciado às atividades da agenda ministerial. Era comum que a presença do ministro fosse reivindicada em praticamente todas as atividades realizadas pelo MinC. Aqui, é importante uma ressalva: tal afirmativa não tem por base uma visão romântica ou ingênua de que o ministro-artista também não usufruiu do capital simbólico que o posto de ministro de Estado pôde lhe agregar. Ainda sobre a ampliação ilimitada da capacidade política, com base no pressuposto da autonomia do capital simbólico, retomando a obra de Bourdieu, ele nos alerta para o fato de que:

A autonomia, real, do campo da produção simbólica não impede que ele permaneça dominado, no seu funcionamento, pelos estrangimentos que dominam o campo social, mas também porque as relações de força objetivas tendem a reproduzir-se nas relações de força simbólicas, nas visões de mundo social que contribuem para garantir a permanência dessas relações de força.⁹

Ainda nesse campo de discussão, já especificamente na gestão de Dilma Rousseff, tivemos a gestão da ministra Marta Suplicy, que faz parte de um grupo que, no dizer do sociólogo, detém a concentração dos meios de produção políticos, ou seja, mantém uma distinção realizada pelo *habitus* político. Consideramos aqui o *habitus* como “um sistema de disposições adquirido na relação com um determinado campo”, como algo que “torna-se eficiente, operante, quando encontra as condições de sua eficácia, isto é, condições idênticas ou análogas àquelas de que ele é produto”.¹⁰

A ministra reproduz no interior do MinC as práticas tradicionais do político – ou seja, agrega capital político ao MinC, com destaque na

8 BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*.

9 Ibid., p. 145.

10 BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*, p. 130.

capacidade de reverter, rapidamente, em capital político individual, os resultados das ações que consegue concluir. Percebe-se uma constante busca de um tom particular que a vincule de maneira mais estreita à ação, colocando em segundo plano os processos de continuidade de longo prazo que podem estar sendo ali concluídos.

Voltando ainda ao período da gestão do ministro Gil, gostaríamos de destacar que os projetos e programas ali desenvolvidos trouxeram avanços no processo de transformação da cultura política no campo da gestão pública da cultura. Alguns dos problemas comumente enfrentados nas gestões, que já haviam sido identificados por Marilena Chauí em finais dos anos 1980, se perpetuam. Marilena dizia que a iniciativa de sua gestão “do ponto de vista da cultura política, tratava-se de estimular formas de auto-organização da sociedade e sobretudo das camadas populares, criando o sentimento e a prática da cidadania participativa”.¹¹ Tais práticas e sentimentos foram alimentados por diversas ações e programas na gestão Gilberto Gil e Juca Ferreira, mas foram sendo abandonados em detrimento do retorno a formas de operação filiadas a uma outra cultura política que concentra a decisão no âmbito do governo.

UM OLHAR PARA O FUTURO

Para iniciar algumas considerações sobre um futuro possível, será importante, mais uma vez, recorrer às reflexões de Pierre Bourdieu. Segundo o autor, “os campos de produção cultural ocupam uma posição dominada no campo do poder”,¹² ou seja, ele considera que os artistas, escritores e intelectuais são uma fração dominada da classe dominante, detendo um privilégio concedido pela posse do capital cultural, mas que, ao mesmo tempo, não impede que sejam dominados nas suas relações com os detentores do poder político e econômico.

Ainda para o sociólogo, a autonomia dos campos de produção cultural varia consideravelmente não só de acordo com as épocas de uma mesma sociedade, mas também de acordo com as próprias sociedades das quais fazem parte.¹³ A capacidade de interferir nas decisões oriundas de outros

11 CHAUI, Marilena. *Cultura política e política cultural*, p. 71-84.

12 BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*, p. 174.

13 *Ibid.*, p. 175.

campos vai variar de acordo com o peso relativo dos papéis atribuídos aos atores do campo e de acordo com a ampliação da autonomia do campo para intervir efetivamente na política.

Uma das questões norteadoras da gestão Gil era a autonomização do campo da cultura, a partir do projeto de obtenção de poder e autonomia para a fração dominada da classe dominante, que, dito de outra maneira, significa colocar a cultura no mesmo patamar de outras áreas no campo das políticas públicas (com os mesmos atores que ali estavam). Porém, o projeto não se limitava a isso. Ele propunha a ascensão de novos atores a essa fração dominada da classe dominante, passando a considerar como capital cultural um conjunto de saberes que extrapolam os tradicionais detentores do capital escolar. Essa é uma ação estritamente relacionada com a problemática da ampliação do conceito de cultura.

Assim, se por um lado algumas ações e políticas mais estruturantes, que vêm sendo consolidadas pós-2010 e portam um avanço inegável, são fruto dos debates e de ações pioneiras do período 2003-2006, por outro, esse é um ciclo em processo de esgotamento.

O dado contemporâneo mais preocupante é a ausência de elaboração de novos projetos de longo prazo. As ações e os projetos que surgiram apenas retomaram a lógica do imediatismo. É importante ressaltar que o desejável para uma política cultural mais efetiva, por exemplo, não é o cumprimento burocrático das metas do PNC, mas a potência e a vitalidade que isso possa promover, gerando impactos sobre a realidade, produzindo análises e resultados que permitam o aperfeiçoamento das políticas para a área. Para que isso ocorra, o processo tem que ser alimentado por diversos insumos.

Aumentar o número de municípios que aderem ao SNC e que realizam conferências é importante, mas o reflexo disso na dinâmica da cultura local é o que mais conta. Promover escutas participativas, mas ignorar as demandas apresentadas no momento da elaboração de ações, planos, projetos, locais, não faz nenhum sentido ao falarmos de políticas públicas democráticas e participativas de cultura.

Vivemos um claro retrocesso, a ideia de centralidade das políticas culturais sofreu um refluxo dentro do cenário governamental federal. Se, por um lado, sabemos que processos políticos não são lineares, por outro, devemos procurar um caminho para minimizar as perdas que já são evidentes.

A conjuntura e os acontecimentos cotidianos sinalizam para uma insatisfação crescente com os modelos tradicionais de fazer política.

A manutenção centenária de algumas práticas ou pragas que assolam o mundo da política vêm sendo colocadas em cheque. Acreditamos que as manifestações de desagrado com os processos políticos instaurados devem ser sucedidas por ações que resultem ou contribuam para um efetivo processo de mudança da velha cultura política do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

_____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.

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

Parte 2

CAPÍTULO 6

Revelando os Brasis: o projeto¹

Necessitamos da diversidade cinematográfica para que a expansão de salas, de lojas de vídeo e de canais de televisão destinados a filmes não se converta numa abundância monótona.

Néstor García-Canclini, *Diferentes, desiguais e desconectados*²

O produto audiovisual brasileiro que hoje se encontra acessível ao conjunto da população brasileira é o televisivo. Os filmes veiculados pelas redes de televisão abertas, na sua esmagadora maioria, são de origem estrangeira, ou melhor, são oriundos da indústria de entretenimento norte-americana. O país é mostrado, sim, nas telenovelas, mas não completamente, não na sua plena diversidade. A dramaturgia televisiva costuma ter como ambientação principal as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, o restante do país quando aparece é em pequenos *flashes* ou de maneira estereotipada.

O processo de crescimento da produção brasileira de filmes de longa-metragem, sem dúvida, proporcionou a ampliação do repertório de representações imagéticas, entretanto, ainda se encontra longe de poder propiciar uma amostra razoável da rica diversidade cultural do país. Se, por um lado, temos novas e diferentes imagens nacionais sendo construídas pela cinematografia atual, são enormes as dificuldades de fazê-las circular e chegar ao conjunto da população brasileira.

O resultado dessa realidade de dupla limitação é a criação de uma identidade visual/simbólica restrita. A imagem é uma importante ferramenta de formação de identidade, conhecimento e reconhecimento. Ela é um dos elementos fundamentais dentro de um processo de ampliação efetiva da cidadania cultural. Excluir esse Brasil mais amplo do cardápio de imagens consumidas cotidianamente é criar uma lacuna, uma ausência de referenciais

1 Este artigo foi escrito originalmente em 2008 e publicado em 2011 em *Políticas Culturais em Revista*, v. 4, n. 2. Aqui é reproduzido com pequenas revisões e acréscimos.

2 GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Diferentes, desiguais e desconectados*.

imagéticos dentro dessa “realidade audiovisual disponível”. Tal processo de empobrecimento da representação imagética resulta na efetiva exclusão de parte significativa da população brasileira do campo da construção das identidades simbólicas. Um indivíduo que nunca se vê em nenhum lugar, que não se identifica nesse contexto maior de produção cultural nacional, praticamente não existe ou pensa não existir, não importar, não significar algo para o restante do país. Os grafites e as pichações, por exemplo, são recursos muito utilizados por grupos urbanos para protestar contra tal exclusão e criar outras formas de construção de identidade, inventando novas maneiras de “serem vistos”, de se fazerem representar no cenário da cidade.

No caso dos grandes centros urbanos, há alguns anos (poucos anos, é verdade) vêm ocorrendo experiências de criação de autoimagens e de novas formas de representação de si e do outro, a partir dos olhares da chamada periferia. Tais grupos “periféricos” expressam uma espécie de cansaço de sempre serem olhados pelas lentes do centro, que constroem acerca deles imagens com as quais, na maioria das vezes, eles não se identificam.

Os países vivem, contemporaneamente, processos de múltiplas centralidades. Não existe um só centro ou uma única periferia. O que temos é uma teia de relações centrais e periféricas ou, dito de outra forma, vivemos em um contexto composto por múltiplos campos de relações de poder e desigualdade. Qual a significação e como são mantidas algumas das práticas tradicionais de consumo cultural, mais especificamente a do cinema, dentro dessa realidade? Segundo Ana Wortman, “a cidade na qual vivemos não é uma cidade para todos, não é uma cidade onde se reproduz a experiência da multidão e da mescla”. Nessa cidade altamente segmentada, ocorrem novas formas de prática de consumo de cinema. Então, questiona a autora: teria “sentido pensar o consumo de cinema na atualidade como recepção coletiva, segundo colocou Benjamin?”³

É dentro do quadro de monopólio da representação imagética por alguns poucos meios e da coexistência de múltiplas relações de centralidades e periferias que está inserido o projeto Revelando os Brasis. Segundo Orlando Senna, secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura (MinC),⁴ esta é

uma experiência de política pública que radicaliza, em todos os seus aspectos, o conceito de democracia cultural. Mergulha no país

3 WORTMAN, Ana. *Viejas y nuevas significaciones del cine em la Argentina*, p. 344.

4 Orlando Senna foi secretário do Audiovisual do MinC de 2003 a 2007.

continental, mobiliza comunidades tradicionalmente excluídas das ações do governo, disponibiliza tecnologias sofisticadas, inclui pessoas longe dos centros industriais nos processos de produção e fruição audiovisuais, inicia essas pessoas no uso da linguagem mais importante do século XXI.⁵

Apresentando de maneira resumida, o Revelando os Brasis é um projeto dirigido aos moradores de municípios brasileiros com até 20 mil habitantes, que tem por principal objetivo promover processos de inclusão e formação audiovisuais. Realiza-se um concurso que seleciona 40 histórias (reais ou ficcionais) que deverão ser transformadas em vídeos digitais com até 15 minutos de duração. O projeto nasceu na Secretaria do Audiovisual (SAV) do MinC, em 2004, e integra um conjunto maior de ações que visam a democratizar o acesso aos meios de produção audiovisual. A realização do projeto se dá a partir de uma parceria da SAV com o Instituto Marlin Azul, que também é o responsável pela etapa de circulação do projeto. Na primeira edição, o projeto recebeu 417 inscrições. Na segunda edição (lançada em dezembro de 2005), o número de inscritos passou para 870. Em dezembro de 2007, foi lançada a 3ª edição do concurso, somente sob responsabilidade do Instituto Marlin Azul, contando com a parceria da SAV e o patrocínio da Petrobras.

Entre as ações que compõem o projeto está a de promoção de oficinas de introdução às técnicas e à linguagem audiovisual para os selecionados. Nas duas primeiras edições, os selecionados foram levados para o Rio de Janeiro e durante duas semanas tiveram aulas de roteiro, direção, produção, operação de câmera, som, edição e mobilização. A ideia é disponibilizar o máximo de informações possíveis aos participantes e estimular o uso da linguagem do audiovisual nos locais de origem dos selecionados. As aulas foram ministradas por profissionais das áreas de cinema, jornalismo e direito (para a área de direito autoral).

Este artigo pretende analisar o projeto e o universo no qual ele está inserido, tendo como uma das estratégias examinar dez (dos 12) objetivos específicos apresentados no *Catálogo: ano II*.⁶ Os objetivos serão analisados sob o ponto de vista de alguns resultados efetivos alcançados pelo projeto

5 INSTITUTO MARLIN AZUL. *Catálogo Revelando os Brasis*, p. 9.

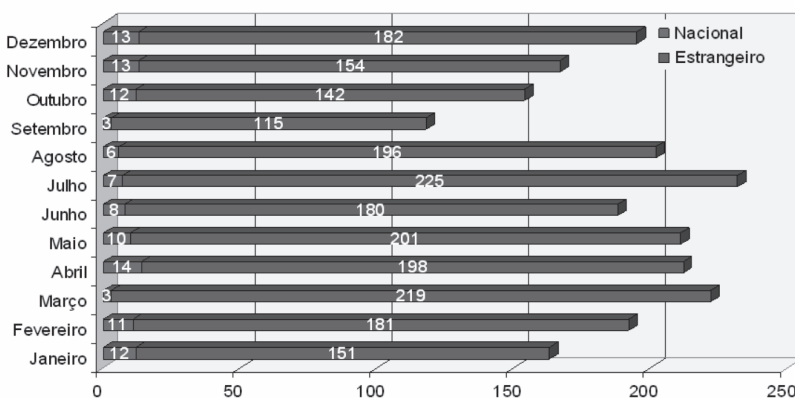
6 Os dois primeiros objetivos específicos são o da promoção das oficinas e o da produção dos vídeos digitais, que estão sendo trabalhados em diversos momentos do artigo.

em suas duas edições, dentro de uma perspectiva que dialoga com algumas das discussões contemporâneas sobre a área do audiovisual.

O primeiro dos objetivos, proposto pelo projeto, que será analisado, é fazer com que os moradores das pequenas cidades e municípios possam criar e contar suas histórias e partir dos seus universos simbólicos. Esse objetivo atinge dois campos específicos: o da memória e o da criação. Por um lado, é bem conhecido o fato de que as pequenas cidades costumam possuir uma rica tradição de histórias, mantidas pela memória oral e compostas tanto por personagens reais, quanto por aqueles que são fruto do imaginário coletivo. Olhando pelo ângulo da criação ficcional, o projeto traz um estímulo à idealização de histórias a partir do cotidiano do interior. A referência de produção de filmes dessas populações é construída sobre a programação da televisão aberta (como pode ser observado no gráfico, nas tabelas e nos quadros adiante), que exhibe maciçamente, ou massivamente, filmes estrangeiros.

Gráfico 1 – TV aberta comercial:

número de títulos nacionais/estrangeiros exibidos em 2006



Fonte: SAM/ Agência Nacional do Cinema (Ancine).⁷

No Gráfico 1, verificamos a concentração de exibição de filmes estrangeiros, na TV aberta, ao longo do ano de 2006. O maior índice de presença

⁷ Dados apresentados por Alex Patez Galvão (superintendente de Análise de Mercado da Ancine – SAM) na palestra “Implicações e limites do viés cinematográfico da política audiovisual brasileira no cenário da convergência”, proferida na Fundação Casa de Rui Barbosa em 28 de março de 2008.

de filmes brasileiros foi 8,4% e ocorreu nos meses de outubro e novembro. O menor índice foi de 1,4%, tendo ocorrido no mês de março. O espaço ocupado pela filmografia nacional na TV aberta é ainda muito pequeno, mantendo muito pobre o repertório de representações imagéticas do próprio Brasil. Isso sem entrar na discussão sobre que tipo de filmes nacionais são exibidos pelas redes abertas.

Na Tabela 1, podem ser verificados os índices de presença de salas de cinema nos municípios brasileiros.

Tabela 1 – Municípios brasileiros com sala de cinema

	TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL COM CINEMA	%
De até 5.000 habitantes	1.371	5	0,4%
De 5.001 a 10.000 habitantes	1.290	12	0,9%
De 1.001 a 20.000 habitantes	1.292	26	2%
Brasil	5.564	482	8,7%

Fonte: tabela elaborada pela autora a partir de dados do Suplemento de Cultura da Munic (IBGE).

A partir da Tabela 1, constata-se que a presença de salas de cinema nos municípios de até 20 mil habitantes é infinitamente pequena. Para ir ao cinema, grande parte dessa população tem que se deslocar, muitas vezes, para a capital do Estado. A maioria dos moradores dos municípios brasileiros em que não existem salas de cinema (que representam 91,3% de todos os municípios) nunca assistiu a uma seção de cinema. A projeção na “tela grande” chega a algumas localidades por meio dos festivais de cinema que se multiplicam pelo país. Segundo a pesquisa do Fórum dos Festivais, em 2006, foram realizados 132 festivais em todo o país.⁸

No caso da TV aberta, como pode ser observado na Tabela 2, em 2007, ainda existiam no país 272 municípios que não possuíam recepção de sinais, dentre os quais, 230 se encontram dentro da faixa populacional abrangida pelo projeto. Dados que reforçam ainda mais a importância do projeto Revelando os Brasis dentro do campo da inclusão audiovisual.⁹

8 LEAL, Antônio; MATTOS, Tetê. *Festivais audiovisuais*, p. 21.

9 Ainda que não tenhamos trabalhado os dados no sentido de identificar se, entre os inscritos, havia concorrentes dos municípios que não possuem sinal de TV aberta.

Tabela 2 – Municípios brasileiros que possuem recepção de canais de TV aberta

	TOTAL COM TV		NENHUMA		1		2	
De até 5.000 habitantes	1.273	92,8%	98	7,1%	216	15,7%	320	23,3%
De 5.001 a 10.000 habitantes	1.290	94,5%	71	5,5%	168	13%	271	21%
De 1.001 a 20.000 habitantes	1.231	95,3%	61	4,7%	131	10,1%	222	17,2%
Brasil	5.292	95,1%	272	4,9%	603	10,8%	950	17,1%

Fonte: tabela elaborada pela autor a partir de dados do IBGE (Suplemento de Cultura) e do Munic.

O segundo objetivo do projeto Revelando os Brasis era o de estimular a constituição de um acervo de produtos audiovisuais nos municípios de pequeno porte. O primeiro aspecto a ser ressaltado dentro desse objetivo é o ineditismo do conteúdo desse acervo que está sendo produzido pelo projeto, na medida em que a matéria-prima dos vídeos são os pequenos municípios, que não costumam ser objeto de nenhuma produção audiovisual. O aluguel de fitas de vídeo ou DVD é um recurso muito utilizado no conjunto do país. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE constatou a existência de locadoras em 82% dos municípios brasileiros. No caso daqueles municípios de até 5.000 habitantes, esse índice diminui para 54,4%, passando para 81,3% nos municípios de 5.001 a 10.000 habitantes e chegando a 92,1% nos que possuem de 10.001 a 20.000 habitantes. Apesar da possibilidade de acesso a filmes de parte significativa dos moradores das pequenas cidades brasileiras pela locação, uma outra questão necessitaria ser avaliada: a de que tipo de acervo audiovisual se encontra disponível nas videolocadoras. Nas prateleiras, os filmes, em sua maioria norte-americanos, são organizados de maneira a dar destaque aos lançamentos, que quando “envelhecem” são, então, distribuídos por gênero. O percentual de filmes nacionais nos acervos geralmente é pequeno e muitas vezes restrito aos filmes que tiveram algum sucesso de bilheteria ou estão nas mãos das grandes distribuidoras.

O projeto tinha também, como mais um dos seus objetivos a formação de ativistas no campo do audiovisual que pudessem repassar seus

conhecimentos para a comunidade local. Na década de 1970, ocorreu no Brasil um forte movimento cineclubista, bem verdade que mais concentrado nos maiores centros urbanos. A função dos cineclubes é a de fomentar a cultura audiovisual, extrapolando o simples ato de ver o filme. As seções são complementadas com debates sobre a forma e o conteúdo do que foi assistido. O Suplemento de Cultura da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em 2007, levantou a existência de cineclubes em 4,2% dos municípios brasileiros, sendo que no caso dos municípios de até 5.000 o índice é de 0,9%, passando para 1,3% naqueles municípios com 5.001 a 10.000 habitantes e chegando a 2,3% nos que alcançam 20.000 habitantes. O MinC mantém, por meio da Secretaria do Audiovisual, da Cinemateca Brasileira e do Centro Técnico do Audiovisual, o projeto da Programadora Brasil, que disponibiliza filmes brasileiros para pontos de exibição coletiva e gratuita, como forma de ampliar o acesso à produção audiovisual nacional.¹⁰ No catálogo da Programadora, são encontrados tanto filmes históricos, quanto contemporâneos, de curta, média e longa duração, em todos os gêneros. O governo federal também tem estimulado a rearticulação dos cineclubes, incentivando encontros e jornadas nacionais que contribuem para o fortalecimento do movimento. Alguns dos premiados nas duas edições do projeto criaram a prática de realizar exposições de vídeos para pequenos grupos em suas cidades.

Um objetivo que gerou polêmica com os cineastas profissionais tratava da formação audiovisual. A ideia do projeto era estimular o interesse por uma maior profissionalização. Aqui se trata de aprofundar tanto o processo de desvendamento da linguagem audiovisual, quanto o de promover a familiaridade com ela. O estímulo de ser premiado em um concurso nacional pode ser o estímulo inicial necessário para transformar um sonho longínquo e aparentemente inacessível em uma realidade possível. O Quadro 1 foi construído com base nos resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Marlin Azul, com os premiados do Ano I e Ano II – eles foram entrevistados sobre as atividades que haviam realizado depois da finalização do vídeo do Revelando os Brasis. Não havia um questionário a ser respondido. As questões eram se haviam desenvolvido outros projetos no campo do audiovisual ou em outros campos culturais. O resultado foi o seguinte:

10 Segundo as informações disponíveis no *site* do Ministério da Cultura, em 2007, a Programadora disponibilizou 330 títulos para as mais diversas regiões do país.

Quadro 1 – Premiados Ano I

ATIVIDADES/REALIZAÇÕES	
Produziu novos vídeos	14
Profissionalizou	3
Está fazendo cursos	3
Comprou equipamento	2
Trabalhou em outros roteiros/produções	3
Produzindo projetos de memória	2
Trabalha como multiplicador	8
Está com projetos à espera de financiamento	7
Está trabalhando em roteiros próprios	2
Produz em outras áreas culturais	9
Não está ligado a nenhuma atividade de produção cultural	8

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelo Instituto Marlin Azul.

Para a tabulação dos resultados, foram consideradas múltiplas respostas. Por exemplo, dois dos premiados que se profissionalizaram produziram novos vídeos, um outro montou uma produtora de fotos e vídeos, mas não declarou ter produzido um novo vídeo. Entre os que estão fazendo cursos, dois compraram equipamentos. Logo, todas essas alternativas foram assinaladas.

Na produção de novos vídeos, estão aqueles que finalizaram novas produções. No grupo relativo à profissionalização, estão aqueles que fizeram do audiovisual sua principal atividade, estão incluídos nesse caso aqueles que montaram uma produtora que cobre festas, por exemplo. Alguns trabalharam em outras produções, foram encontrados produtores do Ano I que integraram a equipe de novos produtores do Ano II. Na atividade “projetos de memória”, foram incluídos somente aqueles que estão efetivamente envolvidos com o resgate da história local; os projetos de vir a fazer um vídeo (mesmo com o roteiro pronto) sobre a história local foram tabulados em roteiros próprios ou em espera de financiamento. No trabalho como multiplicador, estão inclusos todos os que participam como instrutores ou monitores de atividades de formação audiovisual, sejam trabalhos de curta ou longa duração. Muitos dos selecionados nas duas edições do projeto já trabalhavam ou passaram a trabalhar em outras áreas da produção artística.

O resultado da pesquisa demonstra que a maioria dos participantes mantém envolvimento com atividades audiovisuais e produções culturais em geral. Somente 8 dos 40 premiados (20%) não mantém nenhuma atividade na área da cultura. No grupo, existe uma pessoa que já trabalhava com audiovisual, um estudante de cinema (agora já formado), um radialista, professores de arte e teatro, estudantes de comunicação, letras, história, entre outros – ou seja, um grupo de profissionais que já atuam na área da cultura ou em outras áreas com grande potencial para tanto.

No Quadro 2, estão apresentados os resultados da pesquisa com os participantes do Ano II.

Quadro 2 – Premiados Ano II

ATIVIDADES	
Produziu novos vídeos	10
Profissionalizou	3
Está fazendo cursos	5
Trabalhou em outros roteiros/ produções	4
Produzindo projetos de memória	4
Trabalha como multiplicador	11
Está com projetos à espera de financiamento	19
Está trabalhando em roteiros próprios	9
Produz em outras áreas culturais	26
Não está ligado a nenhuma atividade de produção cultural	1
Não respondeu	2

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pelo Instituto Marlin Azul.

Uma forte característica presente no grupo dos participantes do Ano II é a de já realizarem atividades em diversas áreas artísticas, ainda que não tenham tais áreas como as de principal atuação profissional. O resultado que se verifica é um alto número de envolvidos com projetos em outras áreas culturais. Praticamente 50% dos participantes do Ano II possuem roteiros prontos aguardando financiamento e 25% já produziu novos vídeos. Os números demonstram que o objetivo de estimular a continuidade do interesse pelo campo audiovisual, nas duas primeiras edições do projeto, foi plenamente cumprido.

O Revelando os Brasis também visava o estímulo da ampliação do uso dos recursos do audiovisual, seja em projetos na educação, seja naqueles de cunho comunitário. Atualmente, os recursos de produção audiovisual não são mais tão inacessíveis como há alguns anos. É possível para as prefeituras do interior realizar investimentos em equipamentos e na qualificação de uma equipe para produção de material audiovisual para ser utilizado nas mais diversas áreas de ação pública. Entre os participantes do Ano I que compraram equipamentos, há um que está produzindo um projeto de memória da cidade com a participação de estudantes de história. Temos, ainda, os exemplos de um participante que passou a produzir vídeos para a pastoral da terra e de um outro que realizou dois vídeos institucionais contratados pela Prefeitura. O projeto ajuda a despertar a atenção para a linguagem audiovisual e para a consequente necessidade da formação de profissionais locais que operem com ela. No grupo de participante do Ano II, temos um projeto de resgate da história da cidade sendo realizado com apoio da Secretaria de Educação e Cultura e a participação de alunos do ensino médio. Nesse caso, o projeto tem dupla função: permitir o resgate da história da comunidade por meio de entrevistas e introduzir a linguagem da produção audiovisual entre os alunos do ensino médio. Entre os participantes do Ano II há também um produtor indígena que trabalha com o projeto Vídeo nas Aldeias. Vários produtores, dos dois anos do concurso, estão trabalhando como multiplicadores de conhecimento nos Pontos de Cultura de suas regiões, buscando potencializar ao máximo a utilização do conhecimento adquirido nas oficinas promovidas pelo Revelando.

Uma questão complexa nesse país continente é a criação de espaços de expressão autônomos, não controlados pelas grandes empresas do setor. A criação desses espaços também era um dos objetivos do projeto. Uma das questões culturais presentes nas pequenas cidades é a falta de canais e espaços para a veiculação e divulgação das manifestações locais. Utilizando exemplos do ano I, temos um dos premiados que passou a apresentar um programa de TV local sobre cinema, no qual também são veiculados curtas; e um outro caso, de um artista local que após ser tema e protagonista de um dos vídeos, gravou um CD e passou a ser contratado para alguns espetáculos, inclusive pela prefeitura local. Entre os roteiros que estão em planejamento e os que aguardam financiamento, segundo o declarado pelos produtores, encontram-se muitos destinados ao registro das manifestações culturais locais. Entre os premiados no Ano II temos um participante que

estava elaborando, entre outros inúmeros projetos, um concurso de vídeo de histórias de pescadores com júri popular, ou seja, as histórias concorrentes devem ser narradas em público e as três melhores serão transformadas em vídeos de 15 minutos. O projeto conta com o apoio da lei de incentivo estadual e trabalha com a narrativa oral, ampliando as possibilidades de participação da população local. É uma replicação local do Revelando.

Retomando uma discussão presente no início deste artigo, no Brasil, há um processo secular de valorização das ações que são externas, daquilo que é estrangeiro, que vem de fora da localidade, da capital ou “da cidade grande”, o projeto pretendia criar processos de autorreconhecimento. No caso das pequenas cidades, tal mentalidade inibe a criação de oportunidades ou ações efetivas que valorizem as práticas e a cultura local – com algumas exceções para as atrações turísticas, principalmente aquelas ligadas à exploração dos recursos naturais. As histórias e as paisagens locais reproduzidas na tela permitem que a população se veja por outros ângulos, pense sobre outros modos de serem retratados e imaginem possibilidades de representações imagéticas diferenciadas. No campo dos resultados efetivos, o projeto Revelando os Brasis propiciou a alguns participantes a oportunidade de se tornarem correspondentes locais do *site* Overmundo, que é especializado em manifestações culturais brasileiras das mais diversas naturezas.

Existem vários elementos do projeto que contribuem para o processo de valorização e fortalecimento da autoestima local, que era mais um dos objetivos a serem alcançados. O primeiro deles é o de ter um morador/uma história selecionado em um concurso de âmbito nacional, fato em si que contribui para o processo de reconhecimento dos valores locais, em contraposição às constantes afirmações de que os lugares no interior “não tem nada de bom”. Compor a equipe com pessoas da região – conforme estimulado pelo projeto – faz surgir novos valores e vocações. Muitos dos participantes passaram a se envolver com iniciativas que contribuem para ampliar o repertório de opções culturais na cidade, com ênfase especial nos projetos que contribuem para despertar e dar visibilidade aos talentos locais.

Parte significativa dos vídeos produzidos resgata a história e as práticas locais. O registro em audiovisual permite uma divulgação muito mais ampla dos fazeres e dos saberes. A maior parte das pequenas cidades brasileiras não conta com nenhum tipo de registro de sua história ou de suas práticas culturais. As histórias locais terminam soterradas sob a história nacional que vem exaltada nos livros didáticos. Ao reconstituir o passado

por meio das lembranças e registrar o presente por meio do meio audiovisual, o projeto contribui para a possível criação de novas práticas de preservação cultural. No desdobramento das ações realizadas pelos premiados das duas edições do Revelando, são encontradas várias e diferenciadas iniciativas que utilizam o audiovisual para a preservação da cultura local. Tais iniciativas vão desde a ação direta de coleta de depoimentos para um projeto de memória específico, até a utilização das diferenciadas práticas culturais locais como argumentos de roteiros na produção dos novos vídeos. Como já foi citado, vários premiados passaram a desenvolver projetos de registro da memória local, muitas vezes em convênio com órgãos públicos.

O acervo de representações simbólicas do país disponível é muito pequeno em relação à riqueza da diversidade nacional. A contribuição do projeto soma-se as de outras iniciativas que vão permitindo que o país possa se conhecer.

Os candidatos que venceram as duas primeiras edições¹¹ do Revelando os Brasis possuíam um perfil bastante variado, como pode ser observado nas Tabela 3. Temos participantes nas mais diversas faixas etárias, com uma concentração no primeiro ano, na faixa de 30 a 39 anos, e no segundo ano, na faixa de 40 a 49 anos. No segundo ano, também ocorreu um pequeno crescimento no grupo de 21 a 29 anos.

Tabela 3 – Anos I e II, idade e escolaridade dos participantes

IDADE (ANOS)	ANO I	ANO II	ESCOLARIDADE	ANO I	ANO II
21-29	10	13	Fundamental	1	2
30-39	18	5	Ensino médio completo	1	9
40-49	4	16	Ensino médio incompleto	11	4
50-59	3	4	Superior completo	20	17
60-69	1	2	Superior incompleto	7	8
70-79					
80-83	1				
Não declarou	3				

Fonte: ficha de inscrição e *Catálogo Revelando os Brasis: ano II*.¹²

Quanto ao grau de escolaridade dos participantes, era previsível a concentração nas faixas de maior escolaridade. Nas duas etapas, encontramos

11 A primeira edição do Revelando os Brasis foi lançada em dezembro de 2004 e a segunda, em dezembro de 2005. A terceira seleção foi realizada em dezembro de 2007.

12 INSTITUTO MARLIN AZUL. *Catálogo Revelando os Brasis: ano II*.

mais de 50% dos participantes com nível superior completo ou incompleto. Sem dúvida, a questão da familiaridade com a leitura e a escrita é fundamental, porém, a ausência dela não se mostrou um impedimento. Nas duas edições, o concurso contou com a participação de produtores que possuíam somente o ensino fundamental ou o ensino médio incompleto. A distribuição por faixa etária foi também bem diversificada. Nas duas edições, ocorreu uma baixa diferenciação nas faixas de menor e de maior idade (mais de 60 anos), tendo ocorrido uma concentração na faixa de 30-39 anos na primeira edição, e na de 40-49 anos, na segunda edição. De forma geral, o que se pode deduzir a partir dos dados apresentados é que o projeto obteve uma ampla adesão nas diversas camadas da população. Participaram vaqueiros, secretários de cultura, professores universitários, comerciantes, comerciários, professores dos níveis de ensino básico e médio, agricultores, comunicólogos, pescadores, médicos, enfim, um extenso espectro de profissionais que tinham um sonho em comum: o de fazer um filme.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. *Pesquisa de informações básicas municipais, 2006*. Suplemento de Cultura. Rio de Janeiro, 2007.
- INSTITUTO MARLIN AZUL *Catálogo Revelando os Brasis: ano II*. Vitória, 2006.
- GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Diferentes, desiguais e desconectados*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2005.
- LEAL, Antônio; MATTOS, Tetê. *Festivais audiovisuais: diagnóstico setorial 2007: indicadores 2006*. Rio de Janeiro: Fórum dos Festivais, 2008.
- WORTMAN, Ana. Viejas y nuevas significaciones del cine em la Argentina. In: SUNKEL, Guillermo (Ed.). *El consumo en América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2006.

CAPÍTULO 7

Os Brasis do “Revelando”: análise da 1ª edição da circulação do projeto¹

O mistério, a sala escura, imagens em movimento, inicialmente sem som, a novidade que encantou e surpreendeu multidões. Esse era o cinema dos primeiros tempos, do final do século XIX e início do XX.

Um caminhão, estruturas de ferro, telão, cadeiras na rua, sons e imagens – alguns novos, outros conhecidos. É o cinema que chega até as pequenas cidades brasileiras com o circuito Revelando os Brasis Ano I. Em 2006, tal formato alternativo de cinema também gerou encanto, surpresa e emoção em inúmeras pessoas, muitas das quais nunca haviam assistido a um filme fora da tela da televisão.

Que pedaço do país é esse que por meio do projeto tomou, ou retomou, contato com o cinema? Que relações esses municípios, com menos de 20 mil habitantes, mantêm com a sétima arte? O que pensam os moradores das diversas localidades sobre a passagem do projeto Revelando os Brasis por lá? Bom! Vejamos cena a cena.

Segundo os realizadores do concurso Revelando os Brasis, o objetivo geral do projeto é promover processos de inclusão e de formação audiovisual por meio do estímulo à produção de vídeos digitais. O projeto é destinado somente aos municípios com menos de 20 mil habitantes, visando a contribuir para a diminuição dos históricos índices de desigualdade de acesso a bens culturais existentes entre os grandes centros

1 Raul Loureiro de Bonis A. Simões foi o responsável pelo processamento dos dados das pesquisas utilizadas (*Revelando os Brasis: ano I*, e Suplemento de Cultura do Munic-IBGE) e pela elaboração dos gráficos e tabelas. A primeira versão reduzida deste artigo foi publicada nos anais do IV Encontro Nacional da Ulepicc Brasil em 2012. A pesquisa Revelando os Brasis foi financiada pelo Instituto Marlin Azul que detém as bases de dados (não foram publicadas).

urbanos e os pequenos municípios. O Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), lançado em 2007, informa a existência de 5.554 municípios, sendo que do total, 3.953 se encontra na faixa de até 20 mil habitantes, ou seja, isso equivale a 71,04% dos municípios brasileiros.²

No concurso Revelando os Brasis, lançado em agosto de 2004, concorreram 417 textos – esse foi o número de inscrições que cumpriram as regras estipuladas pelo edital – sendo selecionados 40, como previsto no edital. Para participar, bastava ser maior de 18 anos e inscrever uma história que desejasse transformar em vídeo, podendo ser um texto de ficção ou uma história real. O resultado final foi o da produção de 26 vídeo documentários e 14 ficções.

Os 40 selecionados participaram inicialmente de uma série de oficinas de formação audiovisual na cidade do Rio de Janeiro. Ao retornarem às suas cidades, os premiados foram estimulados a constituir as equipes com pessoas da sua própria região. A proposta era agregar e envolver, ao máximo possível, os habitantes da localidade com o projeto. Terminada a fase de produção – filmes prontos –, segue-se uma nova etapa igualmente importante: a de exibição dos vídeos nas cidades participantes e nas capitais dos estados integrantes do circuito.

Ao longo do planejamento da etapa de circulação surgiram algumas questões que necessitavam ser respondidas, entre elas: qual era efetivamente, no campo do audiovisual, a realidade dos municípios atingidos pelo projeto? Que relações foram estabelecidas entre a localidade e a produção do vídeo? Como a população avaliava o projeto? Teria o Revelando, de alguma maneira, contribuído para o fortalecimento das identidades locais? Na tentativa de responder a essas e a outras questões, o circuito Revelando os Brasis Ano I foi acompanhado de uma pequena pesquisa (cujo formulário se encontra em anexo). Este artigo tem por objetivo estudar o universo que foi abrangido pelo projeto, utilizando-se da análise dos resultados obtidos pela pesquisa que acompanhou a realização do circuito e de outras informações estatísticas disponíveis sobre os municípios que participaram do projeto.

É importante ressaltar que no início de 2006 eram ainda mais escassas as informações disponíveis sobre a existência de equipamentos culturais nos municípios brasileiros. Um dos poucos conjuntos de informações existentes e acessíveis encontrava-se na Munic, realizada pelo IBGE por meio

2 IBGE.

de um bloco sobre cultura, que integrou o levantamento nos anos 1999, 2001 e 2005. Em 2006, a Munic levou a campo um Suplemento de Cultura que nos permite conhecer e compreender melhor essa múltipla realidade cultural brasileira. O foco da pesquisa do IBGE é o da gestão pública. A Munic Cultura levantou informações diversas sobre estrutura do órgão gestor; políticas, ações e projetos implementados, equipamentos culturais, entre outras informações.³ Já no campo de estudos sobre consumo cultural, as pesquisas continuam praticamente inexistentes no país. A produção de informações sobre práticas, oferta e demanda na área da cultura é tarefa urgente. Segundo Isaura Botelho, o conhecimento do público é um elemento fundamental no processo de planejamento de uma política. Segundo a autora, desde as primeiras pesquisas realizadas na França, “os resultados apontaram a desigualdade de acesso à cultura tradicional e o peso das variáveis sócio demográficas – nível de educação profissão e localização domiciliar”. Isaura assinala ainda que “trabalhos posteriores revelaram que o acesso à cultura também é fortemente condicionado pelas transmissões e heranças familiares”.⁴ Temos uma realidade de grande escassez de informações sobre o campo da oferta de atividades e das práticas culturais contraposta a um processo de crescimento em importância de tais temáticas nas pautas políticas dos governos, nacional e internacionalmente. Produzir informações nesse campo é contribuir para o processo de democratização cultural, principalmente no que tange à universalização do acesso aos acervos culturais tanto tradicionais, como os contemporâneos. O campo da cultura vem cada vez mais sendo objeto de políticas e de acordos nacionais e internacionais.

Na busca de conhecer melhor a realidade dos municípios envolvidos no projeto, de aperfeiçoar a etapa de circulação e de contribuir com informações que permitam o aprimoramento das políticas culturais voltadas para o campo do audiovisual, foi elaborada uma pesquisa a ser aplicada nas localidades onde ocorressem as exposições, excetuando-se as capitais dos estados. Era uma oportunidade ímpar de se conhecer esse Brasil mais profundo, que figura pouco nas pesquisas e análises sobre o campo da produção e das práticas culturais. A pesquisa foi aplicada por um formulário, distribuído no início da seção de exibição dos vídeos, que deveria ser respondido e depositado em uma urna. Com o intuito de estimular o

3 O Suplemento de Cultura que integrou a Munic de 2006 somente foi divulgado em novembro de 2007, quando a etapa de circulação do projeto já havia sido encerrada.

4 BOTELHO, Isaura; FIORE, Maurício. O uso do tempo livre e as práticas culturais na região metropolitana de São Paulo, p. 5.

preenchimento da pesquisa, ao final da seção havia a distribuição de brindes por meio de sorteio de alguns dos formulários.

Dois caminhões equipados com telão e projetor percorreram o país concomitantemente: um na direção Norte e Nordeste, outro na direção Sul, Sudeste e Centro-oeste. As exibições ocorreram ao longo da semana, sem se concentrar especificamente nos finais de semana. O calendário foi agendado previamente e a divulgação do evento cabia principalmente à prefeitura local. Tendo em vista a extensão do projeto, realizou-se apenas uma seção de exibição em cada cidade. Cada seção era composta pela apresentação de quatro vídeos – o da cidade e três outros da região.

A PESQUISA

A pesquisa continha três grupos específicos de informações: 1) pessoais; 2) sobre consumo de audiovisual; e 3) sobre o projeto. No campo das informações de caráter pessoal, constam: nome, endereço, idade, sexo e profissão/ocupação. O segundo grupo foi composto por questões sobre a prática audiovisual: se assiste a filmes, como assiste e com que frequência. O terceiro grupo de perguntas era sobre o projeto: como ficou sabendo da exibição, opiniões sobre o vídeo, o que mais gostou, se teve algum envolvimento com o vídeo de sua cidade, comentários, dúvidas, opiniões.

As seções de vídeo eram noturnas e os questionários para preenchimento distribuídos um pouco antes do começo da exibição. Como forma de estimular o público a preencher a pesquisa, como já afirmado anteriormente, a equipe utilizou a estratégia da realização de sorteio de um pequeno número de fichas, ao final de cada seção, para a distribuição de brindes doados pela Petrobras, patrocinadora do circuito.

Para o processamento e a análise das informações, somente foram considerados como formulários válidos aqueles que apresentavam no mínimo 50% das questões preenchidas, assim como aqueles em que os informantes possuíam mais de 18 anos. Tais critérios foram adotados visando não prejudicar o conteúdo da pesquisa a ser analisada. A estratégia da distribuição de brindes terminou gerando grande número de formulários preenchidos seja por crianças ou adultos que, na maioria dos casos, somente respondiam os dados pessoais. Como poderá ser observado nas tabelas que contêm o total dos resultados, tal critério provocou uma pequena variação no número de respostas válidas para cada uma das questões.

A base da análise aqui apresentada é de 1.773 entrevistas, aplicadas em 33 municípios de 17 estados. Participaram da pesquisa os municípios de Água Fria, Angical, Barra do Mendes e Palmeiras, da Bahia; Croata e Icapuí, do Ceará; Muqui, São Roque do Canaã e Vila Pavão, do Espírito Santo; Estiva, Santana do Jacaré e Uaporanga, de Minas Gerais; Corguinho, do Mato Grosso do Sul; Itiquira, do Mato Grosso; Aparecida, Gurinhém, Jacaraú, Pitimbu e São Sebastião do Umbuzeiro, da Paraíba; Carnaubeira da Penha, de Pernambuco; Monsenhor Gil, do Piauí; Cordeiro do Rio de Janeiro e Jaguapitã, do Paraná; Tibau do Sul e Umarizal, do Rio Grande do Norte; Nova Mamoré, de Roraima; Arroio do Tigre, do Rio Grande do Sul; Paulo Lopes, Antônio Carlos e Urussanga, de Santa Catarina; Canindé do São Francisco, de Sergipe; Monteiro Lobato e São Luis do Paraitinga, de São Paulo.

Antes de passarmos à análise das respostas da pesquisa específica do circuito Revelando, é importante observar algumas das informações contidas no Suplemento de Cultura da pesquisa Munic do IBGE sobre os municípios participantes do projeto. Há uma preocupação em verificar a implementação de políticas culturais neles, assim como identificar o alinhamento ou não com as ações desenvolvidas pelo Ministério da Cultura. O exercício proposto pela pesquisa pretende ter como resultado informações que permitam tanto o aprimoramento do projeto, quanto a qualificação das próprias informações obtidas para desdobramentos futuros de políticas setoriais. O Revelando os Brasis é um projeto que integra um conjunto maior de políticas de democratização da produção e acesso do audiovisual.

Estão apresentados na Tabela 1 os percentuais de adesão ao Sistema Nacional de Cultura e os percentuais relativos à política municipal de cultura, ao consórcio municipal de cultura, à lei municipal de incentivo e à lei de fundo municipal de cultura. Tais informações permitem conhecer melhor a abrangência das ações municipais no campo da cultura. Para um melhor nível de comparabilidade, foi acrescido o percentual referente ao conjunto dos municípios brasileiros de até 20 mil habitantes.

O conjunto dos municípios participantes do projeto Revelando os Brasis, em todos os aspectos selecionados, apresenta índices superiores aos da média brasileira. Os municípios de Icapuí e Corguinho têm leis municipais de incentivo à cultura e fundo municipal de cultura, ambos criados em 2005,⁵ e Barra do Mendes possui fundo municipal de cultura desde 2001.

5 No ano de 2005, começou a ser implementado o projeto do Sistema Nacional de Cultura, por meio do qual os municípios assinaram protocolos de intenção com o Ministério da

Tabela 1 – Situação das políticas culturais em municípios de até 20 mil habitantes, no Brasil⁶

	SIM		NÃO		BRASIL
	n°	%	n°	%	Existência
Existência de política cultural	21	64%	12	36%	53%
Adesão ao Sistema Nacional de Cultura	14	42%	19	58%	27%
Existência de Consórcio Intermunicipal de Cultura	4	12%	29	88%	2%
Existência de Conselho Municipal de Cultura	9	27%	24	73%	13%
Existência de lei de incentivo	2	7%	31	93%	2%
Existência de Fundo Municipal de Cultura	3	9%	30	91%	2%

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Suplemento de Cultura da Munic.⁷

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) avaliou que no ano 2002 os dispêndios culturais per capita no Brasil foram de R\$ 11,78.⁸ No Suplemento de Cultura da Munic de 2006, podem ser encontradas informações acerca dos dispêndios culturais per capita para o ano de 2005, por município. A pesquisa do IBGE informa que, em 14 dos 33 municípios estudados, o valor investido na cultura gera índices superiores à média nacional apontada por Frederico Silva, em 2002. Verifica-se também que somente dois municípios não tiveram despesa realizada na função cultura, ou seja, não tiveram orçamento específico para a área.⁹ Em alguns casos, como os de Monteiro Lobato (R\$ 54,01), São Luiz do Paraitinga (R\$ 30,33), Umarizal (R\$ 26,83), Tibau do Sul (R\$ 24,22) e Paulo Lopes (R\$ 22,09), verificam-se índices bem superiores aos do restante dos municípios brasileiros do mesmo porte.

Analisando a distribuição de preenchimento do formulário da pesquisa pelo total de municípios pesquisados, verificamos certa desigualdade. Foram

Cultura, nos quais se comprometiam a criar um Conselho de Política Cultural e a estudar a possibilidade da criação de instâncias de financiamento municipal de cultura, como as leis e os fundos de cultura.

6 Foram computados os percentuais do total de municípios até 20 mil habitantes.

7 IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais*.

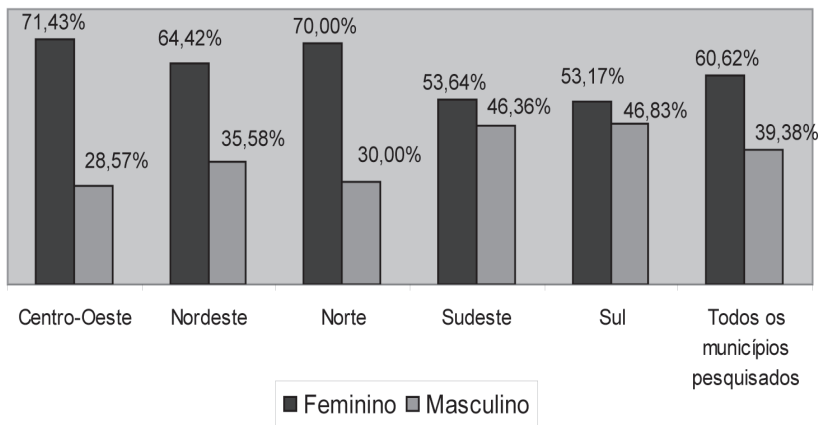
8 SILVA, Frederico A. Barbosa da. *Economia e política cultural*, p. 254.

9 Sendo que Croata não declarou nenhum valor e Aparecida declarou o valor de R\$ 0,00 para a “função cultura”.

preenchidos 1.773 formulários em 33 municípios – a média seria de 53 por município.

A principal dificuldade para manter o equilíbrio está no fato de que o preenchimento do formulário/da entrevista se dava de maneira espontânea. Os municípios com menor índice de participação foram Corguinho e Estiva, com 12 e 13 formulários validados. Temos também municípios com alto índice de participação, como Aparecida, São Sebastião do Umbuzeiro, Gurinhém e Icauí, com 114, 109, 93 e 93 formulários validados, respectivamente.

Gráfico 1 – Perfil dos entrevistados, gênero – total de municípios pesquisados por região

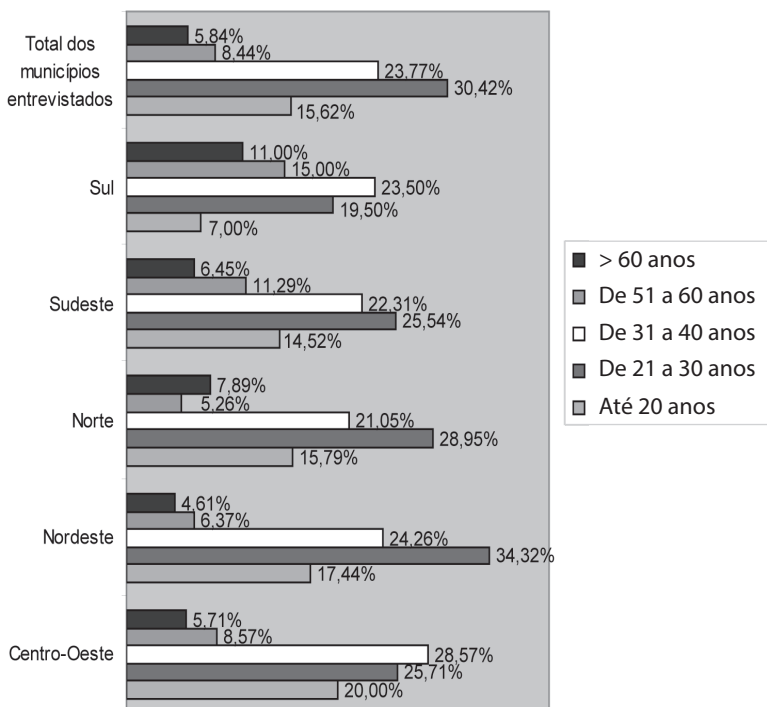


Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹⁰

A partir daqui, passamos à apresentação dos resultados do campo dos dados pessoais referentes a sexo, faixa etária e ocupação. No universo de pesquisa, tivemos um total de 39,38% de entrevistados do sexo masculino e 60,62% do sexo feminino. Nas regiões Sul e Sudeste, houve um equilíbrio maior na presença de indivíduos dos dois sexos; já nas regiões Centro-oeste e Norte, ocorreu o predomínio de uma audiência feminina, como pode ser conferido no Gráfico 1.

10 A tabela foi idealizada por mim e confeccionada por Raul Loureiro de Bonis A. Simões, bolsista de pesquisa da Fundação Casa de Rui Barbosa, com os dados oriundos da pesquisa aplicada pelo Instituto Marlin Azul (que detém as bases de dados).

Gráfico 2 – Perfil dos entrevistados, faixa etária – total dos municípios pesquisados por região



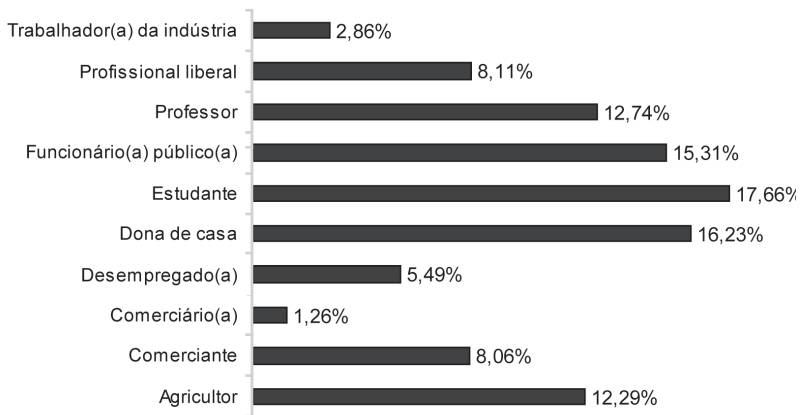
Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹¹

A distribuição das respostas por faixa etária no total dos entrevistados foi bastante equilibrada. É importante recordar que somente foram consideradas válidas as respostas fornecidas por maiores de 18 anos. Tal procedimento provocou um percentual relativamente pequeno na faixa de até 20 anos. Os dados referentes à faixa etária contribuem para uma análise mais qualificada das informações sobre a prática de assistir a filmes e sobre a maneira como isso ocorre. O universo desta pesquisa é composto por jovens e adultos que não necessitam, obrigatoriamente, da companhia dos familiares para a efetivação ou manutenção de suas práticas culturais individuais, logo, pode-se pressupor que as motivações de assistir ou não a filmes e a opção pelas formas são guiadas por questões de ordem particular. Podemos observar que a exibição atraiu um público bem variado e representativo, em termos da distribuição da população brasileira por faixa etária.

¹¹ Ver nota 10.

Ainda no campo dos dados pessoais, havia uma pergunta sobre ocupação – que deixou de ser respondida por 1,2% dos entrevistados. No total geral, o maior percentual de ocupação foi o de estudantes, com 17,66%; seguido por funcionários públicos, com 15,31%; e por professores, com 12,74%. A soma dos três grupos perfaz um total de 45,71%.

Gráfico 3 – Perfil dos entrevistados, ocupação – total dos municípios pesquisados



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹²

Tendo em vista que só foram considerados formulários válidos aqueles que continham 50% ou mais de respostas preenchidas nos grupos de questões específicas sobre a prática audiovisual e o projeto, era previsível que a maioria das fichas validadas correspondesse a um grupo de pessoas que detém maior grau de escolaridade e, conseqüentemente, mais familiaridade com a linguagem escrita. Outro fator importante a destacar é o estabelecimento de uma parceria do projeto com as prefeituras para divulgação e fornecimento de infraestrutura – instalação elétrica, divulgação, reserva de local – para a exibição dos filmes. Logo, é de se pressupor que os funcionários públicos tenham sido informados com antecedência sobre o evento. Também não é de se desprezar o fato de que, como já foi evidenciado anteriormente, parte significativa dos municípios envolvidos mantém políticas e ações no campo da cultura.

Ao analisar os percentuais de ocupação, por município e por grande região, podem ser verificadas algumas tendências locais que ficam pouco

12 Ver nota 10.

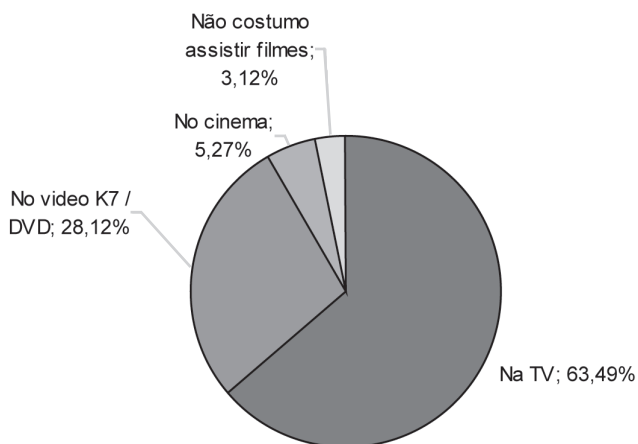
evidentes no processamento das informações com base nas médias nacionais. Nas cidades de Canindé do São Francisco, Jacaraú e Itiquira, os índices de respondentes que tinham por principal ocupação “estudante” foram de 44,29%, 43,90% e 39,13%, respectivamente – ou seja, bem superiores à média da pesquisa. Dentre esses três municípios, somente no de Jacaraú se verificou a presença de um *campus* universitário – em 10 dos 37 municípios pesquisados há a presença de cursos universitários.¹³ Os índices correspondentes à ocupação na área da agricultura também tiveram larga variação, chegando a apresentar índice igual a zero em seis dos municípios pesquisados,¹⁴ e nos municípios de Croata, Arroio do Tigre e São Sebastião do Umbuzeiro, alcançado os percentuais de 35,09%, 33,33% e 32,11%, respectivamente.

As médias dos resultados sobre sexo, faixa etária e principal ocupação não apresentaram nenhuma distorção significativa quando comparadas às médias regionais presentes nas pesquisas do IBGE. No caso da predominância de frequência feminina apresentada em algumas regiões, não deve ser considerada como uma distorção, na medida em que nas pesquisas sobre práticas culturais as mulheres se destacam em várias das atividades, como na frequência a museus.¹⁵ Sendo o Brasil um país que apresenta significativa diversidade regional no campo das atividades econômicas, as variações apresentadas no campo da principal ocupação estão mais diretamente ligadas às peculiaridades de cada uma das regiões.

A partir daqui, passamos a apresentar os resultados oriundos no grupo de questões ligados às práticas de consumo cultural no campo do audiovisual. Do total dos entrevistados, 3,12% responderam que não tinham o hábito de assistir a filmes. Entre os 96,88% restantes que responderam ter o hábito de assistir a filmes, 63,49% o fazem na TV, 28,12% no videocassete ou *digital video disc* (DVD) e 5,27% no cinema. O hábito de assistir a filmes no cinema teve o índice zerado em quatro municípios – Água Fria, Angical, Carnaubeira da Penha e Paulo Lopes.

-
- 13 São eles: São Sebastião do Umbuzeiro, Santana do Jacaré, Antônio Carlos, São Luis do Paraitinga, Monsenhor Gil, São Roque do Canaã, Gurinhem, Jacaraú, Icapuí e Nova Mamoré.
 - 14 São eles: Antônio Carlos, Cordeiro, Corguinho, Itiquira, São Roque do Canaã e Urussanga.
 - 15 OBSERVATÓRIO DE MUSEUS E CENTROS CULTURAIS. Pesquisa piloto perfil-opinião 2005.

Gráfico 4 – Distribuição dos entrevistados por modo como assistem os filmes



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹⁶

Para os que responderam não ter o hábito de assistir a filmes, havia a pergunta: – por quê? – com espaço aberto para resposta. O total de 55 pessoas declarou não ter o hábito e, dentre essas, apenas 48 justificaram sua resposta, como pode ser verificado na Tabela 2.

Tabela 2 – Ausência de hábito de assistir filmes

NÃO COSTUMA ASSISTIR FILMES. POR QUÊ?	QUANTIDADE	%
Não tem tempo	16	33,3%
Não gosta	14	29,2%
Não tem TV	6	12,5%
A religião não permite	1	2,1%
Dor na vista.	1	2,1%
Gosto mais da realidade	1	2,1%
Idade avançada	1	2,1%
Moro no campo	1	2,1%
Não costumam assistir à TV	1	2,1%
Não tem condições	1	2,1%
Não tem	1	2,1%
Não tenho DVD	1	2,1%
O cinema foi desativado	1	2,1%

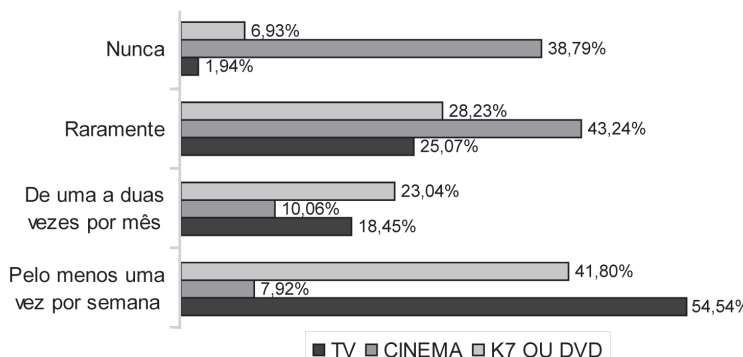
¹⁶ Ver nota 10.

NÃO COSTUMA ASSISTIR FILMES. POR QUÊ?	QUANTIDADE	%
Principalmente pela falta de espaço na cidade	1	2,1%
Só gosta de documentários	1	2,1%
Total geral	48	100%

Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹⁷

A ausência de prática de assistir filmes, em sua maioria, está ligada à falta de tempo disponível, ao fato de não gostar ou de não possuir aparelho de TV. Para a maioria das pessoas, o ato de assistir a filmes está diretamente relacionado a possuir ou não aparelho de TV. Somente um dos pesquisados indicou como motivo para não assistir a filmes o fechamento do cinema da cidade. Nessa questão específica, a pergunta sobre o hábito de assistir a filmes não estava vinculada a nenhum equipamento específico, diferente de outras perguntas presentes na sequência do formulário.

Gráfico 5 – Frequência com que os entrevistados assistem filmes na TV, cinema ou videocassete/DVD



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹⁸

O questionário trazia uma questão sobre a frequência com que as pessoas assistem a filmes no cinema, na TV, em DVD ou videocassete. No caso do cinema, 38,79% responderam que nunca assistem, 43,24% que assistem raramente, 10,06% de uma a duas vezes ao mês, e um índice que surpreendeu foi o de 7,92% para os que assistem pelo menos uma vez por semana.

Apresentaram índices superiores a 60% no item “nunca ir ao cinema” os municípios de Água Fria, Croata, Nova Mamoré e São Sebastião do Umbuzeiro.

17 Ver nota 10.

18 Ver nota 10.

Os municípios em que se registraram os maiores índices de frequência ao cinema foram Estiva, Gurinhém, Itiquira, Umarizal, Monteiro Lobato, Tibau do Sul e São Sebastião do Umbuzeiro (que também detém o maior índice de pessoas que nunca vão ao cinema). Vejamos tais dados na tabela abaixo.

Tabela 3 – Municípios com maiores índices de frequência de salas de cinema

MUNICÍPIOS	TOTAL GERAL	PELO MENOS UMA VEZ NA SEMANA	%
Estiva	13	2	15,38%
Gurinhém	91	13	14,29%
Itiquira	22	3	13,64%
Umarizal	60	8	13,33%
Monteiro Lobato	26	3	11,54%
São Sebastião do Umbuzeiro	107	12	11,21%
Tibau do Sul	54	6	11,11%

Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.¹⁹

É importante assinalar que nenhum dos municípios atingidos pelo projeto Revelando os Brasis Ano I possui sala de cinema. Parte da realidade do setor cultural dos municípios em questão pode ser analisada a partir das informações constantes na Tabela 4, que foi construída a partir de dados extraídos da Munic Cultura. Foram destacados os municípios participantes do projeto, com os números e os índices de presença e ausência de equipamentos e os totais nacionais. Pode-se observar que o índice que mais se distancia do índice médio nacional é exatamente o da existência de salas de cinema.

Tabela 4 – Existência de equipamentos culturais municipais

EQUIPAMENTOS - EXISTÊNCIA	SIM		NÃO		TOTAL NACIONAL
Bibliotecas públicas	29	88%	04	12%	89%
Museus	7	21%	26	79%	22%
Teatros ou salas de espetáculos	5	15%	28	85%	21%
Centro cultural	7	21%	26	79%	25%
Cinemas	0	0%	33	100%	9%
Unidades de ensino superior	10	30%	23	70%	40%
Videolocadoras	31	94%	2	6%	82%
Shopping center	1	3%	32	97%	7%

¹⁹ Ver nota 10.

EQUIPAMENTOS - EXISTÊNCIA	SIM		NÃO		TOTAL NACIONAL
Lojas de discos, CDs, fitas e DVDs	18	55%	15	45%	60%
Livrarias	6	18%	27	82%	30%

Fonte: tabela elaborada pela autora e por Raul de Bonis a partir de dados do Suplemento de Cultura da Munic.²⁰

O índice de 38,79% dos que nunca assistem a filmes no cinema corresponde a 671 entrevistas e dentre esses entrevistados, 424 (63,2%) justificaram a razão de não o fazerem. As justificativas foram fornecidas por meio de resposta aberta e se concentraram no problema de não haver cinema na cidade. A falta de oportunidade como justificativa para a ausência de prática está expressa diretamente ou em respostas como: falta de tempo, não ter acesso, distância, não ter como ir a capital, dificuldade de acesso aos meios de transporte.²¹

Tabela 5 – Por que não assiste a filmes no cinema?

NÃO ASSISTE A FILMES NO CINEMA. POR QUÊ?	QUANTIDADE	%
O município não possui cinema	310	73,3%
Falta de oportunidade	37	8,7%
Nunca foi, apenas uma vez ou poucas vezes	29	6,8%
Falta de tempo	8	1,9%
Não tem condições	8	1,9%
Não tem acesso	6	1,4%
Não gosto	6	1,4%
Não costuma ir ao cinema	4	1,0%
Distância	4	1,0%
Não tem como ir a capital	3	0,8%
Dificuldade de acesso aos transportes	2	0,4%
Muito difícil	2	0,4%
Na cidade em que moro é difícil	1	0,2%
Não tenho como sair da cidade	1	0,2%
Nunca viajei	1	0,2%
O cinema está longe da minha realidade	1	0,2%

20 IBGE *Pesquisa de informações básicas municipais*.

21 Optou-se por agrupar as justificativas idênticas, porém deixamos separadas algumas de mesmo significado, mas que continham informações adicionais.

NÃO ASSISTE A FILMES NO CINEMA. POR QUÊ?	QUANTIDADE	%
Os filmes são legendados	1	0,2%
Total geral	424	100%

Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²²

Os municípios abrangidos pelo projeto, segundo a Munic, detêm um elevado índice de existência de vídeo locadoras (94%) – que supera inclusive a média nacional (82%). A pesquisa encontrou uma frequência de 41,8 % de pessoas que veem filmes em DVD ou videocassete pelo menos uma vez por semana, de 23,04% daqueles que veem de uma a duas vezes no mês.

Entre as pessoas que participaram da pesquisa, 120 responderam que nunca assistem a filmes em DVD ou videocassete e 80 justificaram a resposta. A justificativa principal nesse caso é a da ausência de equipamento.

Existem ainda algumas respostas que parecem ter confundido o respondente, tais como “na cidade não tem cinema”, “nunca fui” ou “ainda não passa”.

Tabela 6 – Por que não assiste a filmes em videocassete ou DVD?

NÃO ASSISTE A FILMES EM VIDEOCASSETE OU DVD. POR QUÊ?	QUANTIDADE
Não possui equipamento	60
Falta de tempo	5
Não gosto	5
Falta de oportunidade	3
Falta de acesso	1
Na cidade não tem cinema	1
Não passa	1
Não tem na cidade	1
Nem sempre sobra dinheiro para comprar um DVD	1
Nunca fui	1
Só em lançamento	1
Total geral	80

Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²³

Como era previsível, o meio mais utilizado para assistir aos filmes é a TV. Dos informantes da pesquisa, 54,54% assistem a filmes na televisão pelo menos uma vez por semana, e 18,45% de uma a duas vezes por mês.

22 Ver nota 10.

23 Ver nota 10.

Tendo em vista a forte presença da televisão nas residências brasileiras, o índice de 25,07% dos que raramente assistem a filmes na TV deve ser considerado alto, ou seja, entre o público pesquisado há uma baixa valorização desse tipo de programação (não havia no formulário uma pergunta específica sobre o estilo de programação de TV preferida).

A expansão dos recursos tecnológicos em geral, somada à popularização dos aparelhos eletrodomésticos, nesse caso o leitor de DVD especificamente, faz com que o ato de assistir a filmes ocorra de maneira cada vez mais seletiva. Mesmo não tendo cinema na cidade, os moradores dos pequenos municípios, através dos DVDs, têm acesso aos lançamentos cinematográficos. Segundo Néstor García-Canclini, o vídeo (e agora o DVD) converteu-se na forma dominante de assistir aos filmes cinematográficos “mesmo os cinéfilos que vão ao cinema todo o mês alugam dois ou três filmes por semana”.²⁴ No caso das cidades sem cinema, os lançamentos agora em DVD são o único meio de acesso aos filmes que fazem sucesso no restante do Brasil e no mundo. Ainda segundo Canclini, hoje as locadoras – principalmente dos grandes centros – não se interessam por filmes com mais de 18 meses, pois a procura é predominantemente pelos lançamentos. Supomos que muitos desses filmes, rapidamente descartados das locadoras dos grandes centros sejam revendidos para pequenas localidades.

O índice de 6,93% dos que nunca assistem a filmes na TV, foi composto por 34 respostas, dentre os quais 25 justificaram a negativa. O argumento principal é o da falta de tempo seguido e o fato de não gostar de filmes – como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 7 – Por que não assiste a filmes na TV?

NUNCA ASSISTE A FILMES NA TV. POR QUÊ?	QUANTIDADE
Falta tempo	10
Não gosto	8
Não quer	1
Não tenho antena	1
Não tenho costume	1
Não tenho TV	1
Se pudesse assistia todos os dias	1
Uma vez ou outra	1

24 GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Leitores, espectadores e internautas*, p. 25.

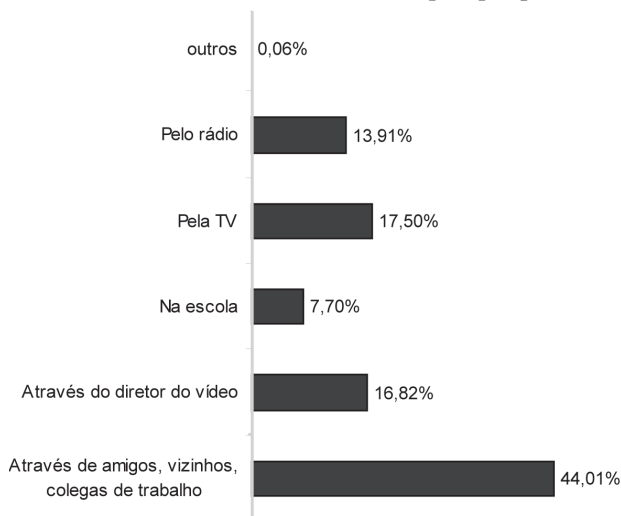
NUNCA ASSISTE A FILMES NA TV. POR QUÊ?	QUANTIDADE
Falta de oportunidade	1
Total	25

Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²⁵

A pesquisa tinha dois objetivos principais: conhecer tanto o público que estava participando da exibição dos filmes, como a relação que estabeleceram com o projeto. A partir daqui vamos analisar as respostas relativas ao projeto.

A primeira questão dizia respeito à forma pela qual as pessoas tomaram contato com o Revelando os Brasis, Ano I. As redes de sociabilidade se mostraram veículos de divulgação privilegiados já que 44,01% dos participantes responderam ter conhecido o projeto através de amigos, vizinhos e colegas de trabalho. A ação do diretor também se mostrou um importante veículo de informação (16,82%). Nesse aspecto é importante lembrar que o envolvimento da comunidade com a elaboração do vídeo, foi amplamente estimulado pela organização do concurso, tornando o produto final uma produção de caráter mais coletivo.

Gráfico 6 – Formas como os entrevistados tomaram conhecimento do projeto Revelando os Brasis – total dos municípios pesquisados



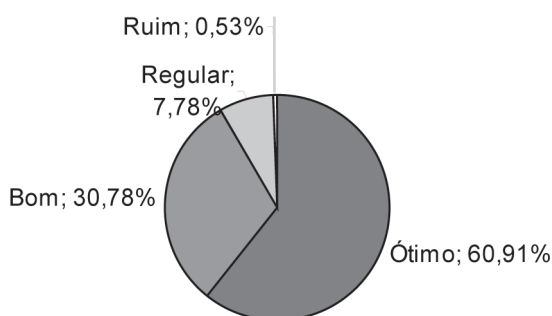
Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²⁶

25 Ver nota 10.

26 Ver nota 10.

Meios tradicionais como o rádio e a TV contribuíram na publicidade com os índices de 13,91% e 17,50%, respectivamente. As escolas e as repartições públicas certamente foram outros meios privilegiados de divulgação. No campo do questionário reservado para sugestões, foram feitas diversas observações sobre a necessidade de uma maior divulgação, tais como “maior divulgação antes do evento”, “que o projeto fosse mais divulgado”, “divulgar com mais antecedência”. Tendo em vista o calendário apertado das apresentações e a divisão das responsabilidades da divulgação com os governos locais, é possível que tenha havido falhas de comunicação.

Gráfico 7 – Opinião dos entrevistados sobre o vídeo de sua cidade



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²⁷

A questão seguinte indagava o que cada um havia achado do vídeo de sua cidade. O resultado foi que 60,91% dos entrevistados classificou como ótimo; 30,78% como bom; 7,78% como regular e 0,53% como ruim. Na maioria dos casos, a localidade nunca havia sido objeto de nenhum tipo de produção audiovisual. Era a primeira vez que os moradores viam suas paisagens projetadas em uma tela, seja em formato de ficção ou de documentário. O impacto da novidade das imagens ocorreu de forma positiva, fazendo com que 91,69% dos entrevistados classificasse entre ótimo e bom os vídeos de suas cidades. No campo das respostas abertas, foram encontradas sugestões de produção de filmes de longa-metragem, de vídeos de maior duração, da produção de vídeos sobre outros “casos/histórias” famosos da cidade, entre outros. As respostas foram em uma direção contrária a uma ideia de senso comum de que as pessoas não valorizam suas localidades e não se reconhecem nelas. A produção audiovisual acessível para

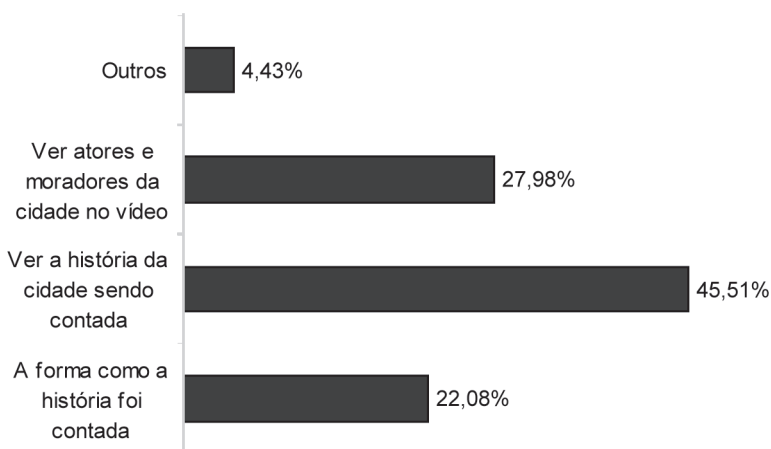
27 Ver nota 10.

a maioria da população, veiculada massivamente, exclui a diversidade, pasteuriza as localidades, suas práticas e sua gente, cria uma diversidade monótona (como diz Canclini) e irreal.

Na pergunta sobre o que cada um mais gostou no vídeo de sua cidade, 45,51% respondeu que foi ver a história da cidade sendo contada, 27,98% gostou de ver atores e moradores da cidade no vídeo, 22,08% preferiu a forma com que a história foi contada e 4,43% apontaram outros motivos.

Educadores e estudiosos na área da cultura em geral enfrentam cotidianamente o desafio da falta de informações históricas sistematizadas e disponíveis sobre as regiões das comunidades onde atuam. A ausência oficial da memória de determinados grupos e regiões nos livros de história, nas páginas dos jornais e nas telas do cinema e da TV geram um sentimento menor de pertencimento, desvalorizando práticas e saberes locais. A ausência de registros escritos e audiovisuais – estes últimos caros às gerações mais novas – faz com que as referências simbólicas de uma comunidade sejam construídas de maneira a perpetuar as desigualdades existentes, a fortalecer a ideia de subalternidade. Mais que ver cinema, os moradores puderam se ver, reconhecer as paisagens na tela, lembrar ou conhecer um pouco mais sobre a história de sua cidade e da região, flexibilizando e ampliando as concepções individuais sobre as possibilidades de construção de conteúdo dos produtos audiovisuais.

Gráfico 8 – Preferências dos entrevistados quanto ao vídeo produzido na cidade

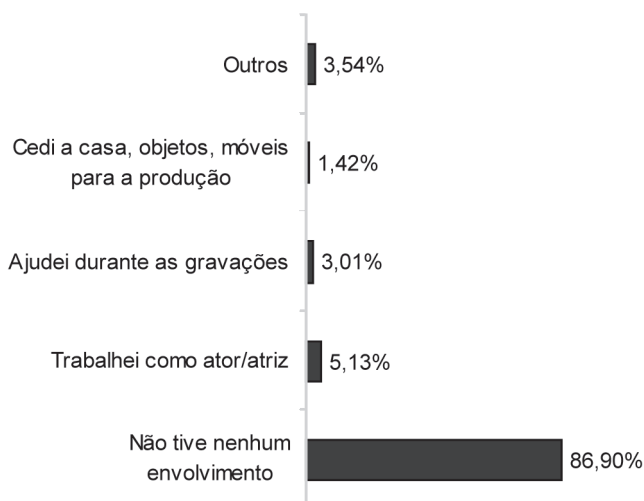


Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²⁸

28 Ver nota 10.

Na questão sobre o grau de envolvimento do entrevistado com a produção do vídeo 86,90% respondeu não ter tido nenhum tipo de envolvimento com o projeto, 5,13% trabalhou na equipe de artistas, 3,01% ajudou durante as gravações, 1,42% cedeu a casa ou objetos para a produção e 3,54% tiveram algum outro tipo de envolvimento com a produção. Resultado nos demonstra um alto grau de interesse da população em geral em relação ao evento independente do envolvimento pessoal. Nos campos das respostas abertas, diversos participantes avaliaram a iniciativa como muito importante para a divulgação da cultura local entre os próprios moradores, como incentivo à ampliação do investimento público em projetos que valorizem a cultura do interior e a divulgue.

Gráfico 9 – Participação dos entrevistados no vídeo produzido na cidade



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.²⁹

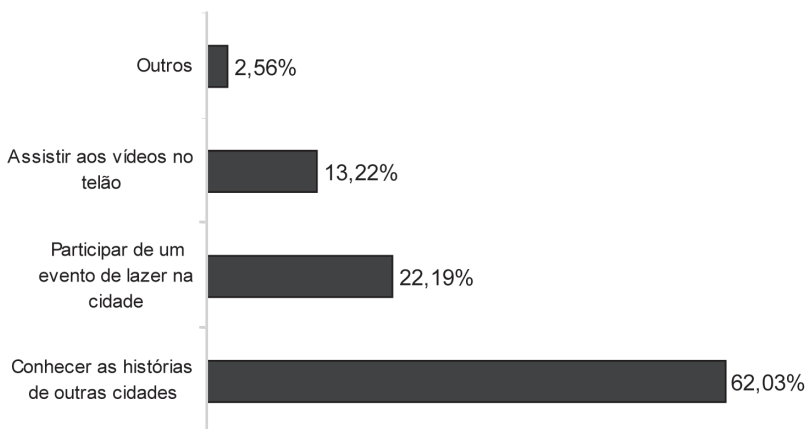
Sobre a seção de apresentação dos vídeos, 62,03% declarou que o que mais gostou foi de conhecer as histórias das outras cidades, 22,19% afirmou que o mais interessante foi ter participado de um evento de lazer em sua cidade, 13,22% gostou de assistir a filmes no telão e 2,56% declarou outros motivos.

A passagem do projeto tornou-se um verdadeiro evento. As atividades de preparação da exibição atraíram a curiosidade dos moradores, fazendo

29 Ver nota 10.

com que muitas pessoas acompanhassem o processo desde a chegada do caminhão, passando pela preparação da estrutura metálica que serve de suporte para o telão, a organização das cadeiras, culminando com a exibição dos vídeos. Na hora da avaliação, os participantes fizeram declarações como: ter tido satisfação em ter um evento cultural daquela natureza na cidade, da necessidade da ampliação das exibições (mais seções) ou de que era a primeira vez que tinha tido contato com o cinema.

Gráfico 10 – Preferências dos entrevistados quanto à sessão de exibição realizada na cidade



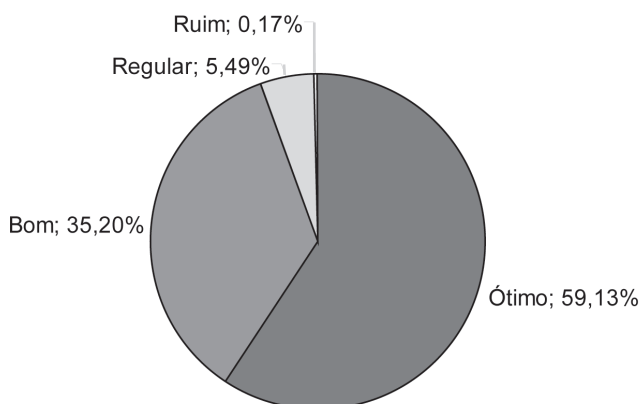
Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.³⁰

Quanto às qualidades dos vídeos, 59,13% considerou ótima, 35,20%, bom, 5,49% regular e 0,17% ruim. A avaliação está diretamente ligada ao som e a imagem no momento da exibição. O local para a mostra dos filmes foi, na maioria das vezes, sugerido pela Prefeitura. Na qualidade da exibição interferiram fatores como luminosidade do local ou a existência de sons externos. O questionário possuía um campo para sugestões e outros para críticas e elogios, onde foram registradas algumas observações referentes à questão da exibição, como por exemplo: “as luzes da rua atrapalharam”, “estava um pouco escura a tela”, “exibir em local coberto”, “que a imagem ficasse melhor”, “diminuir o agudo do som”, “o som estava com ruídos” ou “som um pouco mais baixo”.

30 Ver nota 10.

O questionário também possuía quatro perguntas com respostas abertas que, em virtude da diversidade das respostas apresentadas, não puderam ser tabuladas. A primeira delas pedia para que os expectadores deixassem comentários sobre cada um dos quatro vídeos apresentados por seção. A maior parte das respostas registra a emoção e o apoio ao projeto, principalmente pelo fato de colocar na tela a história ou a realidade das cidades nele envolvidas. Outro grupo fez observações pontuais, de críticas ou elogios, sobre questões específicas presentes nos roteiros dos vídeos.

Gráfico 11 – Opinião dos entrevistados acerca da qualidade da exibição do vídeo



Fonte: pesquisa Revelando os Brasis, ano I.³¹

Havia uma solicitação para que os participantes deixassem sugestões. Além do grande número de incentivos à continuação do projeto, podemos agrupar o conjunto de sugestões apresentadas em alguns grandes temas: ampliação do projeto (do alcance, da frequência, do número de vídeos, do número de apresentações por município e da apresentação em escolas); necessidade de aprimoramento técnico (das condições de som e imagem, das condições de exibição e da estratégia de divulgação); ampliação do foco e extensão do projeto (da divulgação da história das cidades, da integração a eventos locais e da divulgação da cultura do interior); e implementação de políticas culturais (da realização projetos de cinema no telão, de investimento em cinema no interior, de realização de projetos culturais em cidades de pequeno porte e da produção de filmes sobre as cidades).

31 Ver nota 10.

No item referente às dúvidas, encontramos três principais grupos de perguntas: como participar do projeto? O projeto continuará? Como conseguir os filmes?

Por último, havia uma solicitação para que fossem feitas críticas ou elogios ao projeto. A maioria das respostas foi de incentivo ao projeto, ressaltando sua importância cultural, parabenizando a equipe e desejando sua continuidade. Parte das críticas foi centrada em questões técnicas ligadas à exibição, a duração muito curta dos vídeos e a alguns elementos que não são de domínio dos organizadores do projeto, e sim dos autores, tais como a pouca pesquisa histórica ou as formas de abordagem de alguns roteiros.

REFLEXÕES FINAIS

No conjunto dos itens que permitiam resposta aberta, foi constante a presença de reclamações ou observações sobre a ausência de espaços e atividades culturais naquelas localidades. Ao consultarmos as informações constantes no Suplemento de Cultura da Munic, verificamos o pequeno grau de ocorrência tanto de atividades culturais, quanto do seu estímulo, nos municípios participantes do projeto. Além da participação ínfima do poder público nas atividades existentes.

Em Itiquira e Jaguapitã não são encontrados atividades, grupos, concursos, cursos ou festivais na área da cultura. Ainda segundo o levantamento, o município de Canindé do São Francisco declarou possuir concurso na área de cinema, mas nenhum mantido pela Prefeitura. O mesmo ocorre no campo da fotografia – Vila Pavão e Urussanga possuem concursos, mas que não são patrocinados pelo poder público. Os apoios das prefeituras ocorrem para concursos de música – Corguinho, Paulo Lopes, Palmeiras, Vila Pavão, Canindé do São Francisco – e dramaturgia – Palmeiras, Canindé do São Francisco.

No campo das ações de formação, o quadro de apoio do poder público à música – Corguinho, Monteiro Lobato, Antonio Carlos, Vila Pavão, Carnaubeira da Penha, São Luiz do Paraitinga, Estiva, Pitimbu e Urussanga – e ao teatro – Antonio Carlos, Vila Pavão, e Estiva – se repetem.

Nos municípios de Antonio Carlos e Urussanga há a existência de grupos cineclubistas.

No item sobre ações de financiamento público ou patrocínio, declararam apoio à produção de filmes os governos de São Sebastião do Umbuzeiro

(2005), Corguinho (2005), Monteiro Lobato (2006), Antônio Carlos (2005), Vila Pavão (2004), Jacaraú (2005), Urussanga (2006) e Canindé (2005). Encontramos, ainda, na pesquisa do IBGE a existência de festivais de cinema nas cidades de Antônio Carlos, São Luiz do Paraitinga, Angical, Jacaraú, Urussanga e Cordeiro; de vídeo em Antônio Carlos e Vila Pavão.

Como foi visto no início deste trabalho, entre os municípios envolvidos pelo projeto, somente sete contam com a existência de centros culturais, cinco com teatros e nenhum com sala de cinema. A realização de festivais de cinema em seis municípios e de vídeo em dois (sendo que um tem também o de cinema) é a única oportunidade da população de tais localidades de ter contato maior com a produção audiovisual. As realizações do projeto extrapolaram o campo do “produto audiovisual”, na medida em que provocaram o desvelamento e a divulgação dos talentos locais de diversas naturezas. Parte dos municípios possui escolas ou grupos de teatro e de música. Outros promovem concursos de dramaturgia e música – ou seja, existe um potencial artístico na cidade que é pouco aproveitado.

Um dos pontos mais destacados do projeto é o da divulgação e valorização da cultura do interior nos seus mais variados aspectos. Para muitos, os vídeos contavam pela primeira vez a história de alguém ou de algo da cidade, para outros fazia lembrar velhos tempos. Mas a grande novidade era “se ver” na grande tela e poder sonhar um futuro diferente no campo da cultura.

ANEXO: DESEJOS E IMPRESSÕES DE PARTE DO PÚBLICO PRESENTE

Hoje eu passei a ver com outros olhos a história da minha cidade. (*Água Fria*)

Que continuem incentivando e valorizando a cultura que nosso país tem a nos oferecer. (*Angical*)

Muito legal, pois conta algo que poucos conhecem na cidade. (*Antônio Carlos*)

Continuem com esse trabalho. É uma grande contribuição para a cultura brasileira. (*Aparecida*)

Deveriam dar mais oportunidades para as pessoas do interior. (*Arroio do Tigre*)

Parabéns. Continuem revelando os Brasis, para que a população possa conhecer as histórias de suas cidades. (*Barra do Mendes*)

Legal ver a cultura da minha cidade. (*Canindé*)

Filmem a história de cada município para aulas de história. (*Carnaubeira da Penha*)

Ótimo. Foi motivo de orgulho para a minha cidade. (*Cordeiro*)

Que o programa continue revelando talentos, histórias e fatos. (*Corguinho*)

Que Revelando os Brasis continue sempre apoiando os talentos que estão ocultos pelo nosso país. (*Croata*)

As pessoas podem ver suas histórias sendo contadas e vistas por outras. (*Estiva*)

Que esse projeto continue encantando e divulgando as histórias do povo. (*Gurinhém*)

Poderiam voltar mais vezes. Foi muito importante para a memória da comunidade. (*Icapuí*)

Muito bom. Relata a vida das pessoas. (*Itiquira*)

Uma forma de expandir nossa cultura. (*Jacaraú*)

Relembrei minha juventude. (*Jaguapitã*)

Muito importante, iniciativas que resgatam a cultura regional do interior do Brasil. (*Monteiro Lobato*)

Um ótimo incentivo ao resgate cultural para a comunidade. (*Monsenhor Gil*)

Uma riqueza cultural contada por pessoas simples. (*Muqui*)

Já conhecia, mas gostei de ver nossa história em vídeo. (*Nova Mamoré*)

Voltem com outros filmes. (*Palmeira*)

Esses relatos históricos são, com certeza, enriquecedores. (*Paulo Lopes*)

Que este circuito continue por muito tempo. (*Pitimbu*)

Voltar outras vezes, pois minha cidade com 5.000 habitantes ficou lotada, com todos felizes e alegres. (*Santana do Jacaré*)

Gostei, foi bom ver moradores da cidade. (*São Luiz do Paraitinga*)

Gratificante ver a história da sua cidade assistida por todo o Brasil. (*São Sebastião do Umbuzeiro*)

É uma forma de despertar a curiosidade sobre a nossa cultura. (*São Roque do Canaã*)

Parabéns. É muito importante para a valorização da cultura. (*Tibau do Sul*)

Gostei muito, pois assim a gente passa a valorizar as pequenas coisas que existem nas pequenas cidades e a cultura de cada lugar. (*Ubaporã*)

Uma forma de deixar a população mais informada sobre a origem nordestina e não deixar desaparecer as verdadeiras raízes culturais. (*Umarizal*)

Um trabalho bonito e importante para a história da nossa cidade. (*Urussanga*)

Mostra que cidades pequenas conseguem desenvolver grandes obras. (*Vila Pavão*)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, Isaura; FIORE, Maurício. O uso do tempo livre e as práticas culturais na região metropolitana de São Paulo. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. *Anais...* Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2004.

GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Leitores, espectadores e internautas*. São Paulo: Iluminuras, 2008.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura*, 2006. Rio de Janeiro, 2007.

OBSERVATÓRIO DE MUSEUS E CENTROS CULTURAIS. Pesquisa piloto perfil-opinião 2005. *Boletim do Observatório de Museus e Centros Culturais*, Rio de Janeiro: Fiocruz; Brasília: Iphan, ano 1, 2006.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

CAPÍTULO 8

Políticas culturais no governo Lula: reflexões sobre o programa Mais Cultura¹

Vivemos hoje um momento no qual se intensificam os processos de institucionalização da área da cultura dentro do campo das políticas públicas. No Brasil, um conjunto de leis, de regulações de diversas naturezas, aguarda aprovação no Congresso Nacional, como é o caso do Plano Nacional de Cultura, do Sistema Nacional de Cultura, do Vale Cultura e da nova lei de incentivo fiscal.

Nos anos 2000, o país também viu crescer o processo de institucionalização da área da cultura nos níveis estadual e municipal. Ao integrar a pauta das políticas públicas, a cultura exige, por parte das administrações, maior qualificação, tanto dos quadros funcionais quanto das ações elaboradas, buscando que estas últimas se transformem efetivamente em políticas, que não permaneçam como um aglomerado de projetos – vários deles individuais – e atos desconectados entre si. A cultura segue deixando de possuir importância somente retórica em períodos eleitorais ou de ser algo decorativo no conjunto das políticas públicas. É importante ressaltar que tal fenômeno vem ocorrendo desde a virada dos anos 2000 em diversos países da América Latina.

Dentro dessa estratégia administrativa de aperfeiçoamento das ações, de criação de políticas a serem implementadas em nível nacional, com a participação de estados, municípios e outras áreas do governo federal, é que o Ministério da Cultura (MinC) criou o programa Mais Cultura, em

1 Este texto é uma versão revisada e ampliada da comunicação apresentada no IV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult) realizado pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2010. O artigo foi finalizado em junho de 2010.

2007. Ele reuniu diversas ações já desenvolvidas, complementando-as com outras, criando novas frentes de atuação. Este artigo tem o Mais Cultura como principal objeto de estudo, e busca reconstituir a trajetória da ação, tendo o ano de 2008 como referência de análise.

PLANOS E POLÍTICAS DE CULTURA NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O empenho na elaboração de planos e políticas de governo, em âmbito federal, para a área de cultura não é recente. As primeiras experiências datam da segunda metade dos anos 1960, quando a maior parte das ações federais estavam sob a coordenação do Conselho Federal de Cultura (CFC). O CFC possuía o projeto de criar mecanismos de integração entre as ações dos governos federal, estaduais e municipais por meio dos conselhos de cultura.² Na década de 1970, foi lançada a Política Nacional de Cultura, que produziu alguns poucos resultados – entre eles, a criação da Fundação Nacional de Arte (Funarte), em 1975. Entretanto, este terminou se transformando em um episódio isolado na história da ação do governo federal, na medida em que não foram realizadas avaliações, reedições ou edições atualizadas da política.

A partir do início dos anos 1990, a cultura passou, gradativamente, a ocupar um espaço maior nas pautas dos governos, processo que se acentuou a partir dos anos 2000. Tal transformação trouxe como uma de suas consequências práticas a necessidade da elaboração de planejamentos setoriais e, como deve ser o caso dos governos democráticos, o compromisso com a prestação pública de contas sobre o cumprimento das metas apresentadas nas propostas governamentais. O direito à cultura está garantido na Constituição Federal de 1988, nas constituições estaduais e em muitas das leis orgânicas. O desafio que se coloca para os governantes e para toda a sociedade é o de transformar as leis em realidade.

Em um país de dimensões continentais, com uma complexa herança cultural, originária de várias levas migratórias, torna-se ainda mais fundamental que a política cultural implementada reconheça a existência da diversidade de públicos, com visões e interesses diferenciados. O presente cenário de globalização, transnacionalização da cultura exige uma atualização das bases teóricas e sociopolíticas que sustentam as políticas públicas

2 Cf. CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974.

de cultura. A nova conjuntura exige, das políticas governamentais, tanto flexibilidade, operatividade e agilidade, para que efetivamente possam se converter em políticas de Estado, quanto o reconhecimento de novos atores sociais, que devem ser chamados a participar da gestão cultural.

A partir do governo Lula, na gestão do ministro Gilberto Gil, verifica-se a implementação de esforços para colocar a cultura na pauta das políticas públicas. Foram retomadas iniciativas buscando aumentar o orçamento destinado à área – a meta é chegar a 1% do orçamento federal para a cultura –, de maneira a criar bases sólidas para a construção de políticas culturais. As gestões anteriores, ao longo dos anos 1990, desenvolveram uma política de redução da presença do Estado; no caso da cultura, a principal função do Ministério era analisar os projetos que se candidatavam à Lei Rouanet, de incentivo fiscal (como veremos mais adiante).

A ação pública na área da cultura ainda é concebida, por alguns grupos, a partir de uma visão limitada ao acontecimento episódico, ao evento. Qualquer processo de gestão, pública ou privada, requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não pode ser diferente. Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura está na avaliação das ações planejadas e implementadas, que tem relação direta com os objetivos e a multiplicidade de efeitos (resultados) alcançados. No campo da ação cultural, não existe relação direta de causa e efeito tão óbvia, o que torna complexo o processo de avaliação. Parte das ações sempre interage com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, demandando um tempo mais longo para que os resultados gerados se tornem visíveis e, quem sabe, mensuráveis. Nesse caso, surgem dois grandes desafios para a gestão pública da cultura. O primeiro deles é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, prática esta que gera um ciclo contínuo de desperdício de recursos humanos e financeiros, além de despertar a desconfiança da população em geral para com os processos de políticas públicas. O segundo é o de construir novos modelos de avaliação de políticas públicas, que deem conta de suas especificidades e multiplicidades.

Na administração pública, encontramos um quadro de constante escassez de recursos financeiros, sendo que a área da cultura é, muitas vezes, considerada menos importante, para não dizer supérflua – logo, sujeita a constantes cortes de orçamento e pessoal. Tal visão dificulta a estruturação do setor. Hoje, tal conjuntura vem sendo gradativamente alterada:

presenciamos, sobretudo no âmbito municipal, um processo crescente de institucionalização da área, com a criação de secretarias (mesmo que conjuntamente com outras políticas), conselhos de cultura, fundações culturais e fundos de financiamento e a busca de formação mais qualificada para os gestores que nela atuam. Na área federal, vem sendo feito um grande esforço para buscar garantir o percentual de 2% do orçamento da União para a cultura, com o compromisso de repasse de recursos para estados e municípios.³

A problemática da garantia de permanência ou descontinuidade nas gestões é a grande questão a ser enfrentada pelas políticas culturais e, na verdade, pela maioria das políticas públicas no Brasil. Dentro da área pública, o país sofre com as “síndromes do imediatismo” e do “personalismo”. Políticas são processuais, levam algum tempo para gerar resultados que possam ser medidos, avaliados – e, como foi dito anteriormente, isso se torna ainda mais complexo no campo da cultura. No interior do campo da gestão pública, os administradores que se sucedem costumam alimentar a má tradição de desvalorizar, *a priori*, as realizações e os processos implementados pela gestão anterior e buscar impor uma marca nova à administração. Terminamos por assistir a um processo contínuo de desperdício de recursos econômicos e humanos. No caso da cultura, tal prática administrativa é igualmente desastrosa. Processos culturais são elaborados e se desenvolvem em um tempo mais longo. Estímulos à diversificação e à revitalização das práticas culturais não costumam gerar frutos rapidamente; são, em verdade, processos e não ações de resultados imediatos.

Para sintetizar podemos dizer que as ações, projetos e políticas no campo da cultura podem e devem ser submetidos a processos de acompanhamentos e quando necessário reformulações e redirecionamentos, entretanto há a necessidade de um tratamento mais cuidadoso para que isso ocorra, preferencialmente sem rupturas e intervenções radicais quando houver ações em curso ainda não plenamente avaliadas. É necessário um investimento na elaboração de processos de avaliação mais adequados ou específicos para o campo da cultura.

3 Tal proposta é objeto de um projeto de lei que tramita no Congresso e prevê a obrigatoriedade do investimento de 2% do orçamento público na cultura, sendo que 1% será destinado ao repasse para estados e municípios. Isso significaria recursos anuais garantidos, sem direito a cortes orçamentários para o setor cultural.

A PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000

Desde o início da gestão do presidente Lula, o MinC – primeiro na gestão de Gilberto Gil e depois na de Juca Ferreira – veio atuando no intuito de buscar construir políticas para a área. Havia um grande vazio de ações e iniciativas públicas a ser preenchido, na medida em que os governos anteriores haviam centrado as ações do MinC em torno da Lei de Incentivo à Cultura, mais conhecida como Lei Rouanet, limitando-se à aprovação de projetos, dos quais somente uma pequena parcela recebia acolhida dos patrocinadores. Em 2003, uma série de ações foi iniciada, visando cumprir o preceito constitucional de que cultura é direito de todos, sendo dever do Estado garantir à sociedade brasileira o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura. Algumas dessas ações atingiam setores da população, regiões do país e segmentos artísticos que nunca tinham sido objeto de políticas na área. Em consonância com outros setores do governo, na busca de mecanismos mais democráticos de decisão, algumas das ações do MinC foram precedidas de escutas públicas e diálogos com diversos segmentos artísticos e governamentais, iniciando uma prática política em busca de uma vertente mais participativa, até então inédita no campo da cultura no Brasil. Dentre algumas dessas ações podemos destacar o Seminário Cultura para Todos, os Seminários Nacionais de Políticas Públicas para as Culturas Populares, os seminários de discussão do Plano Nacional de Cultura e as Conferências Nacionais de Cultura (I CNC, 2005, e II CNC, 2010).

Assim, o seminário Cultura para Todos, que circulou pelas diversas regiões do país,⁴ foi pioneiro. Ele foi um grande fórum de discussão sobre a Lei de Incentivo à Cultura e as formas de financiamento. Foram realizados encontros com o público interno do MinC, secretarias estaduais e municipais de cultura, investidores privados, fundações, empresas estatais, artistas, produtores e interessados em geral. Estavam abertos diversos canais de comunicação do MinC com os mais diversos atores sociais. No caso do seminário ocorrido no Rio de Janeiro, segundo o relatório do Ministério, entre as entidades expositoras temos: o I Fórum Carioca de Música; o Fórum das Artes, nos segmentos de dança, música erudita e experimental e multimeios, com segmento de atores e grupos e companhias de teatro

4 O seminário ocorreu no período de julho a agosto de 2003, nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Bonito, Porto Alegre, Belém, Curitiba, Salvador e Recife.

e circo; o Fórum do Rio de Janeiro de Patrimônio Imaterial; o Instituto Jacob do Bandolim; a Associação dos Produtores Teatrais do Rio de Janeiro (APTR); Centro Brasileiro de Teatro para Infância e Juventude (CBTII); a ONG Posse – Reagir Cidadania e Hip Hop; a Cia de Teatro Manifesto; o Centro Brasileiro de Teatro Infantil; o Centro de Pesquisadores do Cinema Brasileiro; o Teatro de Anônimo; e a Universidade Candido Mendes (na especialização em Gestão Cultural).

Podem-se destacar duas grandes questões que emergiram nos seminários. A primeira delas refere-se às amplas e crescentes distorções no uso da lei e as desigualdades originárias desse processo; dito de outra maneira, algumas áreas artísticas e regiões do país concentravam mais de 80% dos recursos oriundos da lei. A segunda é que, apesar de toda a distorção regional e setorial, os recursos da lei eram fundamentais para a produção cultural do país, o que, de maneira sintética, significava que qualquer alteração no mecanismo deveria ser realizada com muito cuidado. O projeto de reformulação da Lei Rouanet, somente foi enviado para apreciação do Congresso Nacional no início de 2010.⁵

A partir de 2005, foram realizados os Seminários Nacionais de Políticas Públicas para as Culturas Populares, que consistiram em uma forma de escuta pública que contribuiu, por exemplo, para melhor estruturação dos editais lançados e gerenciados pela Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural.

Na área do audiovisual, foram criados vários projetos buscando um processo de democratização da própria produção e de seu acesso, como o DOCTV, o Revelando os Brasis ou a Programadora Brasil. Um importante pilar da construção de novas políticas culturais foi a elaboração do Plano Nacional de Cultura, que está diretamente articulado à criação do Sistema Nacional de Cultura e à realização da I CNC, em 2005.

Precedendo a I CNC, foram realizadas conferências municipais e intermunicipais, ao longo do segundo semestre de 2005, envolvendo 1.160 municípios de todas as regiões do Brasil, nas quais mais de 35.000 pessoas estiveram envolvidas.⁶ Na I CNC, foram escolhidas propostas de diretrizes que contribuíram para a construção do Plano Nacional de Cultura. Para

5 Tendo em vista que esse foi um ano eleitoral, a possibilidade de aprovação da nova legislação era muito pequena.

6 BRASIL. Ministério da Cultura. *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006*, p. 490-491.

a elaboração deste, foram realizados seminários estaduais em todo o país e foi criado um fórum virtual; esse mesmo critério foi adotado no processo de construção do Sistema Nacional de Cultura. Enfim, esses foram somente alguns dos exemplos da nova forma de elaboração de políticas adotada pelo MinC.

Houve, ao longo desses dois períodos de gestão, esforço de se criar uma nova cultura política dentro do MinC. Entretanto, as inúmeras e inovadoras ações que vinham sendo implementadas terminavam, muitas vezes, por ficar mais restritas às próprias secretarias ou às entidades vinculadas que as capitaneavam – até mesmo pelo grande volume de ações que passaram a ser implementadas, gerando um desequilíbrio entre o crescimento das ações e da estrutura administrativa. Outra questão a ser destacada é a de que poucas ações tinham conseguido obter *status* de programa ou política. Com relação a esse último ponto, é importante fazer dois destaques. O primeiro no campo dos museus, a partir da criação do Departamento de Museus (Demu) – ainda ligado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). A área de museus tornou-se pioneira na elaboração de políticas setoriais e de estruturação do conjunto das ações em linhas programáticas e de caráter nacional mais claramente delimitadas, em especial a partir da criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). O segundo destaque é o programa Cultura Viva (que inclui as atividades de Cultura Digital, Escola Viva, Ação Griô e Pontos de Cultura), que iniciou suas atividades em 2004, gerenciado pela então Secretaria de Políticas e Projetos, que depois veio a se tornar a Secretaria de Cidadania Cultural, potencializando iniciativas já existentes, promovidas pela sociedade civil e preferencialmente em regiões periféricas (dentro ou não dos grandes centros urbanos). O Cultura Viva atingiu *status* de política, tornando-se uma referência em todo o país e, inclusive, internacionalmente.

O PROGRAMA MAIS CULTURA

O programa Mais Cultura foi lançado em outubro de 2007, ainda na gestão do ministro Gilberto Gil, dentro da mesma lógica de ação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).⁷ Havia esforço do con-

7 Na proposta do PAC II, incluído na plataforma eleitoral da então candidata à Presidência da República pelo partido do governo, foram incluídos centros culturais nos projetos de equipamentos a serem construídos em áreas de risco e de baixa renda.

junto dos Ministérios, por recomendação da Presidência da República, de que fossem elaborados projetos robustos, de alcance nacional e estruturados em eixos bem demarcados.

O programa foi criado por meio do decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007, com os objetivos de:

I – ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a autoestima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural;

II – qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, ampliando a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção e à expressão cultural; e

III – gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro.⁸

Foram anunciados recursos na ordem de R\$ 375 milhões, que seriam a soma dos esforços do próprio Ministério (com reforço orçamentário), da parceria com instituições financeiras oficiais, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de outros Ministérios – sem desprezar os possíveis aportes oriundos das emendas parlamentares, ou ainda de investimentos privados.

Entre as metas iniciais do projeto, estavam as de zerar o número de municípios brasileiros que não possuem bibliotecas públicas e a de ampliar o número de Pontos de Cultura de 630 para 20 mil.⁹

O programa é elaborado visando a atuação do MinC em estados, municípios e no Distrito Federal, tendo como prioritárias as regiões e áreas das cidades que possuíssem altos índices de violência, baixa escolaridade e baixo grau de desenvolvimento. Seguindo as diretrizes gerais do governo, as áreas do Semiárido e do rio São Francisco seriam consideradas prioridade – isso ficou determinado no próprio decreto. O planejado era que o programa Mais Cultura deveria funcionar todo o tempo integrado com

8 BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007.

9 Esta última muito sobrestimada e praticamente inexequível, mesmo colocando em prática o processo de descentralização de recursos pelo convênio com os governos dos estados e de alguns municípios.

outras áreas do governo, com ações intersetoriais sendo propostas e articuladas por intermédio de uma câmara técnica.

O programa definiu quatro diretrizes norteadoras para as ações propostas no plano de trabalho: 1) garantia de acesso a bens e serviços culturais; 2) qualificação de ambiente social das cidades e do campo; 3) geração de oportunidades de ocupação, emprego, renda e negócios; e 4) promoção da diversidade cultural brasileira.

A partir dessas diretrizes, foram definidas três linhas de ação. A primeira foi “Cultura e cidadania”, visando incentivar o papel de protagonismo cultural que deve ser assumido pelos cidadãos,¹⁰ respeitando e valorizando a diversidade e as identidades. Dentro dessa linha, foram previstas a criação ou continuidade das seguintes ações: Pontos de Cultura, Pontos de Leitura Mais Cultura, Pontinhos de Leitura, Espaços de Brincar Mais Cultura, periódicos de conteúdo do Mais Cultura, produção de conteúdo para a TV pública, Cine Mais Cultura, Vale Cultura e Agentes de Leitura.

A segunda linha de ação é “Cultura e cidades”, voltada para a qualificação dos ambientes sociais, com a criação, fortalecimento e recuperação da infraestrutura cultural nas diversas regiões do país. Suas principais iniciativas são a implantação das Bibliotecas Mais Cultura (dentro do projeto de zerar o número de municípios sem bibliotecas públicas no país), dos Espaços Mais Cultura e dos Pontos de Memória (ligados aos projetos do Ibram).

Finalmente, uma terceira ação no campo de “Cultura e economia”, focada nas questões de ocupação, geração de emprego e renda e do financiamento da cultura, melhorando o ambiente econômico para investimentos no setor cultural. As principais iniciativas dentro dela são os microcréditos culturais, os Microprojetos Mais Cultura¹¹ e a Promoção de Artesanato (Promoart).

Nas três linhas de ação, mas em especial nas de “Cultura e cidadania” e “Cultura e cidades”, encontramos algumas ações novas, como o Vale Cultura, os Espaços Mais Cultura e os Microprojetos. Entretanto, podemos observar que a maioria das atividades propostas para compor as linhas já vinha sendo implementada com sucesso pelo Ministério, como é o caso daquelas ligadas

10 É interessante perceber que a ideia de protagonismo da sociedade nas ações, ainda que sofrendo distorções e processos de descontinuidade, veio sendo perseguida por diferentes gestões do MinC. Para mais informações, ver o artigo “Cultura e desenvolvimento”, que integra esta coletânea.

11 Foi incluído nesta coletânea um artigo sobre a ação: “Microprojetos Mais Cultura na região do Semiárido: a busca de novos modelos de financiamento público da cultura”.

aos Pontos de Cultura ou ao programa de bibliotecas; este último, de diferentes formas, esteve presente, há muitas décadas, nas ações do MinC.

O programa Mais Cultura foi efetivamente colocado em prática em 2008. Atrasos de repasse de recursos, dificuldades de convênio entre os diversos níveis de governo foram, entre outros, alguns dos problemas que retardaram o começo das atividades – inclusive daquelas que já vinham sendo implementadas e teriam seu escopo ampliado. Para começar a executar as atividades o MinC, realizou uma série de reuniões de planejamento nos estados. Os governos estaduais aderiram ao programa em sua maioria.

Ao avaliar as ações do programa em 2008, o ministro Juca Ferreira declarou que

Ele marca uma continuidade, agora em nova dimensão, das mudanças implementadas desde 2003: o entendimento de que a cultura, além da produção simbólica que define o ser humano como tal, é um direito básico de toda a população [...]. Ao longo de seu primeiro ano, o Mais Cultura vem articulando as ações existentes no Ministério e dando-lhes uma nova escala.¹²

A primeira grande ação do programa foi a da ampliação dos Pontos de Cultura em sua versão estadualizada; ficou demonstrada grande disposição de participação por parte dos governos estaduais.¹³ Em 2008, os novos editais passaram a ser realizados com a parceria dos governos dos estados. Estes tornam-se responsáveis por arcar com 30% do valor a ser investido, assim como pela organização do processo seletivo e convênio. Os projetos foram julgados por comissões tripartites. Em alguns casos, a participação foi estendida aos governos municipais.

Mas as parcerias para a instalação dos Pontos de Cultura vão além das administrações estaduais e municipais. Foram instalados 10 Pontos de Cultura que atuam na promoção da saúde, em parceria com o Ministério da Saúde, o que significou o repasse para o MinC de R\$ 1,8 milhões. Ainda em 2008, a Fundação Nacional do Índio (Funai) transferiu R\$ 3,64 milhões ao MinC para a implantação de 30 Pontos de Cultura Indígena nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia. O programa

12 FERREIRA, Juca. Apresentação, p. 2

13 Até então, todo o financiamento e gestão do programa Cultura Viva, no qual estavam inseridos os Pontos de Cultura, eram de inteira responsabilidade do MinC e ocorriam pela Secretaria de Cidadania Cultural.

também recebeu recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), na ordem de R\$ 240 mil. O MinC investiu nos Pontos de Cultura, em 2008, R\$ 95,06 milhões. Os empreendimentos dos Pontos de Memória, também receberam aportes de parceiros – em 2008, esse braço do projeto foi custeado com R\$ 1 milhão de investimento do MinC e R\$ 2,7 milhões advindos do Pronasci. Os Pontos de Cultura, os Pontos de Leitura e a implantação e modernização de bibliotecas foram projetos realizados com recursos exclusivos do Ministério.¹⁴

Na área da economia da cultura, em 2008, o programa Mais Cultura contou com o apoio das iniciativas do Banco do Nordeste, que implementou duas linhas de crédito: o Cresce Nordeste Cultura, destinado a pessoas jurídicas, e o Crediamigo, destinado a pessoas físicas. No caso do Promoart, o MinC investiu R\$ 5,12 milhões e contou com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que investiu R\$ 1,3 milhão.¹⁵

Sem nenhuma dúvida, podemos afirmar que o programa Mais Cultura mobilizou recursos e parcerias como nunca havia ocorrido antes no MinC. Houve esforço efetivo na implementação de projetos transversais e interministeriais. As ações federais na cultura chegaram a municípios longínquos, a populações completamente desassistidas em termos de oferta e infraestrutura pública de cultura. O programa esteve em plena consonância com a estruturação do Sistema Nacional de Cultura, que prevê ações transversais tanto interministerialmente quanto no campo dos governos municipal e estadual, além da parceria com a sociedade civil. O MinC já executa projetos compartilhados tanto em termos financeiros/orçamentários quanto no que diz respeito à gestão e ao acompanhamento.

Apesar de toda essa capacidade de ação, o programa ainda é pouco conhecido no país. As ações promovidas continuam a ser reconhecidas individualmente. Por exemplo, no caso das ações de modernização das bibliotecas, elas obtêm excelente acolhida nos governos e gestores culturais, porém o MinC, até 2010, não conseguiu elaborar uma estratégia de percepção e efetivação da articulação dessa ação com a dos Pontos de Leitura, dos Agentes de Leitura e dos Pontos de Memória, por exemplo. Os graus de interesse e a capacidade de mobilização individual de cada ação terminam

14 BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório anual do programa Mais Cultura*, p. 17.

15 Ibid.

por dificultar sua apresentação como integrantes de um programa mais amplo. No caso dos projetos de construção dos Espaços Culturais Mais Cultura, cujos editais se iniciaram em 2009, a própria estrutura modular dos centros culturais deveria levar a uma articulação maior dos projetos, inclusive com os do Cine Mais Cultura.

No caso dos Microprojetos Culturais para a região do Semiárido, que foram selecionados em editais em 2009, o projeto teve excelente repercussão com artistas e produtores culturais da região, vindo a permitir a viabilização de grande diversidade de atividades nas mais variadas linguagens artísticas. Porém, não se percebeu, à época, articulação da ação com a dos Pontos de Cultura, mesmo nos municípios onde o Cultura Viva estava presente.

Podemos levantar algumas hipóteses sobre os motivos dessa pouca visibilidade que o programa Mais Cultura, enquanto um todo orgânico e interligado, apresenta. O primeiro ponto a destacar é o da inclusão de programas reconhecidos nacionalmente que foram de alguma maneira reformulados e/ou ampliados. O principal exemplo, nesse caso, é o programa Cultura Viva, que, por volta de 2010, teve forte marca de identidade – principalmente os Pontos de Cultura –, algo expresso num empenho nacional de diversos grupos da sociedade, que trabalharam (sem a interferência do Ministério) para que ele fosse aprovado como projeto de lei pelo Congresso (Lei Cultura Viva). Os programas de bibliotecas, por exemplo, são importantes atualizações de várias versões anteriores, que foram conduzidas pela Biblioteca Nacional, pelo Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler) e pelo Instituto Nacional do Livro (da década de 1950 até a de 1990).

Deve-se ainda considerar a dispersão geográfica das ações, a diversidade das áreas de atuação e a multiplicidade de atores sociais envolvidos como elementos que dificultaram ainda mais a consolidação de um sentimento de conjunto ao grupo de projetos implementados.

Nenhuma dessas questões diminui a importância do programa Mais Cultura, dentro de uma estratégia de consolidação de políticas culturais de longo prazo, e do esforço do MinC em integrar o PAC. Entretanto ponderamos que talvez fosse mais produtivo o fortalecimento de programas menores (no âmbito de estarem mais focados), com marcas identitárias mais fortes, do que os reunir em um programa maior.

Não estamos aqui minimizando a importância de a área da cultura integrar as ações do PAC, do conjunto do governo federal, mas expressando uma preocupação quanto à sustentabilidade dessas ações, no

formato estabelecido, para o futuro. Há sempre o risco do desaparecimento dos grandes programas “guarda-chuva” e a possibilidade da orfandade dos projetos e ações que nele estavam apoiados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Cultura. *1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, 2007.

_____. Ministério da Cultura. *Relatório anual do programa Mais Cultura*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, 2009. Mimeografado.

_____. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007. Institui o programa Mais Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2XOI3ss>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

CALABRE, Lia. O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 81-98, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2JluVfj>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

FERREIRA, Juca. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório anual do programa Mais Cultura*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, 2009. Mimeografado.

CAPÍTULO 9

Microprojetos Mais Cultura na região do Semiárido: a busca de novos modelos de financiamento público da cultura¹

A arte fala! E nesse sentido, nessa fala abrange todas as classes, todas as raças e isso é uma transformação. A música tem um poder muito forte, como a arte em geral, de passar isso para as pessoas, o reconhecimento de cada um de estar num lugar seu, ter a sua importância, a sua capacidade e isso então é uma transformação muito grande.

Proponente do projeto A Música Fala: Origens e Tradições do Sítio Lagoense, Lagoa do Sítio – PI²

A Constituição brasileira, no artigo 215, estabelece 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”. Os Microprojetos Mais Cultura fazem parte de um conjunto de ações que vêm sendo implementadas pelo Ministério da Cultura (MinC), na busca de fazer cumprir o pleno exercício dos direitos culturais, determinado pela Constituição. Em 2007, ocorreu a primeira edição dos Microprojetos voltada para a região do Semiárido.

Segundo Mônica Monteiro, coordenadora de ações do programa Mais Cultura no MinC,

O programa Mais Cultura integra a Agenda Social do governo federal e é estruturado para responder aos desafios impostos pela nova política social, notadamente o de enfrentamento das desigualdades

-
- 1 A primeira versão deste artigo foi publicada em *Microprojetos Mais Cultura: Semiárido – a cultura nas mãos*, editado pela Fundação Nacional de Artes (Funarte) e pelo MinC em 2010. Versão atual ampliada.
 - 2 Este artigo foi um dos resultados do trabalho de pesquisa de acompanhamento da implementação dos Microprojetos Mais Cultura na região do Semiárido. Foram realizadas visitas, entrevistas e pequenos depoimentos com proponentes que tiveram seus projetos contemplados no edital. Trechos dos depoimentos foram destacados e inseridos de forma intercalada ao longo do artigo. Foram aqui mantidos os trechos que constam na primeira versão publicada do artigo.

sociais e o fortalecimento do papel central da cultura no desenvolvimento e seu reconhecimento como direito social.³

Desde meados da década de 1980, a política brasileira de financiamento público federal da cultura esteve, quase que exclusivamente, assentada na utilização das leis de incentivo. Tal processo se inicia com a promulgação da lei nº 7.505, mais conhecida como Lei Sarney, criada em 1986 e extinta em 1990, sendo substituída pela lei nº 8.313, de 1991, conhecida como Lei Rouanet, que está em vigor até hoje. O modelo das leis de incentivo foi implantado com o objetivo de buscar solucionar a falta de recursos federais para o custeio de atividades culturais. O MinC, que havia sido criado em 1985, um ano antes da Lei Sarney, possuía um orçamento muito pequeno, que mal lhe permitia arcar com a manutenção da estrutura que estava sob sua responsabilidade. Os dois mecanismos, em suas versões originais, previam ações de financiamento da cultura com um percentual dos recursos oriundos da renúncia fiscal e uma parte de efetivo investimento privado, ou seja, assentados em uma ideia de parceria, de estímulo ao investimento financeiro na cultura por parte da iniciativa privada, com a participação do Estado. A Lei Rouanet, ao longo de sua existência, sofreu algumas alterações que foram tornando o mecanismo ainda mais concentrador e excludente. Algumas regiões do país e alguns segmentos culturais nunca conseguiram acessar os recursos da lei, mesmo algumas vezes tendo projetos nela aprovados. Esses recursos não chegam à maioria do país nem mesmo pelo seu mecanismo mais democrático, que é o Fundo Nacional de Cultura. “O edital Microprojetos foi muito aberto, democrático, pois apoiava não só as empresas, mas as pessoas físicas também... A Lei Rouanet reconhece o projeto mas não garante os recursos” (Proponente do projeto Cinema Itinerante, Belágua – MA).

A partir de 2003, com a gestão do ministro Gilberto Gil, o MinC iniciou um intenso trabalho no governo com o fim de elevar o percentual orçamentário do órgão de um patamar de 0,2% do orçamento da União para 1%. Apesar de aparentemente tímido, esse crescimento significava, na prática, mais que duplicar a capacidade de investimento do Ministério. Ao longo desses oito anos de governo, o MinC foi investindo na criação e aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento que produzissem condições mais equânimes de distribuição dos recursos. Tal projeto tem se efetivado, principalmente, por meio de editais públicos e concessão de prêmios. Alguns programas, como o Cultura Viva, vêm sendo implementados

3 MONTEIRO, Mônica. Democratização do acesso aos recursos públicos, p. 18.

com recursos próprios do órgão. Ainda que o ministro Gil não tenha conseguido alcançar o índice orçamentário pretendido, deve ser assinalado o crescimento significativo dos recursos do MinC (quase triplicaram) e o esforço de efetivo investimento em atividades finalísticas. Investimento esse que, ao longo da existência do Ministério, tinha ficado praticamente restrito ao uso dos recursos oriundos das leis de incentivo.

Dentro dessa nova linha de investimento de recursos públicos, em 2009, o Ministério lançou o programa Microprojetos Mais Cultura, cujo primeiro foco de ação foram os municípios da região do Semiárido. O projeto continuou sendo ampliado para outras regiões, com a divulgação, em setembro de 2009, dos resultados do edital para a região da Amazônia Legal, a serem executados em 2010. A análise aqui realizada terá como base o edital da região do Semiárido e o estudo de uma pequena amostra dos projetos premiados.

Retomando o fio histórico, em 2003, assumiu a pasta da Cultura o ministro Gilberto Gil com a declarada intenção de reformular a forma de financiamento público da cultura – que, como já foi dito, na época estava concentrada na Lei Rouanet. Entretanto, o novo governo também tinha deixado claro que esse era um mecanismo de financiamento importante para alguns segmentos da área da produção artística-cultural e que sua interrupção poderia resultar em consequências desastrosas para o setor. Esse não poderia ser, porém, em nenhuma hipótese, o único meio de financiamento público da cultura.

Apesar de a reforma da Lei Rouanet não ser objeto de estudo deste artigo, vale ressaltar aqui o contínuo esforço do governo em aperfeiçoar o mecanismo por intermédio de alguns ajustes, consubstanciados em portarias ministeriais e instruções normativas, e do esforço efetuado para dotar o país de uma nova legislação. Esta última proposta está expressa no projeto de lei que institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que se encontra em análise no Congresso Nacional.

A utilização de estratégias, como o lançamento de editais e a criação de prêmios, ações regionalizadas ou ainda programas e projetos voltados para segmentos específicos da sociedade, foi adotada pelo MinC na intenção de superar ou diminuir as distorções regionais de investimento público federal na cultura. “Nesses 25 anos de capoeira, nunca tive acesso a nenhuma verba pública... foi até uma surpresa muito grande ver que pela primeira vez a gente conseguiu alguma coisa ligada ao governo porque para cá isso é raro, é difícil.” (Proponente do projeto Grupo Muzema de Capoeira, Chapadinha – MA)

É importante ressaltar que o lançamento de editais e as concessões de prêmios eram recursos utilizados pela Fundação Nacional de Artes (Funarte), por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980, mas que sofreram processos de descontinuidade. Muitos dos editais do próprio MinC, lançados nos primeiros anos de governo do presidente Lula, tiveram apoio financeiro direto das empresas estatais, em especial da Petrobras (a principal empresa financiadora da área da cultura). Essa foi uma importante estratégia, um recurso fundamental para permitir atuação efetivamente nacional do Ministério, buscando cumprir o estabelecido na Constituição Federal sobre as obrigações do Estado no campo do direito à cultura. Com o gradativo aumento da dotação orçamentária, ao longo dos oito anos entre 2003 e 2010, o Ministério pôde passar a implementar suas iniciativas com recursos próprios.

Em 2007, o MinC teve um programa próprio incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal. Estava lançado o programa Mais Cultura, cuja previsão era a destinação de 4,7 bilhões até o final de 2010.

O Mais Cultura foi lançado em outubro de 2007, ainda na gestão do ministro Gilberto Gil. O programa foi criado por meio do decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007, com os objetivos de:

- I – ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a autoestima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural;
- II – qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, ampliando a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção e à expressão cultural; e
- III – gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro.⁴

Foram incluídas entre as metas iniciais do projeto: a) zerar o número de municípios brasileiros que não possuem bibliotecas públicas⁵ e b)

4 BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007.

5 Em 2009, a Secretaria de Articulação Institucional encomendou uma pesquisa censitária à Fundação Getúlio Vargas, que mapeou a situação das bibliotecas públicas em todos os municípios brasileiros. O estudo apontou para a existência de 420 municípios brasileiros sem biblioteca, déficit que o governo pretendia zerar até o final do ano de 2010.

ampliar o número de Pontos de Cultura de 630 para 20 mil.⁶ O diferencial do programa estava no fato de ter sido elaborado visando a atuação conjunta com estados, municípios e o Distrito Federal. As áreas com altos índices de violência, baixa escolaridade e baixo grau de desenvolvimento são os focos principais do programa, sendo que as regiões do Semiárido e do rio São Francisco foram enquadradas, no próprio decreto, como prioridade. O programa funciona integrado com o restante do PAC, no qual ações intersetoriais são propostas e articuladas por meio de uma câmara técnica. O ministro Juca Ferreira definiu os Microprojetos como “uma das mais expressivas ações voltadas à federalização, democratização e desconcentração das políticas públicas para a área da cultura”.

Eu fico sempre muito surpresa com o pessoal aqui da comunidade, esses meninos, eles fazem cada peça, eles mesmos escrevem, eles mesmos encenam, eles mesmo produzem as peças e passam as mensagens... O projeto é fazer chegar o conhecimento até as pessoas. (Proponente do projeto Biblioteca Comunitária, Itaitinga – CE)⁷

A realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura, havia aberto canais de diálogo tanto entre as comunidades e as gestões locais quanto entre os diferentes níveis de governo entre si. O MinC vinha realizando uma série de esforços para atingir um grau minimamente razoável de federalização das suas políticas, programas e ações. O Mais Cultura, no seu conjunto, foi, na visão de muitos gestores, o embrião do Sistema Nacional de Cultura. Ações federalizadas, com parcerias dos governos locais, como o Microprojetos Mais Cultura, permitiam ao MinC pensar em uma escala de cobertura efetivamente nacional e diversa.

Nós fizemos as oficinas abertas, nunca fechamos, porque a ideia não é só aprender uma arte. Aprender uma arte é massa! É lindo! Mas, além disso, a gente tem uma preocupação com que essas pessoas conheçam sobre o seu lugar, que elas se sintam pertencentes a esse lugar e ativas nesse lugar, não simplesmente passivas. (Proponente do projeto Colcha de Mosaicos, Fortaleza – CE)

No segundo semestre de 2009, o MinC lançou o Programa de Apoio aos Microprojetos Mais Cultura para a região do Semiárido, que abrange municípios em todos os estados do Nordeste, em Minas Gerais e no Espírito

6 Uma meta, inclusive, muito sobrestimada para ser cumprida dentro do prazo daquele governo.

7 FERREIRA, Juca. Microprojetos e macropolítica, p. 11.

Santo. O edital foi efetivado por meio de uma parceria da Secretaria de Articulação Institucional e da Funarte com o Banco do Nordeste (BNB) e as Secretarias de Cultura dos estados participantes. Buscando resguardar as especificidades de cada região, os editais foram estadualizados, ficando as Secretarias de Cultura estaduais responsáveis pela divulgação entre os municípios e formação das comissões julgadoras.

Eu tenho uma grande dificuldade de trabalhar aqui no município, eu não tenho com quem contar, com quem trocar uma idéia, discutir um assunto, porque essa área [*produção e edição de vídeo digital*] é muito nova. [...] Tem aí alguns serviços, casamentos, eventos. Para fazer um documentário aqui tem que ser através de um edital, pois quem vai custear um documentário no interior? Só através de um edital desse é que sai esse tipo de coisa. (Proponentes do projeto O Audiovisual Construindo Identidade, Pindoretama – CE)

O edital visava fornecer financiamento para microprojetos no campo da cultura. O objetivo foi incentivar e fomentar artistas, grupos artísticos independentes e pequenos produtores culturais por meio da distribuição de prêmios para iniciativas desenvolvidas nas áreas de artes visuais, artes cênicas, música, literatura, audiovisual e artes integradas. Os projetos deveriam ter como protagonistas ou beneficiários diretos jovens de 17 a 29 anos, residentes em regiões e municípios do Semiárido. Os projetos deveriam ter como prazo máximo de execução 12 meses. O valor máximo concedido por projeto era de 30 salários mínimos, o que correspondia a um teto de R\$ 13.950,00. “Eu deixei de pedir recursos à Prefeitura, eles nunca podem, eles nunca têm... Com o Projeto Mais Cultura nós compramos nosso material e não precisamos pedir nada a ninguém” (Proponente do projeto Oficina de Indumentária Bumba Meu Boi, Nina Rodrigues – MA).

Os primeiros relatórios gerados pelo projeto revelaram que foram comprometidos recursos na ordem de R\$ 13,5 milhões, com a participação de uma média de 850 municípios (1.333 podiam participar – 63,8% foi o índice de participação), com um total de 3.883 projetos recebidos e pouco mais de 1.200 selecionados (incluindo os suplentes).⁸ Os estados da Bahia, do Sergipe, do Rio Grande do Norte e do Espírito Santo apresentaram os maiores índices de participação de municípios; os menores percentuais

8 Tendo em vista que o processo de convênio dos premiados se estendeu ao longo do ano, com a chamada de suplentes de selecionados.

de participação couberam ao Piauí e ao Maranhão.⁹ Os editais foram parcialmente estadualizados, ficando a responsabilidade da divulgação local a cargo das Secretarias de Cultura tanto dos estados quanto dos municípios habilitados para participar. As inscrições foram recebidas nas Secretarias dos próprios municípios e encaminhadas às Secretarias dos estados. Todo o processo de convênio e acompanhamento dos projetos selecionados ficou a cargo do BNB, por meio do Instituto Nordeste de Cidadania (Inec).

Tabela 1 – Distribuição dos projetos – estados e áreas artísticas

	ARTES CÊNICAS	ARTES INTEGRADAS	ARTES VISUAIS	AUDIOVISUAL	LITERATURA	MÚSICA
Alagoas	25%	31%	16%	6%	6%	21%
Bahia	16%	34%	8%	11%	8%	24%
Ceará	36%	19%	13%	8%	7%	18%
Espírito Santo	28%	24%	12%	16%	4%	16%
Maranhão	49%	24%	16%	5%	3%	3%
Minas Gerais	19%	25%	18%	9%	2%	28%
Paraíba	17%	19%	10%	15%	6%	33%
Pernambuco	22%	27%	13%	10%	1%	28%
Piauí	32%	15%	17%	6%	-	30%
Rio Grande do Norte	33%	23%	9%	9%	2%	23%
Sergipe	20%	16%	28%	3%	6%	25%
TOTAL	21,5	20,4	14%	12,9	11,8	19,3

Fonte: elaboração da autora a partir do Relatório do Projeto SAI/MinC.¹⁰

O MinC buscou tornar o edital o mais acessível possível. O formulário de inscrição foi bastante simples, procurando ser adequado ao público-alvo. Logo no primeiro parágrafo do objeto, o edital informava que tinha como “objetivo fomentar e incentivar artistas, grupos artísticos independentes e pequenos produtores culturais”, complementando que, com a intenção

9 Os percentuais de participação foram calculados tendo por base o número de municípios por estado que estavam habilitados a participar e o número efetivo de participações que houve. Nenhum dos estados participantes tem 100% dos seus municípios situados na região do Semiárido.

10 Dados disponíveis em: LEITÃO, Cláudia Souza et al. Análise da ação microprojetos, p. 124-183.

de promover a diversidade cultural, “os projetos financiados deverão ter, como protagonistas ou beneficiários, jovens de 17 a 29 anos residentes em regiões e municípios do semiárido”¹¹

A ideia era trazer 60 jovens para oficina, 2 de cada escola, formar monitores para que eles formem grupos nas escolas. Temos 2 que já formaram e a gente está acompanhando isso no dia a dia, para ver se a gente alcançou nosso objetivo. (Proponente do projeto Dança Transformando a Vida, Pacatuba – CE)

A distribuição dos projetos contemplados, por área artística e estado da federação, pode ser observada no quadro abaixo.

Para se inscrever como pessoa física, bastava estar em dia com o imposto de renda, apresentar cópia da identidade e do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e portar um comprovante de residência de 2007 a 2009. No caso de pessoa jurídica, necessitava-se da apresentação das certidões negativas, dos estatutos e dos documentos do responsável legal pela empresa. O formulário, além dos dados pessoais, solicitava que o proponente descrevesse o que desejava fazer – de maneira clara e sintética –, apresentando também um orçamento e uma descrição das atividades que seriam realizadas. O modelo era muito simples e continha exemplos claros do que era solicitado. Todo o processo foi construído visando alcançar um público que normalmente não tem acesso aos recursos públicos. A resposta ao modelo pode ser analisada a partir dos resultados: 75% dos inscritos foram pessoas físicas; 23% pessoas jurídicas e 2% não responderam a esse item do formulário.

Eu achei muito bom porque eu não precisei elaborar aquele projeto enorme, com tudo assim... É uma coisa bem simples. Porque eu vejo aqui no meu pai, na Secretaria, tem uns projetos, tem uns que eles recusam porque os projetos foram mal elaborados. A justificativa que eles dão é que foram mal elaborados e esse não, dos microprojetos, era mais fácil, porque era mais acessível para a gente, pelo fato de a gente ser, assim, do interior. (Proponente do projeto Aconteceu e não Vi, mas me Contaram Assim, Valença do Piauí – PI)

Houve grande esforço para o desenvolvimento de uma pesquisa tanto quantitativa como qualitativa que permitisse ao MinC conhecer a realidade dos projetos que receberam recursos. A pesquisa tinha como uma de suas finalidades o aprimoramento das novas edições do Microprojetos.

11 MICROPROJETOS MAIS CULTURA. Informativo do CTA v.

Uma das questões da pesquisa era sobre o envolvimento da comunidade com o projeto – o resultado foi que 65% dos participantes declararam ter apoio da comunidade local. Uma parte significativa dos projetos não eram desenvolvidos na sede dos municípios – 22% ocorriam na periferia do município, e 17% em localidade distante da sede do município; além disso, foram apoiados projetos em áreas quilombolas.

Foram apresentados projetos das mais variadas modalidades, dentro de todas as linguagens artísticas que foram objeto do edital.¹² Pode-se dizer que tal quadro permitiu o cumprimento do objetivo nº 1 do programa, que é o de “ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a autoestima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural”.¹³ Ao longo de 2010, mais de 1.000 projetos foram sendo colocados em prática na região do Seminário brasileiro.

Na música, instrumentos foram construídos e cursos e oficinas foram oferecidos, tudo isso permitindo a muitos cidadãos o acesso ao processo de experimentação do fazer cultural, que se soma à produção de CDs e espetáculos. As danças mais tradicionais tiveram espaço em meio à dança contemporânea. As chamadas brincadeiras, como os bois, as folias, os cacuriás, ganham incentivo extra para se manter nas ruas. As práticas da leitura são enriquecidas e estimuladas por novos cordéis, acervos e equipamentos multimídia. A geração de emprego e renda também está presente em projetos que preveem qualificação da produção artesanal e manufatureira. O cinema vai voltando às praças e ruas dos lugarejos e das cidades do interior de maneira nova, estimulando também a produção audiovisual local, que se encarrega de registrar os fazeres e as riquezas culturais. No teatro, o clássico e o contemporâneo se encontram, em montagens, oficinas e leituras dramatizadas, que abrem espaço para novas criações que dialogam com as realidades locais.

No financiamento a projetos dessa natureza, as dificuldades ainda são muitas. A equipe responsável pelo convênio (que ficou a cargo do BNB), por exemplo, se empenha para agilizar o contato com os premiados, tarefa muitas vezes nada fácil. Uma sucessão de pequenos problemas terminou por atrasar

12 O edital utilizou uma divisão mais tradicional de áreas, usualmente aplicada pela Funarte. Foram as seguintes áreas: artes integradas, audiovisual, artes visuais, artes cênicas, literatura e música.

13 BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007.

o repasse dos recursos, o que, por conseguinte, fez com que uma média de 40% dos projetos só viesse a ser finalizada em 2011. “A Secretaria reuniu a gente e explicou sobre os microprojetos. Depois ela deu uma micro-oficina de elaboração de projetos para quem ainda não tinha experiência em fazer projetos e qualquer dúvida que a gente tinha eles tiravam” (Proponente do projeto Arte e Cultura, Acopiara – CE).

Para o acompanhamento da ação Microprojetos Culturais Mais Cultura no Semiárido, foi planejada uma pesquisa também qualitativa, como já foi dito, com a realização de entrevistas com uma pequena amostra dos premiados – em um formato aberto, que podemos considerar como depoimentos sobre o projeto. Segundo a descrição da equipe que foi a campo,

A receptividade dos informantes dos Microprojetos pesquisados, sem exceção, foi muito acima das expectativas. A disponibilidade de tempo dos entrevistados foi total. Muitos proponentes e coordenadores, dos projetos investigados, sentiam-se reconhecidos e valorizados pelo simples fato de estarem sendo entrevistados, pelo simples fato de estarem sendo ouvidos, quanto às suas percepções e opiniões acerca do edital e das repercussões do mesmo na sua vida e na vida da comunidade.¹⁴

Parte dessas entrevistas/depoimentos deram origem aos boxes que ilustram este artigo, sendo o testemunho vivo da importância do desenvolvimento de projetos que atinjam um público tradicionalmente alijado do acesso aos recursos públicos e ao sentimento de cidadania cultural plena. Os Microprojetos Mais Cultura, em suas diversas versões, foram elaborados com o intuito de fazer chegar os recursos aos mais variados atores sociais, rompendo com ciclos de exclusão permanente de uma parte significativa de artistas, fazedores de cultura espalhados por esse país continental.

A dificuldade de se trabalhar com cultura é só a financeira, porque não existe ainda no país uma verba para se trabalhar com cultura em termos de município. (Proponente do projeto Cultura e Ação, Caém – BA)

O cinema na praça, um lugar que junta todo mundo numa telona de cinema, coisa que hoje não existe mais, é difícil, só nas capitais ou nas grandes cidades, mas no interior... isso foi o que me levou a fazer com que as pessoas voltassem aquela época de ver um filme

14 ROTTA, Vera; COELHO, Maria José. H. Análise da ação Microprojetos, p. 135.

junto com a família, junto com os vizinhos, a comunidade toda ali reunida numa grande tela capaz de envolver as pessoas. (Proponente do projeto Cinema na Praça, Cícero Dias – BA)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007. Institui o programa Mais Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2XOl3ss>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

FERREIRA, Juca. Microprojetos e macropolítica: apostando na criatividade e na força do povo brasileiro. In: ROTTA, Vera; COELHO, Maria José. H. (Org.). *Microprojetos Mais Cultura: Semiárido – a cultura nas mãos*. Brasília: Funarte, 2010.

LEITÃO, Claudia Sousa et al. Análise da ação microprojetos. In: ROTTA, Vera; COELHO, Maria José H. (Org.). *Microprojetos Mais Cultura: Semiárido – a cultura nas mãos*. Brasília: Funarte, 2010.

MICROPROJETOS MAIS CULTURA. Informativo do CTAv. 19 de junho de 2009. Disponível em: <<http://ctav.gov.br/2009/06/19/microprojetos-mais-cultura/>>.

MONTEIRO, Mônica. Democratização do acesso aos recursos públicos. In: ROTTA, Vera; COELHO, Maria José H. (Org.). *Microprojetos Mais Cultura: Semiárido – a cultura nas mãos*. Brasília: Funarte, 2010.

ROTTA, Vera; COELHO, Maria José H. Análise da ação Microprojetos. In: _____. (Org.). *Microprojetos Mais Cultura: Semiárido – a cultura nas mãos*. Brasília: Funarte, 2010.

CAPÍTULO 10

Uma década de programa Cultura Viva: reflexões e balanços¹

O início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, pode ser tomado como um marco na história da construção de políticas culturais democráticas no Brasil. O país vinha de um período de ditadura civil-militar (1964-1985), imediatamente seguido por mais de uma década de governos de tendência neoliberal, resultando no desmantelamento de projetos e instituições. Na década de 1990, a ação do Estado foi reduzida como um todo e a área da cultura duramente afetada, sendo submetida – e mesmo relegada – a leis de incentivo regidas por lógicas do mercado. Em 2003, com o início da gestão do ministro Gilberto Gil, o país vivencia a implementação de um projeto de construção de uma política cultural em bases democráticas e participativas.

Nos anos 2000, o país passa a experimentar um movimento de incorporação da noção de direito à cultura pela gestão pública – como está garantido na Constituição Federal de 1988, assim como em algumas constituições estaduais e em muitas das leis orgânicas municipais. Para tanto, desde 2003, vêm sendo construídas ferramentas e instrumentos visando a efetivação de tal direito, entre os quais pode-se destacar o Plano Nacional de Cultura (2010-2020) e o Sistema Nacional de Cultura (2012).

Nessa nova conjuntura que se inicia com a gestão do ministro Gil, várias ações, programas e políticas setoriais foram sendo colocadas em prática. O Ministério da Cultura (MinC) passou por forte reformulação em sua estrutura organizacional, tendo sido criadas secretarias destinadas

1 Este artigo foi originalmente publicado nos anais do X Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), realizado em 2014.

à diversidade e identidade cultural, à articulação institucional, às políticas culturais, ao financiamento à cultura e aos programas e projetos culturais – esta logo transformada em Secretaria de Cidadania Cultural (SCC) e depois em Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) –. Esta última foi responsável pelo lançamento do programa Arte, Educação e Cidadania: Cultura Viva, que obteve grande destaque entre as ações do MinC, em especial por atender uma parcela da população que, em sua maioria, nunca havia acessado recursos públicos. A ideia básica do programa, criado em 2004, era fomentar, por determinado período, iniciativas culturais já realizadas, prioritariamente nas diversas comunidades, nas áreas periféricas ou ainda nos grupos em situação de vulnerabilidade social. As instituições eram reconhecidas como “pontos de cultura” e, a partir de um edital, acessariam recursos públicos por um período de três anos. O programa gerou o processo de reconhecimento de uma série de atividades, saberes e fazeres, de certa forma, antes invisíveis para o Poder Público. Com isso, o programa também acumulou um conjunto de problemas gerados pela própria estrutura rígida da prestação de contas na utilização de recursos públicos.

Em 2014, o programa Cultura Viva completou 10 anos. A ideia desta apresentação é fazer um balanço dele, com foco na construção de um cenário de garantia dos direitos culturais previstos na Constituição brasileira.

Uma política cultural atualizada deve reconhecer a existência de uma diversidade de públicos, sendo estes portadores de visões e interesses diferenciados, devendo ter seus direitos culturais garantidos pelo Estado. No caso brasileiro, há a premência de reverter um histórico processo de exclusão, de uma significativa parcela da sociedade, das oportunidades de consumo e da criação cultural. Determinadas práticas culturais e grupos sociais se mantiveram secularmente fora do escopo daquilo que o Estado considerava cultura; ele tinha alguma responsabilidade de fomentá-la, mantê-la e lhe garantir o acesso.

O caminho a ser trilhado pela implementação das mudanças passa pelo processo de construção de processos decisórios compartilhados entre a sociedade e o Estado. Pois, como alerta os sociólogos franceses Pierre Bourdieu e Alain Darbel,² a promoção de políticas de caráter mais universal traz como desafio a existência de um processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”. Para eles, é necessário ter cautela na aplicação mecânica e

2 BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte*.

simplicista de uma política de acesso; nesse caso específico, Bourdieu e Darbel se referiam à frequência dos museus de arte. Porém, tal recomendação pode ser ampliada para o campo das políticas culturais de maneira geral.

Ao analisar a questão dos públicos dos museus de arte em diferentes cidades da Europa, Bourdieu e Darbel atentam para o fato de que,

[...] se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida em que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação.³

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dos desejos por essas múltiplas linguagens com esse mesmo conjunto diverso e complexo. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”.⁴ O conhecimento e o reconhecimento das práticas culturais de determinados grupos da sociedade contribuem para a elaboração de políticas de oferta cultural mais próximas das demandas específicas – e, talvez, colaboram para o alargamento das práticas culturais existentes nos territórios.

O Cultura Viva nasceu como uma estrutura de fomento direto para grupos culturais com diálogo em suas localidades, sem a preocupação com a criação de espaços ou o estabelecimento de direções previamente determinadas. Veio substituir uma ação delineada pelo MinC na época, que tinha como propósito a construção de diversos centros culturais comunitários por todo o país. Estes seriam as chamadas Bases de Apoio à Cultura (BAC). No que diz respeito ao processual administrativo, o Cultura Viva não representou nenhuma inovação instrumental, na medida em que teve que utilizar os instrumentos de convênio e, em algumas ocasiões, prêmios – mas seu desenvolvimento proporcionou uma série de reflexões sobre a necessidade de investimento governamental no campo da cultura a partir de novas bases conceituais e da partilha da gestão com diversos atores sociais espalhados pelas mais variadas localidades do Brasil.

3 Ibid., p. 69.

4 VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea, p. 88.

OS PRIMEIROS TEMPOS DO PROGRAMA CULTURA VIVA

No Brasil, o investimento do Estado na cultura, entre os anos de 1986 a 2002, esteve concentrado no campo das leis de incentivo, baseado no mecanismo de renúncia fiscal – iniciado com a Lei Sarney, de 1986, e aperfeiçoado com a Lei Rouanet, em 1991 (seguidas da Lei do Audiovisual e de leis de fomento estaduais e municipais). Tal desenho terminou por concentrar nas mãos das empresas patrocinadoras a parte majoritária da decisão final sobre o financiamento das atividades culturais, gerando múltiplos processos de concentração (territoriais, de linguagens, de proponentes, de captadores de recursos etc.).

Ao vencer as eleições, o presidente Lula convidou para ocupar a pasta da Cultura o cantor e compositor Gilberto Gil. O desafio que estava inicialmente posto, segundo o próprio ministro em seu discurso de posse, era o de “tirar o Ministério da Cultura da distância em que ele se encontra, hoje, do dia a dia dos brasileiros”, fazendo com que ele passasse a estar “presente em todos os cantos e recantos de nosso país”.⁵

Logo de início, a equipe elaborou uma proposta de reformulação na estrutura do MinC na qual as secretarias passam a ser organizadas sob a lógica da implementação de políticas, substituindo a estrutura anterior, que estava voltada para as atividades e finalidades da lei de incentivo. Na tentativa de alterar tal conjuntura, o Ministério, na fala de Gil, passa a atuar em três frentes: “ampliando o conceito de cultura; valorizando os conceitos de política pública, planejamento e ação sistêmica; mudando diretrizes e metas e elevando a capacidade de trabalho, para dar um sentido prático às novas visões e atitudes”.⁶

Dentro dessas novas diretrizes e estratégias de ação do MinC, em especial da ampliação efetiva da ação do órgão, tanto na abrangência territorial quanto na dos extratos populacionais, em 6 de julho de 2004 foi estabelecida a portaria ministerial nº 156, que criou o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – o Cultura Viva. Ele tinha como objetivo “promover o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural, assim como de potencializar energias sociais e culturais, visando à construção de novos valores de cooperação e solidariedade”.⁷ O Cultura Viva era destinado prioritaria-

5 GIL, Gilberto. [Discurso], p. 239.

6 Ibid., p. 54.

7 BRASIL. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004.

mente à população de baixa renda, aos estudantes da rede básica de ensino, às comunidades indígenas e rurais e aos agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural, aos quais foram acrescidos, pela Portaria nº 82, de 2005, quilombolas e *gays*, lésbicas, transgêneros e bissexuais. Ou seja, o programa é destinado a segmentos da população que tradicionalmente não tinham suas práticas culturais valorizadas pelo Estado nem acessavam recursos públicos para sua realização. A forma de acesso aos recursos do programa se daria por intermédio de “editais de divulgação que convidem organizações privadas sem fins lucrativos e instituições públicas, legalmente constituídas que desenvolvam ações culturais e sociais, a apresentar propostas de participação e parceria nas diferentes ações do mesmo”.⁸ A Portaria é simples e sintética, mas os desdobramentos e a aplicação do programa Cultura Viva rapidamente ganharam dimensões efetivamente nacionais, e mesmo repercussão internacional.

Nesse momento, é importante fazer um rápido deslocamento temático para falar da conjuntura política do país naquele momento. Pela primeira vez, o país elegia um presidente oriundo das classes populares, um operário. Para além do caráter político em si mesmo, tal fato é carregado de simbolismo, acrescido de uma carga de esperança na superação das profundas e históricas desigualdades sociais vigentes no país. Dentro desse ambiente, um programa que busca a efetiva garantia dos direitos culturais e a construção da democracia cultural, tendo por base a ampliação do conceito de cultura e a valorização e potencialização do que já existe, ganha valor agregado simbólico muito maior.

O próprio presidente Lula, em um discurso, se refere desta forma ao Cultura Viva:

Meus amigos e minhas amigas, estamos empenhados, governo e sociedade, em criar o máximo de possibilidades para expressar, cada vez mais nossa criatividade. Uma política cultural contemporânea precisa ampliar o acesso aos bens culturais, ao mesmo tempo expandindo a possibilidade de as pessoas darem vazão a seu espírito criador. Com os Pontos de Cultura, por exemplo, o companheiro Gilberto Gil e sua equipe começarão, em breve, a repassar às comunidades organizadas não só verba para seus projetos, mas também câmeras de vídeo, computadores. Nosso objetivo é que os artistas populares consigam materializar sua criatividade.⁹

8 Ibid.

9 SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso, p. 7.

O programa Cultura Viva tem os Pontos de Cultura como atividade prioritária e central, mas é composto por mais ações. “Ponto de Cultura” é a denominação que recebe a organização e/ou instituição que é selecionada em edital público e, então, conveniada; essa é a denominação e definição mais formal e burocrática, pois todos os que concorrem ao edital são, em sua essência, pontos de cultura, só não havendo recebido essa chancela do MinC. No sentido mais filosófico do programa, o Ponto de Cultura é conceituado como “uma pequena marca, um sinal, um ponto sem graduação hierárquica, um ponto de apoio, uma alavanca para um novo processo social e cultural”; o documento complementa qual seria seu papel: ele é “como um mediador na relação entre Estado e sociedade, e dentro da rede, o Ponto de Cultura agrega agentes culturais que articulam e impulsionam um conjunto de ações em suas comunidades, destas entre si”.¹⁰ Os Pontos de Cultura não têm um modelo único ou predeterminado a ser aplicado ou cumprido, seja de ações realizadas, seja de estrutura física ou jurídica. O critério de seleção está baseado na ação cultural já realizada por aquele que se candidata a ser um Ponto de Cultura conveniado com o governo, integrando uma rede de criadores e gestores da área – um elemento fundamental na base do programa é o da criação de redes entre os Pontos. A portaria ministerial de criação da iniciativa prevê, dentro do valor do repasse de recursos ao conveniado, a entrega de um *kit* de cultura digital – que é sua segunda ação prioritária, devendo estar presente em todos os Pontos.

A iniciativa Cultura Digital pode, de alguma maneira, ser considerada como articulada a um projeto maior, do governo federal, de inclusão digital da maioria da sociedade, que, no início dos anos 2000, não tinha acesso à internet nem aos meios de produção digitais; o índice de domicílios com computador cresceu muito na década de 2000. A Cultura Digital implicava o recebimento, por cada Ponto de Cultura, de um equipamento simples para a instalação de uma espécie de estúdio multimídia caseiro (com uma mesa de dois canais de áudio, filmadora digital, gravador digital e dois computadores para funcionarem como ilha de edição, sempre trabalhando com *software* livre). O equipamento, na filosofia do programa, cumpre papel estratégico e cultural, e não é pensado como simples instrumento. “Desta forma, cada comunidade pode gravar sua música, registrar sua imagem

10 BRASIL. Ministério da Cultura. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*, p. 20.

colocá-las no ar, exercitando o processo de troca cultural entre os Pontos”.¹¹ O programa traz entre seus princípios o compartilhamento tanto de informações quanto das atribuições de gestão, no qual, na visão de seus criadores,

Uma rede digital interligando todos os Pontos de Cultura viabilizará, em escala nacional, experiências de compartilhamento da gestão pública, inovando no processo de controle e participação em políticas públicas. Trata-se de uma tentativa de adotar uma concepção ampliada de política na qual a sociedade civil deve ocupar espaços participativos de deliberação pública, sem ter que assumir responsabilidades que deveriam ser próprias do Estado, preservando sua autonomia.¹²

Para ser selecionada, segundo os editais, a instituição candidata deveria atender um dos públicos ou ações considerados prioritários: estudantes da rede pública de ensino; adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade social; populações de baixa renda, habitando áreas com precária oferta de serviços públicos e cultura; integrações entre universidade e comunidade; habitantes de regiões com grande relevância para a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental; habitantes de comunidades indígenas, quilombolas e rurais; e portadores de necessidades especiais. Para fins de julgamento do projeto, também eram levadas em conta as iniciativas que apresentassem propostas inovadoras em termos de processos criativos continuados, interface com a cultura digital em *software* livre, ações de formação cultural, documentação e registro nas comunidades em que atuam, geração de renda pela cultura e capacidade de agregar outros atores sociais e parceiros públicos ou privados, garantindo a sustentabilidade futura da proposta.

Algumas ações iniciais do programa não alcançaram o resultado previsto (e o êxito da ação principal) e foram passando por uma série de reformulações. Algumas delas foram o Agente Cultura Viva (atividade a ser cumprida por jovens contratados através de bolsas e convênios com outros ministérios, para atuarem nos Pontos) e a Escola Viva (que previa interação e integração dos Pontos de Cultura com as escolas públicas e vice-versa). Uma atividade criada posteriormente foi a Ação Griô, que teve origem nas atividades realizadas por uma das instituições que participou do primeiro edital dos Pontos de Cultura.

Os valores repassados para cada Ponto de Cultura são modestos: o primeiro edital começa com um montante de R\$ 150 mil em cinco parcelas

11 BRASIL. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*, p. 25.

12 Ibid.

semestrais, aumentado nos editais seguintes para R\$ 185 mil, valor que, em média, se manteve nos editais de 2014. O destaque do programa está mais no recorte de público escolhido e na própria modalidade de seleção, que tem por princípio respeitar e potencializar ações, do que necessariamente no volume individual de recursos fornecidos.

O rápido crescimento do programa, com maciça adesão e participação de instituições de todas as regiões do país, gerou a criação, ainda em 2005, dos Pontões de Cultura, uma nova modalidade definida como

Espaços culturais, aproveitados ou construídos, geridos em consórcio pelos Pontos de Cultura, que receberão recursos de até 500 mil reais/ano para o desenvolvimento de programação integrada, aquisição de equipamentos e adequação de instalações físicas. Seu financiamento se dará por meio de parcerias com empresas públicas e privadas, governos locais, e sua missão será a de construir-se em espaços de articulação entre os Pontos.¹³

Em paralelo às atividades da Secretaria de Programa de Projetos Culturais, já em 2005, a Secretaria de Identidade e Diversidade (SID) realizava um trabalho intenso com os grupos de cultura popular, seja com apoios por meio de editais de premiação de atividades, seja com a realização de encontros e seminários (em fevereiro de 2005), com o objetivo de contribuir tanto para a formulação de políticas públicas quanto para a elaboração de ações e diretrizes que garantam o reconhecimento e fortalecimento das expressões das culturas populares. Há diálogo intenso entre as duas secretarias, na medida em que ambas trabalham, de maneira diferenciada, com extratos de população muito próximos. Além das culturas populares, temos as populações indígenas e quilombolas e os portadores de necessidades especiais, entre outros que eram objeto de políticas da SID, e que, por outro lado, também eram proponentes ou público-alvo dos Pontos de Cultura.

O PROGRAMA CULTURA VIVA E OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre os destaques que podem ser feitos da gestão de Gilberto Gil no MinC está o empenho na busca de produção de informações e indicadores no campo da cultura – em parcerias com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, assim como a preocupação com a

13 BRASIL. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*, p. 21.

avaliação de ações, programas e políticas – em parcerias com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Entre as atividades que buscaram parcerias ou contrataram consultorias para sua avaliação, está o programa Cultura Viva. Seu caráter inovador já apontava para uma série de possíveis problemas em sua operacionalidade.

Nas considerações sobre a iniciativa, logo de início, o Ipea nos informa que

O número de assuntos e sua complexidade demonstram a seriedade, a vontade dos decisores e gestores do programa Cultura Viva, mas também as dificuldades em estabelecer uma visão estratégica. As ações – escola viva, cultura digital, economia solidária, trabalho, artes, diversidade cultural, etc.- multiplicaram-se sem que a elas correspondessem os necessários requisitos institucionais para conduzi-las e mesmo monitorá-las.¹⁴

O programa passou por três avaliações de grande porte. A primeira foi conduzida pelo Laboratório de Políticas Culturais (LPP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), sob a coordenação do Núcleo de Políticas Públicas de Cultura; as duas seguintes foram elaboradas pelo Ipea.

A pesquisa do LPP foi iniciada em dezembro de 2005 e visava abranger os 152 Pontos de Cultura selecionados pelo edital. A pesquisa foi realizada por meio de formulário enviado eletronicamente (foi uma pesquisa de abrangência censitária a distância). As respostas começaram a ser processadas em abril de 2006, quando foi atingida a marca de 100 respondentes, que havia sido estabelecida como número mínimo a ser alcançado. A pesquisa contou também com 20 visitas técnicas aos Pontos. É importante ressaltar que vários deles ainda não haviam conseguido se conveniar ao MinC ou iniciar as atividades. A pesquisa tinha como objetivo geral a avaliação e o monitoramento do programa, buscando entender o alcance e o impacto da iniciativa; teve como objetivos específicos:

- a) estabelecer um marco analítico para o melhor entendimento do processo de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura, que possibilite a verificação da consonância dos projetos em cursos com as metas, concepções, linhas de ação e atuação definidas pelo programa Cultura Viva;

14 IPEA. *Cultura Viva*, p. 18.

- b) fornecer dados e indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam apreciar a dinâmica e modalidades de implementação e desenvolvimento dos Pontos de Cultura;
- c) elaborar e testar metodologias de avaliação processual que forneçam subsídios analíticos e estratégicos para o fortalecimento do trabalho nos Pontos de Cultura e na gestão do programa Cultura Viva;
- d) elaborar subsídios teóricos que permitam apoiar a gestão e execução do programa Cultura Viva, no contexto de uma política pública de cultura inclusiva e democrática; e
- e) a formulação de alternativas destinadas a fortalecer sua eficiência, eficácia e efetividade social.¹⁵

A segunda avaliação do programa foi realizada em 2007 e 2008, a partir de uma pesquisa censitária, de um universo inicial de 526 Pontos, dos quais apenas 386 (73%) foram considerados – 7% estavam com suas atividades suspensas, 5% não haviam ainda iniciado as atividades, 2% não foram encontrados, 4% estavam desativados e 1% haviam concluído as atividades.¹⁶ O desenho de avaliação do Ipea (com larga expertise em avaliação de políticas públicas) estava voltado tanto para a efetividade do programa no território quanto para os problemas operacionais existentes dentro da própria SCC e do MinC, que impactam diretamente em sua efetividade.

A terceira pesquisa, também realizada pelo Ipea, foi originada por uma série de questões que surgiram no segundo exame e que apontavam para a necessidade de uma investigação de caráter mais etnográfico – ou seja, de aprofundar o conhecimento das práticas cotidianas dos Pontos. Soma-se a isso o fato de que, em 2010, quando a nova pesquisa teve início, o número de Pontos conveniados havia passado a aproximadamente 2.600, o que senão inviabilizava, mas certamente dificultava enormemente, a realização de um novo desenho censitário.

Sobre a segunda pesquisa, o Ipea considerava que o grande desafio da análise continuava a ser o de avaliar os diferentes elementos que compunham o programa para além dos que dizem respeito ao apoio financeiro, como a criação efetiva de uma nova lógica operacional assentada na autonomia e no fortalecimento dos atores sociais envolvidos.

15 LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Programa Cultura Viva*, p. 5-6.

16 SILVA, Frederico A. Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery. (Org.). *Cultura Viva*, p. 64.

Segundo a análise do Ipea, a potência do programa, que é a diversidade das instituições, com perfis e atuações completamente distintos entre si, na lógica das políticas públicas traz grandes dificuldades ao processo de avaliação, já que ele extrapola a simples identificação de concessão de recursos: “a heterogeneidade é algo que necessariamente se faz presente e tem reflexo imediato na análise do programa tornando praticamente impossível tecer generalizações durante o processo de avaliação”¹⁷

Alguns problemas, inclusive do próprio MinC, para a efetivação do programa aparecem na primeira pesquisa e permanecem não solucionados nas investigações posteriores, transformando-se em enormes fragilidades nos períodos de transição política, chegando a interferir na ampliação e manutenção do Cultura Viva.

Vejam algumas questões presentes nas duas pesquisas censitárias que nos revelam um pouco da evolução da iniciativa. Tendo em vista que o elemento de comunicação e trabalho em rede é fundamental dentro do programa, o conhecimento por parte dos Pontos das outras ações do programa, dos conceitos norteadores e do conjunto das ações do MinC são reveladores da eficácia, ou não, do processo comunicativo. Na primeira pesquisa, havia uma pergunta sobre o conhecimento de outras ações, pergunta essa que, na segunda pesquisa, é complexificada, pois não se trata mais só de conhecer, mas aderir ou interagir.

Sobre o Agente Cultura Viva, na primeira pesquisa, 89% dos Pontos conheciam bem a ação; a segunda, porém, nos informava que só 41% interagem com ela. A ação Cultura Digital, como já foi dito, tem papel fundamental, inclusive para potencializar o uso do equipamento multimídia. Na primeira pesquisa, 53% dos Pontos conhecia bem a Cultura Digital, 34% havia ouvido falar dela muitas vezes e 12% havia ouvido falar dela poucas vezes. Na segunda pesquisa, vemos que a relação havia sido ampliada e 61% dos pontos interagia com a Cultura Digital, ainda que 33% não tivesse nenhum contato – um percentual muito alto de ausência para uma ação estratégica do programa. Na primeira pesquisa, os Pontões eram pouco conhecidos pelos Pontos: 22% os conheciam bem, 22% tinha ouvido falar deles várias vezes, 32% somente poucas vezes e 24% nunca havia ouvido falar da ação. Na segunda pesquisa, já temos 60% dos Pontos em interação com os Pontões. Pelas investigações, podemos observar um crescimento

17 IPEA. *Cultura Viva*, p. 28.

do envolvimento dos Pontos com as outras ações do programa, mas em graus ainda insuficientes, tendo em vista seus objetivos.

Na percepção da participação no processo de seleção, na primeira pesquisa, 35% dos Pontos declarou que as informações e esclarecimentos do MinC foram insatisfatórios, e 8% disse que foram insuficientes. Na segunda pesquisa, o problema se manteve, com 11% declarando que o MinC não esclarecia as dúvidas; 10% tinham dificuldades de comunicação com o Ministério. Um problema frequente e que impacta fortemente nas ações é o atraso na liberação das verbas. Na primeira pesquisa, 87% dos Pontos declarou que elas foram liberadas fora do prazo. A segunda pesquisa identifica o crescimento do problema de fluxo das parcelas. Por exemplo, dos 195 conveniados em 2005, que no início de 2008 já deveriam ter recebido as cinco parcelas, somente 19 (ou seja 10% do total) tinha conseguido recebê-las; outros 65 haviam recebido apenas duas parcelas.¹⁸

Alguns problemas são recorrentes ao longo de toda a existência do programa. Na terceira avaliação, o Ipea ressalta que “o excessivo encantamento com os imprescindíveis elementos discursivos em detrimento dos cuidados com aspectos operacionais são índice, embora apenas provável, de deficiência nos outros planos das políticas, isto é, do plano normativo-estratégico e do plano operacional”.¹⁹ A análise também propõe algumas ações para minorar os problemas, como a pactuação de critérios, a formação continuada, as capacitações técnicas no processo de convênio, a permissão de pagamento de consultores em contabilidade e até o uso de funcionários capacitados do próprio MinC. O Instituto complementa com recomendações sobre a necessidade de “elaboração de documentos precisos e exatos na descrição de normas, tipificação estratégica das relações do poder público com a sociedade civil e a criação de capacidades de agenciamento coletivo das ações”.²⁰

18 SILVA, Frederico A. Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery. (Org.). *Cultura Viva*, p. 99.

19 IPEA. *Cultura Viva*, p. 60.

20 *Ibid.*, p. 66.

O CULTURA VIVA, O MAIS CULTURA E AS NOVAS CONJUNTURAS²¹

Em outubro de 2007, foi lançado o programa Mais Cultura, ainda na gestão do ministro Gilberto Gil; era uma espécie de versão do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) para a área da cultura. O Mais Cultura foi criado pelo decreto nº 6.226, com os objetivos de

I – ampliar o acesso aos bens e serviços culturais e meios necessários para a expressão simbólica, promovendo a autoestima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, o protagonismo social e a diversidade cultural;

II – qualificar o ambiente social das cidades e do meio rural, ampliando a oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção e à expressão cultural;

III – gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda para trabalhadores, micro, pequenas e médias empresas e empreendimentos da economia solidária do mercado cultural brasileiro.²²

Foram anunciados investimento de recursos na ordem de R\$ 375 milhões, que seriam a soma dos esforços do próprio Ministério (com um fortalecimento de orçamento) e de diversos aportes de outros parceiros. Entre as metas iniciais do projeto, estavam as de zerar o número de municípios brasileiros que não possuíam bibliotecas públicas e a de ampliar o número de Pontos de Cultura de 630 para 20 mil unidades – fato que nos permite afirmar que o programa tem alto grau de importância em âmbito nacional, ainda que o número de 20 mil não tenha sido alcançado.

O programa definiu quatro diretrizes para as ações propostas no plano de trabalho: 1) garantia de acesso a bens e serviços culturais; 2) qualificação de ambiente social das cidades e do campo; 3) geração de oportunidades de ocupação, emprego, renda e negócios; e 4) promoção da diversidade cultural brasileira.

A partir desses nortes, foram definidas três linhas de ação, das quais destacamos a primeira, que foi denominada “Cultura e cidadania”, visando incentivar o papel de protagonista cultural que deve ser assumido pelos

21 Cf. “Política cultural no governo Lula: reflexões sobre o programa Mais Cultura”, artigo que integra esta coletânea.

22 BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007.

cidadãos, respeitando e valorizando a diversidade e as identidades. Dentro dessa linha, estão previstas as ações: Pontos de Cultura, Pontos de Leitura Mais Cultura, Pontinhos de Leitura, Espaços de Brincar Mais Cultura, Periódicos de Conteúdo Mais Cultura, produção de conteúdo para TV pública, Cine Mais Cultura, Vale Cultura e Agentes de Leitura. Novamente, pode ser verificada a ampliação das ações no âmbito do Cultura Viva com as novas modalidades de Pontos de Cultura – algumas dessas são atividades que fortalecem ainda mais os Pontos de Cultura já existentes.

Em 2008, o Mais Cultura foi efetivamente colocado em prática, após uma série de negociações do MinC, principalmente com os governos estaduais, que, em sua efetiva maioria, aderiu ao programa. O Mais Cultura foi considerado o embrião dessa articulação e a efetiva realização de ações conjuntas entre governo federal, estados e municípios, como o início do funcionamento do Sistema Nacional de Cultura.

O processo de articulação interinstitucional do programa fica bem salientado no processo de ampliação dos Pontos de Cultura. Em 2008, os novos editais passaram a ser realizados com a parceria dos governos dos estados, que deveriam arcar com 30% do valor a ser investido. Em alguns casos, a parceria foi estendida a governos municipais, que se mostraram dispostos a realizar o investimento necessário. Além disso, foram instalados Pontos de Cultura para atuar na promoção da saúde (Pontos de Cultura e Saúde), em parceria com o Ministério da Saúde, o que significou o repasse para o MinC de R\$ 1,8 milhões.²³ Ainda em 2008, a Fundação Nacional do Índio (Funai) repassou R\$ 3,64 milhões para a implantação de 30 Pontos de Cultura Indígena nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Roraima e Rondônia.²⁴ O Cultura Viva também recebeu recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), na ordem de R\$ 240 mil.²⁵ O MinC investiu nos Pontos de Cultura, em 2008, R\$ 95,06 milhões. Os projetos dos Pontos de Memória, receberam,

23 Foram selecionadas iniciativas culturais que atuassem no campo da promoção da saúde, prevenção de doenças e educação popular para o cuidado e autocuidado em saúde.

24 A parceria previa a implantação de 150 Pontos de Cultura Indígena até 2010. Um dos pontos de destaque das iniciativas era a possibilidade do desenvolvimento de conteúdos audiovisuais, rádios comunitárias e projetos de valorização das culturas, preservação das línguas e acesso à internet.

25 O Pronasci financiou os primeiros Pontos de Memória (parte do programa Cultura Viva sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Museus – Ibram), alguns Pontos de Leitura, museus comunitários e projetos de revitalização de bibliotecas públicas.

em 2008, R\$ 1 milhão em investimento do MinC e R\$ 2,7 milhões em fundos do Pronasci. Os Pontões de Cultura, os Pontos de Leitura e a implantação e modernização de bibliotecas foram projetos realizados com recursos exclusivos do Ministério.²⁶

O Cultura Viva chegou ao ano de 2008 com quase 2.500 Pontos apoiados, com um salto orçamentário de R\$ 3.723.288, em 2004, para R\$ 141.943.722 em 2008. Também ocorre a ampliação dos problemas, como as dificuldades de convênio, a falta de equipe técnica bem treinada para o atendimento dos Pontos selecionados e/ou conveniados, a incapacidade de prestação de contas de diversos Pontos – interrompendo o fluxo do repasse das parcelas conveniadas –, e uma cobrança muito mais rigorosa dos órgãos de controle sobre o MinC e as organizações da sociedade civil.

A descentralização de recursos para os estados e municípios, de certa maneira, evitou o agravamento da crise. Ao longo dos anos de 2009 e 2010, os problemas foram se multiplicando: alguns estavam concentrados no impedimento do convênio de instituições selecionadas e uma parte considerável continuava ligada à questão da prestação de contas. Dentro do MinC, tais problemas começaram a impactar na liberação de novos editais.

É interessante ressaltar que a potência discursiva do programa também havia crescido muito, mesmo com os entraves burocráticos que se multiplicavam. Lembrando que o programa havia sido elaborado de maneira a permitir o livre gerenciamento das atividades. O edital previa somente alguns pré-requisitos que, ao serem cumpridos, permitiam aos gestores dos projetos uma razoável liberdade de planejamento de utilização dos recursos, ou seja, sem acompanhamento mais próximo do MinC, em especial para orientar quanto ao cumprimento do previsto nos planos de trabalho. Com a forma da utilização dos recursos diretamente vinculada à proposta de atividades apresentada no projeto (depois de conveniada a proposta, a flexibilidade para alterações era pequena) e o acompanhamento da utilização dos recursos feito de maneira pontual, os maiores problemas surgiram no momento das prestações de conta parciais, às quais estavam vinculadas a liberação de novas parcelas. Muitos projetos não conseguiram receber o total das parcelas previstas.

Esse procedimento tem seu lado positivo e negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas efetivamente

26 BRASIL. *Relatório anual do programa Mais Cultura*, p. 17.

limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal consequência é uma inadequação da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo programa às formas tradicionais com que operam os investimentos públicos, convênios e repasses.

A nova gestão que se iniciou com a eleição da presidente Dilma Rousseff, em 2011, terminou gerando uma grande crise e a quase paralisia do programa. O MinC, nesse momento, passou também por reformas estruturais. As secretarias de Identidade e Diversidade e de Cidadania Cultural foram fundidas, acarretando um grande esforço administrativo de reunir os programas implementados pelas duas, que dialogavam entre si, mas tinham total autonomia. A partir de então, foi criada a SCDC.

Em 2012, foi realizado um grande esforço, com a contribuição do Ipea, para elaborar um novo desenho do Cultura Viva no qual as questões da diversidade cultural estivessem presentes. Ao mesmo tempo, a SCDC se empenhou na busca de soluções para problemas tanto de convênio quanto de prestação de contas que se arrastavam ao longo de anos (muitos não foram solucionados).

O resultado prático foi a promulgação, em 30 de dezembro de 2013, da portaria ministerial nº 118, que reformula o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania: Cultura Viva, que passa a se chamar Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural: Cultura Viva, visando

- I – promover o acesso aos meios de criação, formação, pesquisa, fruição, produção e difusão cultural;
- II – potencializar energias sociais e culturais com vistas à construção de novos valores de cooperação e solidariedade;
- III – reconhecer e proteger a diversidade das expressões culturais, a convivência e o diálogo entre diferentes, o intercâmbio cultural nacional e internacional, o respeito aos direitos individuais e coletivos;
- IV – estimular a participação e o protagonismo social na elaboração e na gestão compartilhada e participativa das políticas públicas da cultura, amparado em mecanismos democráticos de diálogo com a sociedade civil;
- V – promover o direito à cultura como elemento essencial para o exercício da cidadania, a diversidade cultural em suas múltiplas expressões simbólicas e a atividade econômica no campo cultural;

- VI – fomentar a sustentabilidade e o empreendedorismo;
- VII – valorizar e fomentar iniciativas culturais já existentes na sociedade civil ou em outras esferas da federação;
- VIII – estimular o uso e a apropriação dos códigos, linguagens artísticas e espaços disponíveis para ações culturais; e
- IX – ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais. Minc²⁷ (Portaria nº 188, 2013)

A partir da nova portaria, o objetivo estratégico do programa é a

[...] institucionalização de mecanismos de fiscalização e de gestão compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal, municípios e a sociedade civil, com vistas à ampliação da participação social na Política Nacional de Cultura e à constituição de uma política de base comunitária no âmbito do Sistema Nacional de Cultura.²⁸

A dinâmica de crescimento do programa foi muito impactada com os desdobramentos dos problemas burocráticos e políticos.

PARA CONCLUIR

Os gestores ministeriais do Cultura Viva, desde o início, tinham consciência dos problemas que poderiam vir a enfrentar ao propor um modelo tão diferenciado de programa. Preocupação essa expressa, por exemplo, na contratação de pesquisas externas de avaliação para ele. Pode parecer contraditório, mas entre as principais críticas dos técnicos do Ipea à iniciativa está a ausência de planos de monitoramento e avaliação integrados ao processo inicial de planejamento e implementação da ação pública – o Ipea realizou duas das três avaliações às quais o Cultura Viva foi submetido. Segundo o Instituto, “o desenvolvimento das ações, a implementação e a avaliação não foram lineares” apontou ainda “que o próprio programa foi se constituindo ao longo do tempo”.²⁹

Nesse ponto, o Instituto expõe uma fragilidade do programa ao afirmar que faltou ao Cultura Viva “o estabelecimento, desde seus primórdios, da construção de uma base de dados compartilhada e atualizada, de

27 BRASIL. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004, p. 7.

28 Ibid.

29 IPEA. *Cultura Viva*, p. 80.

maneira a permitir o conhecimento de informações mínimas compondo um perfil básico das [suas] instituições integrantes”³⁰

A opção em estruturar o programa menos em desenhos fechados e mais em conceitos como autonomia, protagonismo e empoderamento gerou excelentes produtos de apropriação discursiva, mas resultados contraditórios no território da gestão de recursos públicos por instituições da sociedade civil. Tais questões estão, sem dúvida, diretamente ligadas à história da construção social do país, originado de uma sociedade desigual, com muitos escravos e poucos senhores e mais de 500 anos de esforço intenso das camadas dominantes para manter uma ideologia que desqualifica os fazeres e os saberes das camadas dominadas; soma-se a isso o histórico controle dos meios de educação e comunicação. As ações de financiamento do Estado diretamente aos grupos menos privilegiados em um desenho efetivo de política de reconhecimento dos direitos e da cidadania foram quase inexistentes ao longo da história.

Projetos voltados para as camadas menos favorecidas visando o fortalecimento da autonomia, e da autoestima, o exercício da crítica e o estímulo à participação política em prol da cidadania plena, quando ocorreram em nossa história, foram rapidamente desestruturados, sufocados e praticamente apagados da memória coletiva. A proposta do MinC extrapolou a tradicional forma assistencialista de comportamento do Estado em relação às camadas populares, aos grupos menos privilegiados da sociedade. Entretanto a lógica de construção das políticas públicas está assentada em uma série de ferramentas e instrumentos burocráticos que tratam de maneira teoricamente igual os desiguais – ou seja, não há espaço para a diversidade cultural e para a desigualdade social, econômica e política que nos compõem. Os mecanismos de controle e a cobrança das prestações de contas não consideram, em nenhum grau, as especificidades das atividades e dos públicos atendidos pela ação ou política. Talvez desejem relegar definitivamente as classes menos privilegiadas a processos paternalistas de controladores do Estado sobre suas dinâmicas sociais.

É importante ressaltar que uma série de outras políticas que foram sendo implementadas pelo MinC dialogava e reforçava as ações do Cultura Viva, como o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. O grande esforço da SCDC foi efetivar o Cultura Viva como um programa de base comunitária. Ele deveria ser construído a partir e com a contribuição

30 Ibid.

de ações do conjunto das secretarias e instituições vinculadas ao MinC, dentro de uma lógica na qual a centralização da gestão do programa está na SCDC, mas a efetividade a extrapola muito, sendo ainda compartilhada com o conjunto dos estados brasileiros e muitos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp, 2003.

BRASIL. Decreto nº 6.226, de 4 de outubro de 2007. Institui programa Mais Cultura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2007. Disponível em:< <https://bit.ly/2XOl3ss>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Brasília, 2004.

_____. _____. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*. 3. ed. rev. Brasília, 2005.

_____. _____. *Relatório anual do programa Mais Cultura*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, 2009. Mimeografado.

_____. _____. Portaria ministerial nº 188, 30 de dezembro de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de dezembro de 2013.

GIL, Gilberto. Discurso. In: ALMEIDA, Armando et al. (Org.). *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura 2003-2010*/Gilberto Gil & JucaFerreira. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

IPEA [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA]. *Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões*. Brasília, 2011.

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (Coord.). *Programa Cultura Viva: avaliação piloto– relatório final*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Frederico A. Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery (Org.). *Cultura Viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania*. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso, 09/11/2004. In: BRASIL. Ministério da Cultura. *Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária*. 3. ed. rev. Brasília. 2005.

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. *Revista do Rio de Janeiro*, n. 15, p. 77-90, jan.-abr. 2005.

CAPÍTULO II

O programa Cultura Viva: riqueza e desafios na gestão das atividades culturais¹

Os olhares e as abordagens sobre o programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura podem ser tão diversos quanto são as ações desenvolvidas pelas instituições conveniadas. A ideia deste pequeno artigo é traçar uma rápida análise panorâmica sobre as potencialidades da iniciativa e dos problemas que se apresentam ao Estado como gestor de uma nova política.

O programa é inovador no foco da ação e na abrangência, tornando-se uma espécie de laboratório de novas experiências, potencializando práticas culturais locais, criando possibilidades de ampliação das atividades. A expressão “ampliação”, aqui utilizada, diz respeito tanto à intensidade da realização das ações culturais quanto à participação do número de envolvidos pelas atividades, chegando até à questão da circulação dos produtos. É importante assinalar que “produto”, aqui, significa o resultado de um trabalho ou atividade ao qual se pode ou não atribuir valor de mercado, monetário.

Dentro do conjunto dos Pontos de Cultura conveniados ao longo do programa, podem ser encontradas ações que envolvem as mais diversas linguagens artísticas – música, teatro, artes plásticas, dança – e os mais diferentes saberes e fazeres, trabalhados a partir de visões e lógicas operativas que vão desde as formas mais seculares às mais contemporâneas. O maracatu e o coco convivem com o *hip-hop* e a *street dance*, a banda de pífanos com a discotecagem, a xilogravura com o *e-text*, as gravuras com os filmes feitos no celular, as aldeias com os centros urbanos; todos – ainda que com maior ou menor intensidade – participando de redes virtuais e encontros presenciais, nas mais diversas regiões do país.

1 Este artigo foi originalmente publicado nos anais do Seminário Internacional do Programa Cultura Viva: Novos Mapas Conceituais, realizado em novembro de 2009.

O programa surge como uma incrível oportunidade de ampliação do campo de ação de diversas dessas atividades e da promoção de diálogos e trocas de experiências em âmbito nacional e internacional. É uma iniciativa de sucesso, que revelou uma série de Brasis que não nunca estiveram “nas telas da TV” – ainda o principal lugar pelo qual parte significativa do país se conhece e reconhece.

O grande desafio que está colocado é o de como trabalhar com essa força criativa, que foi, até então, mantida fora do campo das políticas públicas. Os princípios-base do programa são a autonomia, o protagonismo e o empoderamento; partiremos deles para colocar “em cena” algumas questões.

A autonomia é a capacidade de governar-se pelos próprios meios, o direito de tomar decisões livremente. Um projeto é tanto mais autônomo quanto menor for sua dependência de recursos financeiros de terceiros, quanto mais ele puder gerar seus próprios recursos. Esse é um dos primeiros problemas a serem enfrentados coletivamente pelos gestores do programa (no nível do governo e dos próprios Pontos de Cultura). O campo da produção cultural engloba tanto atividades financeiramente rentáveis como outras não comercializáveis. Alguns Pontos de Cultura vêm desenvolvendo produtos e tecnologias que contribuem na manutenção financeira da instituição, mas poucos obtêm autonomia financeira. Outros vêm conseguindo somar aos recursos disponibilizados pelo programa os de fontes diversas, como prêmios, parcerias e convênios com outros órgãos públicos. O processo de repasse de recursos públicos de maneira contínua e ininterrupta para instituições da sociedade civil não costuma ser bem-sucedido no país, mesmo na área da assistência social (atendimento a idosos, crianças e populações em situação de risco). Tais projetos estão sempre sujeitos às alterações oriundas do processo de descontinuidade política típico da troca de governos no país. Algumas dicotomias se apresentam na busca de garantir autonomia para as iniciativas apoiadas, como a de profissionalizar as atividades culturais tradicionais, afastando-as dos objetivos originários, e a de optar pela troca das atividades tradicionais por aquelas que são valorizadas pelo mercado. Por outro lado, também é perversa a situação de dependência infinita do repasse de recursos do Estado.

O segundo princípio é o protagonismo. O programa foi elaborado de maneira a permitir o livre gerenciamento das atividades. Os editais preveem alguns pré-requisitos, que, ao serem cumpridos e terem os projetos aprovados, proveem aos gestores a liberdade de utilização dos recursos. A forma da

utilização dos recursos estará vinculada à proposta de atividades apresentada no projeto, e o acompanhamento desse uso é feito de maneira pontual.

Os maiores problemas surgem no final do convênio. Esse procedimento tem seu lado positivo e negativo, na medida em que a autonomia das decisões é um elemento importante, mas efetivamente limitado, pelas regras legalmente estabelecidas de utilização de recursos públicos. A principal questão é a inadequação efetiva da proposta de gerenciamento de recursos financeiros estabelecida pelo programa às formas tradicionais (então em vigor) de investimento público, convênios e repasses. Quanto maior o percentual de recursos públicos utilizados nas atividades, mais restrições nas formas de utilização enfrentarão as instituições, fazendo com que a tese da autonomia necessite ser relativizada.

Potencializar, valorizar, reconhecer publicamente a importância de certa atividade ou ação são determinantes para a efetivação do terceiro princípio, que é o empoderamento. Dentro de uma sociedade desigual, capitalista, na qual cada vez mais nos tornamos cidadãos a partir da nossa capacidade de consumo, como sugeriu Néstor García-Canclini² (em uma de suas obras, há mais de uma década), ações que reconheçam o valor das atividades culturais ditas periféricas são fundamentais. Nós, brasileiros, estamos ainda muito marcados por uma herança colonial, na qual o externo, o outro, é melhor do que o nosso. A relação entre centro e periferia se reproduz de micros a macroambientes ou regiões. O processo de reconhecimento do valor de uma atividade pelo Ministério da Cultura, por meio de um processo de convênio, termina agregando significativo valor a ela. A partir de agora, mais do que fornecer chancelas de valor e reconhecimento, o desafio é contribuir para o processo de autorreconhecimento e autovalorização.

O programa abriu trilhas para um novo caminho no campo da elaboração das políticas públicas de cultura. Agora é necessário pavimentá-las, construir pontes e acertar os desvios, para que estas se tornem uma verdadeira estrada cultural Brasil adentro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GÁRCIA-CANCLINI, Néstor (ED.). *Políticas culturales en América Latina*. Cidade do México: Grijaldo, 1987.

2 GÁRCIA-CANCLINI, Néstor. (Ed.). *Políticas culturales en América Latina*.

CAPÍTULO 12

Gestão pública da cultura: reflexões sobre a contemporaneidade

O campo da gestão cultural é múltiplo e complexo; envolve um conjunto de fazeres, tanto por parte da sociedade civil quanto do Poder Público. Tal complexidade é ampliada quando pensamos que estamos vivendo tempos de desmaterialização, de alterações dos tradicionais suportes físicos – alguns com séculos de existência, como o livro –, nos quais se inscreviam a produção cultural. Enfim, os livros, discos, filmes, fotografias eram os produtos culturais, muitos produzidos, inclusive, com o apoio do Estado. Nessa multiplicidade de recortes e abordagens possíveis, desejamos tratar de um subcampo, um objeto mais específico: a gestão pública da cultura. A relação entre Estado e cultura é secular, sem dúvida. Mas o que queremos tratar aqui é essa relação que se estabelece ao longo do século XX, com a construção e o fortalecimento do que chamamos de políticas públicas, algo que desemboca no século XXI com novos contornos.

A cultura é um direito. Para muitos estudiosos, como Jesús Pietro de Pedro, os direitos culturais devem fazer parte dos direitos fundamentais – e é certo que ainda há um caminho a trilhar para essa efetividade, nos alerta o autor.¹ É nessa senda, entre os direitos (e deveres) dos cidadãos e os deveres do Estado, que pretendo conduzir a discussão sobre gestão de políticas públicas de cultura.

DISCUSSÕES PRELIMINARES

Há certo consenso, dentro da historiografia, sobre políticas culturais. Pode-se tomar a criação do Ministério dos Assuntos Culturais da França,

1 PEDRO, Jesús Pietro de. Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos.

em 1959, com André Malraux à frente do projeto, como referência do momento inaugural de determinado modelo de fazer política de cultura. O estudioso francês Philippe Urfalino, em sua obra *A invenção da política cultural*, tem como tese que a política cultural que é inventada em 1959 se dissipa a partir do início dos anos 1990, e que “a singularidade dessa invenção reside na oposição, que a maior parte das iniciativas do Ministério evidenciou, entre a ideia de projeto e a de instituição”.² A partir dessa tese, Urfalino nos explica que:

A noção de política cultural tem como referente um momento de convergência e de coerência entre, de um lado, representações do papel que o Estado pode atribuir à arte e à cultura no que diz respeito à sociedade e, do outro, a organização de uma ação pública. A existência de uma política de tal espécie exige força e coerência dessas representações, resultando num mínimo de unidade de ação do poder público.³

Por mais que identifiquemos uma série de ações e iniciativas em diversos países, desde a metade do século XX, que podem ser denominadas políticas culturais, o projeto de uma política cultural incorporada como tal pelo Estado tem o pioneirismo francês.

Em sua tese sobre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a trajetória da política cultural como uma linguagem de ação pública, Gabriela Toledo Silva demonstra como a incorporação do termo em documentos e publicações, inclusive os de acordos oficiais, vai ganhar destaque a partir das décadas de 1970 e 1980.⁴ Até 1960, são raros os títulos que fazem explicitamente referência às políticas culturais. Ainda segundo os estudos de Toledo Silva, somente a Unesco, na década de 1970, publicou 67 títulos que tratavam do tema, trazendo levantamentos individuais sobre diversos de seus países-membros, tendo grande responsabilidade pela ampliação da presença do tópico tanto nos meios governamentais quanto nos acadêmicos.⁵

No caso brasileiro, aqui vale uma digressão, podemos afirmar que a criação do Departamento de Cultura da cidade de São Paulo, em 1935, que

2 URFALINO, Philippe. *A invenção da política cultural*, p. 11.

3 Ibid., p. 15.

4 SILVA, Gabriela Toledo. *A Unesco e a trajetória da política cultural*.

5 Ibid.

teve como diretor Mário de Andrade, elaborou e implementou um projeto de política cultural nessa concepção mais acabada, ganhando, inclusive, fama internacional. Essa experiência de curta duração, desmontada com o golpe do Estado Novo, em novembro 1937, foi extremamente inovadora no planejamento, na articulação entre as ações e em seu alcance. Porém, por ser uma experiência de município, não poderíamos reivindicar para ela o *status* de primeira política cultural de um Estado.⁶

O modelo adotado por Malraux, inclusive o projeto principal (uma das marcas da gestão), que é a criação das Casas de Cultura, serviu de inspiração para outros países, como é o caso do próprio Brasil. Em 1966, foi criado, aqui, o Conselho Federal de Cultura (CFC), já na ditadura civil-militar que governou o país de abril de 1964 até março de 1985. Um dos projetos prioritários do CFC foi a criação de Casas de Cultura em parceria com governos municipais, com a ideia de levar a cultura (determinado modelo e conceito de cultura) para as diversas regiões do país, algo claramente alinhado com a proposta de política francesa.

Ao longo dos anos 1970, a Unesco vai colocar a questão da política cultural na pauta das discussões com os países que a integram, tendo como um dos resultados uma série de publicações – espécies de relatórios com respostas às matérias propostas por uma pesquisa da entidade sobre as políticas culturais de cada país. No caso do Brasil, apesar dessa inspiração nas ações francesas, o Ministério da Educação e Cultura não respondeu a pesquisa da Unesco, e não há a publicação de um volume sobre políticas culturais no Brasil na coleção. Na segunda metade da década, começam os preparativos para a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mondiacult), que ocorreu em 1982, no México, sendo antecedida por conferências regionais e reuniões com especialistas.

É nesse contexto do final dos anos 1970 e nos anos 1980 que, na América Latina, as preocupações com as questões de políticas culturais extrapolam as esferas de governos e vão se tornar tema de debate acadêmico. Alguns estudiosos, tendo maior destaque Néstor García-Canclini, vão propor reflexões e conceitos sobre a problemática, de modo a ressignificar muito do que até então vinha sendo tratado. Na introdução de uma obra que se tornou referência para os estudos de políticas culturais (*Políticas culturales en América Latina*), publicada em 1987, García-Canclini afirmava que

6 BARBATO JÚNIOR, Roberto. *Missionário de uma utopia nacional-popular*.

a maioria do que foi produzido sobre o tema nos anos 1970, em especial a coleção de livros publicada pela Unesco (a qual nos referimos anteriormente), se restringiu a fazer uma descrição burocrática da ação do Estado na área, trazendo um rol de instituições e a descrição de suas atividades. O autor alerta para o fato de que “é difícil compreender as contradições e polêmicas que geralmente envolvem o desenvolvimento das políticas culturais através desses textos demasiadamente formais e diplomáticos”;⁷ ou ainda que os documentos e os discursos oriundos das conferências de políticas culturais têm papel importante, porém “a maioria das intervenções reduzem ou dissimulam as contradições vividas nas sociedades de que tratam”.⁸

É dentro desse mesmo contexto de produção de um conjunto de documentos e publicações, nomeados por García-Canclini de “catálogo burocrático”, que a Unesco convida, para as reuniões preparatórias das convenções e a elaboração dos subsídios aos documentos técnicos, um grupo de estudiosos, despertando interesse maior pela área (em especial na América Latina) e resultando na produção de análises e artigos acadêmicos mais autônomos. Muitas dessas ações oficiais permitiram maior intercâmbio entre especialistas e estudiosos de diversos países. Verifica-se um deslocamento da discussão, que estava centrada nas políticas governamentais, para a problemática da democratização das políticas do continente e da abertura de espaços para a participação social. Ainda segundo García-Canclini, “Coincidentemente, a redefinição do conceito de cultura facilitou sua readequação no campo do político. Ao deixar de designar unicamente o campo dos livros e das belas artes, ao conceber a cultura em um sentido mais próximo do antropológico”.⁹

Nessa mesma obra, ainda na introdução, o autor vai delimitar o que é entendido como políticas culturais, dando origem à definição que se tornou de uso corrente desde os anos 1980 até o presente momento. Segundo o autor,

7 No original: “es difícil formarse una idea de las contradicciones y polémicas que suele implicar el desarrollo de políticas culturales a través de esos textos demasiado formales y diplomáticos”. GARCÍA-CANCLINI, Néstor (Ed.). *Políticas culturales en América Latina*, p. 16.

8 No original: “la mayoría de las intervenciones reducen o disimulan las contradicciones vividas en las sociedades de las que hablan”. *Ibid.*, p. 17.

9 No original: “Coincidentemente, la redefinición del concepto de cultura ha facilitado su reubicación en el campo político. Al dejar de designar únicamente el rincón de los libros y las bellas artes, al concebir la cultura”. *Ibid.*, p. 25.

Entenderemos por políticas culturais o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordenamento ou transformação social.¹⁰

A apropriação e utilização dessa definição por um conjunto de pesquisadores e estudiosos desloca a problemática do campo estrito da ação do Estado para o da participação social, fazendo das políticas culturais um tipo especial de política pública. Poderíamos dizer até que, partindo dessa definição, os modelos anteriores praticados não deveriam ser considerados como políticas culturais. É importante destacar que consideramos que o modelo com participação da sociedade civil seria o ideal para a gestão das políticas públicas de cultura, porém não é o único existente ou praticado.

Logo após essa definição, García-Canclini vai apresentar um quadro no qual busca sintetizar as formas pelas quais o Estado opera no campo das políticas culturais a partir de quatro elementos: os paradigmas, os principais agentes envolvidos, os modos de organização da relação entre política e cultura e as concepções e objetivos do desenvolvimento cultural. O autor lista seis paradigmas sob os quais foram construídas políticas culturais nas sociedades contemporâneas: mecenato liberal, tradicionalismo patrimonialista, estatismo populista, privatização neoconservadora, democratização cultural e democracia participativa. Reproduziremos adiante os três últimos, que nos interessam um pouco mais para esta discussão. Antes de passarmos para o quadro, é importante ressaltar que, tomando por base o Brasil, identificamos claramente períodos de predominância de cada um desses seis paradigmas elencados por García-Canclini, e não podemos desprezar o fato de que em muitos momentos verificamos o acionamento ou a permanência de mais de um paradigma de forma concomitante.

Vejamos parte do quadro construído pelo estudioso.

10 No original: “Entenderemos por políticas culturales el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfazer las necesidades culturales de la poblacion y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social”. *Ibid.*, p. 26.

Quadro 1 – Políticas culturais: paradigmas, agentes e modos de organização

PARADIGMAS	PRINCIPAIS AGENTES	MODOS DE ORGANIZAÇÃO DA RELAÇÃO POLÍTICA-CULTURA	CONCEPÇÕES E OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO CULTURAL
Privatização neoconservadora	Empresas privadas nacionais e transnacionais e setores tecnocráticos do Estado	Transferência para o mercado do valor simbólico das ações públicas	Reorganizar a cultura sob a lógica das leis de mercado e buscar consenso pela participação individual no consumo
Democratização cultural	Estados e instituições culturais	Difusão e popularização da alta cultura	Acesso aos bens culturais de maneira igualitária a todos os indivíduos e grupos
Democracia participativa	Partidos progressistas e movimentos populares independentes	Promoção da participação popular e da organização autogestionada das atividades culturais e políticas	Desenvolvimento plural das culturas de todos os grupos, considerando as necessidades particulares de cada um

Fonte: adaptado de Néstor García-Canclini.¹¹

A proposta da construção das políticas públicas de cultura em bases democráticas e participativas vai permear toda a reflexão de García-Canclini. É interessante pensar que a experiência efetiva de construção e gestão de políticas públicas participativas em geral, na América Latina, na segunda metade dos anos 1980, era muito mais uma utopia do que uma realidade. Alguns países estavam recém-saídos dos governos militares, como o Brasil e a Argentina, e outros ainda estavam mergulhados no autoritarismo, como o Chile. Em um grande número de países da América Latina, a gestão pública de cultura, ao ultrapassar a etapa de políticas de democratização cultural, adota imediatamente o modelo da privatização neoconservadora, com a ascensão de governos neoliberais em quase todo o continente nos anos 1990. No Brasil, a guinada para a construção de uma gestão pública de cultura mais baseada em um modelo de democracia participativa, no governo federal, somente teve lugar nos anos 2000.

¹¹ Ibid., p. 27.

O conceito de políticas culturais já citado, que foi proposto por García-Canclini e passou a ser referência nas discussões contemporâneas, está diretamente ligado ao paradigma da democracia participativa, e é a partir dele que pretendemos desenvolver algumas reflexões sobre a problemática da gestão de políticas públicas de cultura contemporaneamente, tendo como objeto de estudo algumas das experiências desenvolvidas no Brasil.

A promoção de políticas culturais de caráter mais universal e sua gestão trazem como desafio o enfrentamento da questão da existência de uma desigualdade natural das necessidades culturais – ou seja, nem todos necessitam ou desejam as mesmas coisas e nas mesmas quantidades. A gestão pública na área da cultura tem sido frequentemente praticada e vista por um olhar limitado ao acontecimento episódico, ao evento – inclusive por muitos dos próprios gestores governamentais –, ou ainda de maneira centralizada e unificadora de práticas, desejos e gostos. Os processos de gestão pública requerem planejamento, diretrizes, execução e avaliação de resultados, e com a cultura se dá o mesmo. Se isso é verdade, o é também que temos aí um dos grandes desafios da gestão pública da cultura. A avaliação das ações implementadas a partir das metodologias tradicionais, que consideram o estrito atingimento dos objetivos traçados no momento do planejamento das ações é, em parte, inaplicável no campo das políticas culturais. A política pública na cultura não busca, e não deve buscar, atingir somente metas quantificáveis. Não existe relação direta de causa e efeito imediata no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação. Se, por um lado, é verdade que uma parte das ações podem ser quantificáveis, por outro, parte delas interage com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, da cultura política, necessitando de tempo mais longo para gerarem resultados visíveis. Tudo isso torna fundamental a busca pela criação de políticas, projetos e ações que não sejam desmontados a cada nova administração, que possam ser implementados, avaliados e ajustados em um tempo maior.

Todas as discussões e exemplos que estão sendo aqui tratados têm por objetivo pensar as políticas públicas de cultura baseadas em novos modelos de gestão que sejam democráticos e participativos. Para alguns estudiosos do campo, há um novo modelo de gestão democrática em desenvolvimento, algo que denominam de administração pública societal. Segundo Ana Paula Paes de Paula, esse modelo tem por principais características a organização dos serviços de maneira descentralizada e participativa, com

desenhos de gestão partilhada fundamentada na manutenção das responsabilidades.¹² Tal sistema vem sendo gradativamente aplicado a partir de 2003. Retornando aos estudos de Paula, para a autora, esse modelo de gestão societal não possui fórmulas predeterminadas; elas são construídas a partir das realidades locais, informadas por uma nova filosofia que se afasta dos modelos burocráticos ou gerenciais.¹³ 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 na esfera do processo decisório, como a realização de fóruns, conferências e plebiscitos ou a criação de câmaras e conselhos.

Não podemos deixar de registrar que, a partir de 2015, temos assistido, na América Latina, um grande retrocesso nos modelos de governos democráticos, participativos e populares. No caso do Brasil, vivemos um golpe orquestrado pelas elites econômicas, que retiraram do poder uma presidente eleita e que vêm reduzindo, significativamente, os espaços e possibilidades de participação social na gestão pública ou revestindo-os de outro caráter, que não tem por finalidade a efetiva diminuição das históricas desigualdades sociais.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

O processo de redemocratização da sociedade brasileira na década de 1980 colocou na pauta das políticas públicas a questão da participação social. Com a promulgação de Constituição de 1988, mais conhecida como “Constituição Cidadã”, ficou estabelecido o dever de o Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Esse era uma questão nova. O Ministério da Cultura, no Brasil, foi criado em 1985, porém completamente esvaziado de capacidade operacional. No mesmo momento em que se incluía a questão dos direitos culturais na Constituição, era criada e implementada a primeira lei com base no incentivo fiscal federal, que terminou levando a área das políticas públicas de cultura para o campo da “privatização neo-conservadora”, para utilizar a tipologia construída por García-Canclini. A questão da efetivação do direito à cultura previsto na Constituição – isto é, a

12 PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*.

13 *Ibid.*, p. 153-171.

construção de mecanismos, políticas e ações que o colocassem em prática – somente foi retomada como projeto político nos anos 2000, no governo do presidente Lula, tendo como ministro da Cultura Gilberto Gil.

Por outro lado, tendo em vista as próprias especificidades do sistema de governo brasileiro, vamos assistir a implementação de diversas experiências municipais, ainda nos anos 1980, que começaram a colocar em prática alguns mecanismos de participação social – ou seja, há busca de construção de políticas públicas setoriais de viés participativo e, em sua maioria, democrático. Estas foram materializadas, por exemplo, na convocação de conferências de políticas setoriais (nacionais, estaduais e municipais) ou na utilização do mecanismo de orçamento participativo (OP) – alguns desses processos foram significativamente ampliados a partir de 2003. Na área da gestão municipal de cultura, foram implementadas algumas experiências interessantes. Sem buscar esgotar o assunto, vamos tratar de algumas delas.

Em 1989, Marilena Chauí assumia a Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, no governo de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo a filósofa, em uma cidade como São Paulo, com privilégios cristalizados para uns poucos, contrapostos por uma situação de carências profundas vividas por parte significativa de sua população, “propor uma política cultural supõe decisões mais amplas, definição clara de prioridades, planejamento rigoroso dos recursos”; ou seja, uma perspectiva democrática significa “garantir direitos existentes, criar novos direitos e desmontar privilégios”.¹⁴ Foi com esses propósitos que Chauí assumiu a Secretaria. A grande questão que norteava a gestão da prefeita Luiza Erundina era a garantia da cidadania; assim, a área da cultura definiu como eixo de ação a construção de uma política de cidadania cultural.

Ao reconstituir a conjuntura vivenciada naquele momento, em um artigo escrito posteriormente, Chauí aponta três importantes eixos que necessitavam ser trabalhados pela nova administração: em primeiro lugar, a mudança na mentalidade dos servidores públicos; em segundo, a definição de prioridades voltadas para as carências e demandas das classes populares; e, em terceiro, a invenção de uma nova cultura política.¹⁵

A questão central do eixo dessa invenção, para a filósofa, estava no estímulo para a criação de diferentes formas de auto-organização dos grupos

14 CHAUI, Marilena. Uma opção radical e moderna, p. 55-80.

15 CHAUI, Marilena. Cultura política e política cultural, p. 71.

sociais, em especial das classes populares, com o objetivo de fomentar o surgimento do sentimento e da prática da cidadania no campo da cultura (o que dialoga diretamente com o segundo eixo por ela estabelecido). Para a autora, em uma sociedade extremamente desigual como a nossa, o acesso real ao conjunto dos direitos e mesmo ao sentimento e à crença de poder acessá-lo precisa ser construído, não existe *a priori*.

Segundo Chauí, desde o início, o projeto tinha a intenção de colocar em evidência que, com uma nova política cultural, também se visava transformar a cultura política da sociedade. Tomavam-se como direitos culturais o acesso e fruição dos bens culturais, a criação cultural, o reconhecer-se como sujeito cultural (graças à ampliação do sentido da cultura) e a participação nas decisões políticas sobre cultura.¹⁶

Marilena, ao realizar um balanço da experiência, chama atenção para o fato de que enfatizar a ideia de cidadania cultural significa pensar a cultura como direito dos cidadãos, “sem confundir estes últimos com as figuras do consumidor ou do contribuinte”.¹⁷ Seguindo em suas reflexões, afirma que, se a Secretaria de Cultura

Pretende ser espaço de representação e de participação dos que trabalham na criação dos símbolos que constituem a cultura, se pretende ser o espaço do encontro para os que desejam fruir os bens culturais e descobrir suas capacidades como criadores de símbolos, ela só poderá fazê-lo concebendo a cultura do ponto de vista da cidadania cultural.¹⁸

Na avaliação da filósofa, uma cultura política arraigada e patrimonialista dificultou – e, em alguns momentos, impediu – que novos modelos de políticas públicas fossem colocados em prática. Soma-se a isso a existência de uma tradição de relação clientelista entre sociedade e Estado, mostrando que a migração para uma política de direitos e cidadania teria que percorrer um processo político-cultural.

Pudemos ver seu resultado inúmeras vezes e particularmente nas duas audiências públicas para a discussão do orçamento de 1993, quando mais de mil pessoas do centro e da periferia, das instituições consagradas e dos movimentos populares, das entidades de categoria

16 Ibid., p. 82-83.

17 CHAUÍ, Marilena. Uma opção radical e moderna, p. 58.

18 Ibid., p. 59.

e dos movimentos sociais, discutiram, juntos, uma política cultural enfatizando o nodo de distribuir os recursos em todas as regiões da cidade, as prioridades dos serviços sobre os espetáculos, e a prioridade das ações culturais sobre a edificação de novos equipamentos.¹⁹

Mais de uma década depois, essas questões voltaram à pauta das políticas públicas, agora no nível federal. Nos anos 2000, foi sendo consolidado um novo cenário com a retomada do olhar sobre a cultura como uma das áreas das políticas públicas, bem como a ampliação do conceito sobre os limites da própria área (que extrapola o campo do fazer artístico). Seguindo a lógica de análise da filósofa, esse cenário requer tanto a renovação do perfil dos administradores públicos quanto a alteração da cultura política e da mentalidade dos servidores públicos. Podemos mesmo ir mais longe e afirmar que, para a construção de um projeto de uma sociedade mais participativa e democrática, temos que ter a alteração da cultura política de uma parte significativa da sociedade brasileira. Uma série de avanços foram feitos.

É dos anos 2000 o esforço da construção de políticas de cultura em bases democráticas que não vinham estando presentes na agenda do Ministério da Cultura. Foram promulgadas emendas constitucionais no capítulo referente à cultura, na busca de dar efetividade ao texto constitucional aprovado em 1988, com a construção de um sistema nacional de cultura e de planos de cultura (nacional, estaduais e municipais), com conselhos e conferências. Mas estamos longe de ultrapassar a fase da preservação dos privilégios de poucos em contraposição às carências de muitos, de transformar efetivamente algumas das práticas de poder seculares enraizadas na cultura política brasileira, como a da exclusão sistemática de determinados atores sociais dos fóruns de discussão e decisão. Espaços são conquistados e perdidos continuamente; esse não é um processo linear.

Um dos desafios que está posto no projeto de normatização do direito à cultura pela gestão pública é elaborar linhas gerais de ação do governo federal, de maneira a fortalecer a articulação com estados e, mais especificamente, com os municípios onde, de fato, as dinâmicas culturais ocorrem, assim como são praticados os processos de exclusão de direitos e a perpetuação das desigualdades. Há uma grande complexidade na relação entre garantias e medidas de abrangência nacional e práticas, dinâmicas e autonomias locais (ou territoriais). Como trabalhar realidades desiguais, garantindo um

19 Ibid., p. 64.

nível mais igualitário de acesso às políticas públicas? Algumas das reflexões do sociólogo Boaventura de Souza Santos sobre direitos universais e cultura nos ajudam a compreender o grau de complexidade do contexto. Entre as questões levantadas por ele, temos a de que “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza”.²⁰ As políticas de cultura, muitas vezes mais radicalmente, devem buscar manter o equilíbrio entre as garantias que devem ser providas a atores múltiplos e se preocupar com a problemática da diversidade, sem se deixar capturar pelo discurso do acesso igualitário e homogeneizador. Assim, a participação social também deve ser buscada entre esses múltiplos atores. Esse é um dos elementos-chave para a obtenção de algum grau de eficácia da gestão de políticas de maior abrangência social, permitindo uma diversidade de olhares e ações sobre o campo.

Gostaríamos ainda de tratar de duas outras experiências da gestão de políticas culturais que foram implementadas de maneira participativa. A primeira delas refere-se a resultados específicos no campo do patrimônio: trata-se de um interessante experimento realizado no município de Itajaí, no litoral norte do estado de Santa Catarina. A região sul do Brasil foi a de maior concentração de imigração branca europeia no final do século XIX e XX, movimento esse estimulado pelo governo na busca da substituição da mão de obra negra e escrava e estava dentro de um projeto de embranquecimento do país. A área do patrimônio estava a cargo da Fundação Genésio Miranda Lins, instituída em 1976. O professor e estudioso José Roberto Severino foi convidado a dirigir a entidade no período de 2005 a 2008. Ao chegar à nova gestão, foi realizado um diagnóstico inicial por meio do qual a equipe registrou o que considerou como uma série de fragilidades institucionais:

A FGML apresentava fraca relação com a memória social nas atividades da instituição; ausência de uma política patrimonial definida; pouca transversalidade com os órgãos governamentais [...]. Notava-se a pouca presença dos indígenas, uma forte presença dos lusos, nenhuma presença dos afrodescendentes e a grande presença dos imigrantes europeus que ancoraram no porto ao longo do século XIX e XX, bem como de todos os descendentes. É flagrante a ausência da memória do agricultor, do pescador, do estivador, do comerciário.²¹

20 SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos, p. 30.

21 SEVERINO, José Roberto. Uma experiência de gestão participativa em patrimônio cultural no município de Itajaí – SC, p. 101.

A partir desse diagnóstico, foram definidas as diretrizes do trabalho a ser desenvolvido. Verifica-se um processo significativo de exclusão, na preservação da memória social, de uma série de segmentos sociais fundamentais para a construção da história local. A equipe decide estruturar seu trabalho com vistas ao desenvolvimento de políticas de inclusão da diversidade na preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade. Segundo Severino, a escolha metodológica da equipe para a aproximação da população, nos mais de 40 bairros do município, foi a participação nas reuniões do OP. Como recorda o gestor, “o estranhamento inicial, logo foi tomado pelo entusiasmo da população em poder decidir, discutir, propor. Tínhamos uma hora por reunião para fazer a apresentação e ouvir dos participantes as demandas relacionadas ao patrimônio”.²² A partir desses primeiros resultados obtidos, a equipe da Fundação tomou como tarefa “ouvir a população acerca de uma política patrimonial de inclusão, através das sucessivas entrevistas realizadas para compor um novo acervo, tendo como suporte a história oral”.²³ O desdobramento da ação foi a criação de uma gerência de patrimônio cultural voltada para as minorias e grupos excluídos socialmente.

A gestão do patrimônio cultural no Brasil tem uma tradição de concentrar parte significativa de suas ações na preservação do patrimônio edificado e estabelecer diálogos quase que exclusivamente com grupos de especialistas que costumam compor os conselhos de área. Essa forma tradicional de gestão gera um sentimento de exclusão e ausência de identidade de parte significativa da população. Esta não se identifica com a memória preservada e representada nos bens tombados, museus e centros culturais. Nessa experiência, os gestores públicos do patrimônio em Itajaí promovem uma apropriação ampliada da memória social local, incluindo na história oficial os elementos e atores tradicionalmente ausentes dela. Os resultados das entrevistas e das novas documentações que passam a ser incorporadas ao acervo da Fundação se tornam matéria de programas da rádio universitária e dos jornais locais e constam na produção de material didático e projetos que envolvem os jovens, a memória e a cultura local. Ações de educação patrimonial foram criadas, e o projeto foi desdobrado em inúmeras publicações – inclusive com fins didáticos. O gestor do projeto avalia que, “dessa forma, as comunidades passaram a ter maior visibilidade e

22 Ibid., p. 101-102.

23 Ibid., p. 102.

compreensão dos seus saberes e fazeres enquanto patrimônio, buscando estratégias de transmissão desse legado”²⁴

Na segunda experiência aqui selecionada, retornamos, agora nos anos 2000, para a cidade de São Paulo, uma megalópole onde as contradições e desigualdades só fizeram crescer ao longo dos anos 1990. Trazemos para a discussão o processo de criação do Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), criado em 2003 no âmbito da Secretaria de Municipal de Cultura, na gestão da prefeita Marta Suplicy e dos secretários de Cultura Celso Frateschi e Marco Aurélio Garcia. O programa tem origem diferente dos anteriores: ele foi gestado no Poder Legislativo, integrando um conjunto de atividades que pretendiam valorizar as ações de juventude, dentro de uma Comissão para a Juventude. Em sua tese de doutorado, Ana Paula do Val toma o VAI como objeto de estudo para entender as questões da cidadania cultural e do direito à cidade. Na primeira parte do trabalho, a pesquisadora resgata o processo de criação do programa e nos informa que, ao longo dos anos 2001 e 2002, foi realizada uma série de debates entre parlamentares, pesquisadores e jovens representantes de movimentos sociais e de coletivos de cultura. Estes, ao longo das discussões, apontaram problemas como a escassez de equipamentos e a falta de apoio à produção cultural, em especial da juventude e da periferia.²⁵

Nos debates com o legislativo, como nos relata Ana Paula do Val, “os jovens apontaram a impossibilidade de acessar os recursos governamentais destinados ao apoio da produção cultural dos seus coletivos,” ficando muito bem desenhada a demanda que deveria ser atendida pelos gestores públicos: elaborar políticas direcionadas para “grupos e coletivos de jovens de baixa renda, sem representação jurídica, sem acesso a recursos públicos para desenvolverem suas ações de arte e cultura nas bordas da cidade” de São Paulo.²⁶

A implantação concreta do VAI apresentou inicialmente um conjunto de dificuldades burocráticas, mas ele pode ser visto como uma interessante experiência, que obrigou a Secretaria Municipal de Cultura a capacitar seus gestores para trabalhar com segmentos sociais que tradicionalmente não eram atendidos pelas políticas públicas de cultura. O processo de gestão da cultura da cidade de São Paulo avançou muito na direção da ampliação do público atingido por suas ações e políticas. O VAI continua em atividade,

24 Ibid., p. 105.

25 VAL, Ana Paula do. *Território, cidadania cultural e o direito à cidade*.

26 Ibid., p. 27.

resistindo à passagem de diferentes tendências políticas na gestão da cidade, ainda que na atual gestão²⁷ a área venha sofrendo um profundo e contínuo processo de esvaziamento, que termina por atingir o conjunto dos programas.

REFLEXÕES FINAIS

Nesses tempos de ressurgimento de projetos neoliberais que defendem a diminuição do Estado e a mercantilização da vida, resgatar, estudar, analisar e publicizar as experiências construídas a partir da participação social e democrática se torna ainda mais urgente. Na contramão de uma forma hegemônica de “fazer notícia”, que privilegia e manipula as informações que circulam na grande mídia com o fim de desqualificar experiências, ações e políticas desenvolvidas de maneira participativa por governos mais à esquerda, cabe à academia rever, repensar e registrar tais processos democráticos. É necessário avaliar erros e acertos, inventariar experiências, compilar depoimentos e produzir reflexões sobre os múltiplos procedimentos e a diversidade das práticas aplicadas, buscando impedir um novo movimento de tentativa de descaracterização e apagamento da memória, muito comum, ao menos no Brasil. Em países marcados por desigualdades sociais profundas e heranças históricas de exclusões sistemáticas e ações de base autoritária, a abertura de espaços de participação social ampliada, de escuta das demandas foram fundamentais na busca de cidadania plena. As políticas públicas de cultura cumpriram papel importante nesse processo como um todo, e se mostraram uma importante ferramenta no processo da consolidação da consciência sobre os direitos e a cidadania social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBATO JÚNIOR, Roberto. *Missionário de uma utopia nacional-popular: os intelectuais e o Departamento de Cultura de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, 1995.
- _____. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2016.

27 O artigo foi finalizado em março de 2018.

- GARCÍA-CANCLINI, Néstor. (Ed.). *Políticas culturales en América Latina*. Cidade de México: Grijalbo, 1987.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- PEDRO, Jesús Pietro de. Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos. *Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 43-48, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Marseille, n. 48, p. 11-32, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/28Ym87w>>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- SEVERINO, José Roberto. Uma experiência de gestão participativa em patrimônio cultural no município de Itajaí – SC. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2016.
- SILVA, Gabriela Toledo. *A Unesco e a trajetória da política cultural: momento e movimentos de uma linguagem de ação pública (1966-1982)*. São Paulo, 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas.
- URFALINO, Philippe. *A invenção da política cultural*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.
- VAL, Ana Paula do. *Território, cidadania cultural e o direito à cidade: a experiência do programa VAI*. São Paulo, 2015. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo.

CAPÍTULO 13

Cultura e territorialidades: políticas culturais, territórios e identidades¹

A cidade é, antes de tudo, onde as pessoas vivem e buscam novos sentidos de vida. Espaço universal onde seres humanos elaboram identidades e diferenças, valores, modos de pensar e de sentir, e constroem a sua cultura.

Hamilton Faria²

O filósofo Leandro Konder, em uma crônica do início do século XXI, afirmou que a cultura, naquele exato momento, estava sendo repensada especialmente por ser “um terreno onde se plantam os valores mais duradouros, onde se enraízam as convicções mais permanentes”.³ Para o filósofo, somente na cultura e por meio dela os seres humanos podem exercer os princípios plenos do convívio democrático, ou dito de outra forma, poderiam garantir a prática efetiva da diversidade cultural, de forma a contribuir para que nossas sociedades fossem mais horizontais, sem explorações e opressões de múltiplas naturezas.

Recorrentemente retorno a essa reflexão de Leandro Konder, pois ela coloca em evidência a potência e, ao mesmo tempo, a fragilidade e complexidade da área da cultura, em especial quando pensada pelo viés da política pública. O estudioso peruano Víctor Vich, em uma obra provocativamente denominada *Desculturalizar a cultura: a gestão cultural como forma da ação política*, trata da questão da necessidade da construção de novos imaginários sociais que contribuam com a descolonização, com a “deselitização” da sociedade. Ele alerta ainda que as políticas culturais têm que levar em conta que a cultura é, por um lado, um dos principais lugares nos quais

1 Este artigo é uma fusão do trabalho apresentado no Seminário Institucional de FCRB em 2017, com partes de outros trabalhos já publicados sobre a temática da territorialidade e que estão presentes na bibliografia.

2 FARIA, Hamilton. *Conselhos municipais de cultura e cultura participativa*, p. 115.

3 KONDER, Leandro. *Política e cultura*, p. 7.

os poderes autoritários se estabelecem e se reproduzem, mas também um lugar em que tudo isso pode ser radicalmente questionado.⁴

Não temos dúvida de que é na cultura que estão plantados os valores duradouros e consolidados os imaginários sociais e as crenças mais profundas – esse é um dos primeiros desafios a ser enfrentado pela gestão pública democrática e participativa: o trabalho com os conceitos ou os “pré-conceitos” de longa duração enraizados na sociedade. Víctor Vich identifica, entre os estudiosos latino-americanos, a crescente presença de uma visão das políticas culturais como dispositivos para ativar novos processos sociais. As mudanças dos “modos de ver” e nos “modos de ser” são processos de longo prazo. Podemos verificar que muitos dos princípios e valores, democráticos e cidadãos, inscritos na nossa Constituição de 1988 ainda estão por ganhar efetividade na vida real.

É exatamente a partir dos anos 2000 que vai ocorrer uma série de transformações no campo da gestão pública brasileira no nível federal, dentre elas, a inserção efetiva e crescente da participação social no processo de construção de políticas públicas, em especial nas de cultura. Essas políticas buscarão transformar algumas das práticas de poder seculares enraizadas na cultura política brasileira, como a exclusão sistemática de determinados atores sociais dos fóruns e lugares de discussão e de decisão. É dos anos 2000 o esforço da construção de políticas de cultura em bases mais democráticas, que não estavam presentes na agenda dos governos anteriores.

O Brasil vivenciou, na última década e meia, um processo de reconhecimento e de valorização do papel dos vários atores políticos na gestão pública. Em uma sociedade democrática, acredita-se que tais atores devam efetivamente compartilhar os espaços decisórios. A partir de 2003, assistiu-se a um contínuo processo de ampliação da participação da sociedade civil na gestão pública, nos mais diversos níveis e áreas de governo. Nos aproximamos do final da segunda década do século XXI, em que modelos de construção das novas estruturas necessárias para garantir o funcionamento democrático das sociedades extrapolam os limites restritos do Estado, ainda que, nesse exato momento, parte desse projeto se veja ameaçado por práticas políticas golpistas e autoritárias.⁵

4 VICH, Víctor. *Desculturalizar la cultura*.

5 Refiro-me aqui ao processo iniciado com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e o contínuo processo de completa desatenção à expressa insatisfação, da grande maioria da população, em relação às reformas implementadas pelo conjunto dos poderes, que impõem perdas históricas às classes trabalhadoras, em curso no ano de 2017. Além do

Este artigo pretende discutir a construção de possíveis processos de gestão pública da cultura, baseados em modelos democráticos e participativos. Parte da discussão girará em torno da problemática da territorialização das políticas, em diálogo com uma historiografia internacional sobre o tema, por um lado, e com alguns elementos que compõe o Sistema Nacional de Cultura (SNC), por outro.

PROBLEMÁTICAS DA CONTEMPORANEIDADE

As políticas culturais e o seu processo de institucionalização têm sido objeto frequente tanto no discurso de gestores e de políticos, como nos estudos acadêmicos. Assim, como vem sendo estabelecida essa relação entre políticas e direitos culturais? O direito à cultura no Brasil está legalmente garantido pela Constituição de 1988, mas o que efetivamente é direito cultural? O que dessa regra de direito vem sendo cumprido pelo Estado?

Campo de definição complexa, a cultura ainda é considerada por alguns como algo completamente alheio à área da gestão pública. Porém, como garantir o direito constitucional à cultura sem ação pública, sem políticas públicas? As políticas culturais devem efetivamente integrar o campo das políticas públicas e, por conseguinte, garantir os direitos cidadãos! Ainda, o que é a cidadania cultural? Qual o lugar das políticas públicas na contemporaneidade? Como elas devem ser construídas em relação aos territórios e suas especificidades?

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, garantiu maior autonomia aos municípios no campo da definição e da efetivação das políticas públicas. Sem dúvida, ao pensarmos na elaboração de políticas públicas de cultura, temos no município um nível de governo estratégico e privilegiado para a efetivação das ações. É no território que a cultura é praticada em toda a sua intensidade e diversidade. Como afirma Alfons Martinell Sampere:

para além das leis e normas, nas cidades as comunidades organizam sua vida cultural da forma que for possível e se enriquecem culturalmente à medida que incorporam serviços públicos para facilitar seu acesso e fomentar a participação. Muitos desses processos são realizados de forma espontânea, às vezes com uma

próprio fato do crescimento dos altos índices de rejeição do então presidente da República, reforçando a tese de golpe contra o Estado de direito.

assunção dos serviços públicos por parte dos cidadãos, sem a participação do Estado.⁶

É nas cidades, nas localidades, nos territórios que os cidadãos realizam grande parte de suas práticas culturais cotidianas. Esses são espaços de vivência e convivência, nos quais pode ser verificada uma dinâmica cultural intensa. O campo cultural é aqui tratado de forma abrangente, não restrito ao das linguagens artísticas ou das práticas mais consagradas e reconhecidas.

O país possui um grau de desigualdade grande no que tange ao investimento municipal em cultura – cenário que se apresenta de maneira muito similar ao do conjunto das outras taxas de desigualdades apresentadas pelo país. Muitos municípios possuem baixo grau de investimento. Mesmo dentro desse quadro de desproporção de aplicação de recursos, quando verificamos a distribuição do total das despesas com cultura entre os três níveis de governo, temos uma importante presença dos municípios, como pode ser observado nos dados apresentados na Tabela 1 – coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consolidados no terceiro volume da publicação sobre o Sistema de Informações e Indicadores Culturais.

Tabela 1 – Despesa total com cultural segundo as esferas de governo, 2007-2010

ESFERAS	DESPESAS COM CULTURA			
	2007	2008	2009	2010
Federal	18,7%	17,4%	19,5%	20,5%
Estadual	32,3%	31,8%	35,4%	34,9%
Municipal	49%	50,8%	45,1%	44,5%

Fonte: *Sistema de informações e indicadores culturais, 2007-2010*.⁷

Na década de 1980 e mais intensamente na de 1990, alguns países como a França, que por muito tempo mantiveram uma política de financiamento e gestão da cultura altamente centralizada, passaram a investir no processo de descentralização administrativa, decisória e financeira. No final da década de 1990, as vilas francesas já investiam nos territórios o dobro dos recursos que o Ministério da Cultura. Em um estudo sobre o processo de descentralização e de ampliação da governança territorial, o especialista

6 SEMPERE, Alfons Martinell. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais, p. 64.

7 IBGE. *Sistema de informações e indicadores culturais, 2007-2010*.

francês Guy Saez alerta para a necessidade do desenvolvimento de novas lógicas para as políticas de cultura, que extrapolem a dimensão puramente institucional. Alerta ainda para a necessidade de mudança, urgente, dos procedimentos e dos instrumentos de políticas públicas, de maneira a nos autorizar a falar em uma nova ação pública fundada nos princípios do compartilhamento, da transversalidade e da territorialidade.⁸

Existe um largo debate sobre as tensões e contradições entre políticas de regulação social e ações de emancipação social, por um lado, e sobre a capacidade do Estado em assegurar a multiplicidade de direitos ou criar ações se mantendo operante com conceitos limitadores ou padronizadores das diferenças. Em um artigo no qual reflete sobre as possibilidades, ou não, do direito ter um papel emancipador na sociedade contemporânea, em especial na criação de possíveis esferas de representação dos oprimidos e marginalizados, Boaventura Souza Santos propõe que a “sociedade civil insubmissa” deve ter como objetivo:

[...] fomentar sociabilidades da convivialidade entre diferentes identidades culturais sempre que se encontrarem e disputarem um terreno de inclusão e pertença potencialmente comum. Através da sociabilidade, o terreno comum torna-se simultaneamente mais inclusivo e menos comum, ou seja, menos homogeneamente comum a todos os que afirmam pertencer-lhes.⁹

As reflexões de Boaventura surgem como um alerta, no sentido de se buscar evitar uma naturalização da existência e dos efeitos das políticas públicas em si mesmas. Olhando para o campo dos documentos internacionais que tratam das políticas públicas de cultura e dos direitos, destaca-se a *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*, na qual um conjunto de países signatários assumem uma série de compromissos a serem cumpridos.

Ao assinar a *Convenção* da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o governo brasileiro se comprometeu a, como previsto no artigo 1, “a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais; b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo; c) encorajar o diálogo entre

8 SAEZ, Guy. *Gouvernance culturelle territoriale*, p. 43.

9 SANTOS, Boaventura de Souza. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*, p. 49.

culturas”.¹⁰ Tais compromissos colocam em pauta uma questão fundamental para a implementação das políticas de cultura: o efetivo conhecimento das práticas culturais do país por parte dos gestores públicos da área. 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?”¹¹ questionam os pesquisadores Altair Moreira e Hamilton Faria ao tratarem das questões das gestões municipais de cultura, que teoricamente deveriam ser as possuidoras 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 artigo 4 do texto da Convenção da Diversidade, considerando-as como aquelas que “resultam da criatividade de indivíduos, grupo e sociedades e que possuem conteúdo cultural”.¹² As evidências reforçam as preocupações anteriormente colocadas, sob o risco da implantação de processos de territorialização das políticas e da garantia dos direitos culturais, sem um trabalho de aprofundamento do conhecimento sobre as realidades locais e a concomitante qualificação de gestores e suas equipes para o planejamento da ação pública no campo da cultura, em novas bases territoriais e a partir da criação de novos instrumentos (como propõe Guy Saez).

Voltando às reflexões do estudioso espanhol Alfons Martinell sobre cidades e direitos culturais, encontramos um importante questionamento acerca da relação entre direitos culturais e 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

10 UNESCO. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*, p. 4.

11 FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho?*, p. 12.

12 No artigo 4, a *Convenção* define conteúdo cultural como referindo-se “ao caráter simbólico, dimensão artísticas e valores culturais que tem por origem ou expressam identidade culturais”. UNESCO. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*, p. 6.

compromissos mais amplos para as instituições que tem o poder efetivo.¹³

Completamente atual em suas reflexões, Alfons Martinell chama nossa atenção para o componente retórico do discurso sobre os direitos. Há uma tendência contemporânea de que diversas cidades espalhadas pelo mundo invistam em projetos de revitalização de áreas degradadas a partir de usos culturais, ou mesmo, de transformação desses espaços dentro da lógica das atividades turísticas de cunho cultural – uma importante fonte de recursos para o desenvolvimento local. Em geral, tais projetos contêm em seus princípios argumentos no campo dos direitos e da cidadania cultural, misturados aos do desenvolvimento local. Sem dúvida, muitos desses projetos até chegam a envolver a comunidade local, mas não são sinônimos de garantia dos direitos culturais dos cidadãos ou de melhor distribuição de acesso e fruição entre grupos sociais. A bandeira dos direitos culturais é muitas vezes utilizada de maneira retórica, sem estar alicerçada em seus reais compromissos de efetivação. Néstor García-Canclini questiona tais processos de revitalização urbana, a partir de uma interrogação inquietante: “estamos transformando as cidades mediante o conhecimento e a cultura ou convertemos as cidades em espetáculo cultural sem modificar as desordens estruturais?”¹⁴

CONTEXTO HISTÓRICO

Retomando o fio histórico, com a posse do ministro Gilberto Gil em 2003, no primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), foram iniciados os trabalhos de reformulação do Ministério da Cultura (Minc), buscando criar uma estrutura que pudesse dar conta do desafio da construção de políticas culturais. O novo desenho institucional permitiu ao Minc estabelecer um papel diferenciado para a cultura dentro da esfera pública, além de promover a abertura de inovadores canais de diálogos com outras esferas do governo e da sociedade civil.

As iniciativas implementadas entre 2003 e 2006 (a gestão do ministro Gilberto Gil foi até 2007) foram fundamentais para a mudança de rumo

13 SEMPERE, Alfons Martinell. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais, p. 71.

14 GARCÍA-CANCLINI, Néstor. Imaginários culturais da cidade, p. 19.

das políticas culturais no país tanto no âmbito federal, quanto nos níveis estadual e municipal. Para Isaura Botelho, na gestão de Gil teve início um “processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural”, com tentativas de recomposição de orçamento e melhor distribuição dos poucos recursos. A pesquisadora destaca ainda o investimento “na recuperação de um conceito abrangente de cultura”, pois considera “como fundamental a articulação entre cultura e cidadania” e o alerta dado para “o peso da cultura em termos da economia global do país”.¹⁵

Outra ação de destaque dentro da gestão do ministro Gil foi a realização, em 2005, da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC) que, para a área, configurou-se como uma inovação no campo da participação e do envolvimento dos diversos atores sociais de uma localidade com as questões da gestão pública da cultura, locais e nacionais. As conferências municipais, estaduais e interestaduais¹⁶ possibilitaram, em todas as regiões do país, a instalação de diferentes espaços de reflexão e debate sobre a situação da cultura nos níveis local, regional e nacional. A partir de avaliações coletivas e de debates, foram abertas possibilidades de busca e proposição de novas formas de atuação do poder público.

A 1ª CNC também foi uma das etapas do processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído pela Emenda Constitucional nº 48, de 1º de agosto de 2005. Na CNC, foram formuladas propostas de diretrizes para a elaboração do PNC – aprovado em dezembro de 2010. Ainda em 2005, foi promulgado o decreto nº 5.520, de criação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), como parte integrante da estrutura do MinC. O CNPC é composto por representantes de vários ministérios, dos estados, dos municípios e dos mais diversos setores do campo cultural – que inicialmente formavam as câmaras setoriais e hoje integram os colegiados setoriais nacionais. O primeiro colegiado do CNPC tomou posse em dezembro de 2007. Verifica-se grande esforço por parte do MinC tanto no fortalecimento institucional em nível federal, quanto no desenvolvimento de ações mais territorializadas, de estímulo à gestão pública de cultura local.

Concomitantemente à realização da 1ª CNC, o MinC iniciou o processo de criação do SNC. O objetivo central do sistema era o fortalecimento da estrutura institucional da área da administração pública responsável pelo

15 BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias, p. 128.

16 Uma Conferência Nacional é sempre antecedida pelas etapas municipal e estadual, promovendo uma articulação participativa nas diversas regiões do país.

campo da cultura, também prevendo futuras ações de repasse de verbas entre fundos de cultura dos diferentes níveis de governo. Para participarem da 1ª CNC, municípios e estados assinaram um protocolo de intenções de adesão do SNC com o compromisso da criação de conselhos estaduais ou municipais de política cultural, da realização de conferências, da aprovação de planos de cultura, entre outros.

O estudioso mexicano Eduardo Nivón nos apresenta um oportuno quadro sobre o lugar da política cultural no mundo contemporâneo, quando nos diz que “a verdadeira novidade de nosso tempo é a percepção de política cultural como globalidade”.¹⁷ Podemos dizer que o autor nos alerta para a necessidade de que as políticas culturais sejam estruturadas de maneira mais sistêmica. Ao tratarmos do SNC estamos, em um primeiro momento, falando de um conjunto de instrumentos legais que permite uma integração de ações entre os diversos níveis de governo de uma estrutura sistêmica.

Os esforços de efetivar o funcionamento do SNC seguem ainda em fase embrionário, buscando ampliar o grau de institucionalidade das políticas culturais no conjunto dos níveis de governo – em alguns momentos, em inserir mesmo a cultura na pauta das políticas públicas locais. Não é um processo rápido ou fácil, principalmente levando em consideração os diferentes estágios em que se encontram as relações entre os poderes públicos e o campo da cultura ao longo de todo o país, com seus mais de cinco mil municípios e realidades locais imensamente diferentes.

A área da cultura sofre diuturnamente com o problema da escassez de recursos – muitas vezes agravada por sobreposições de instituições, programas e ações. Pensar a gestão cultural de maneira sistêmica é pensar um conjunto de elementos de integração recíproca (tanto com outros órgãos e áreas, como dentro da própria cultura), na busca de garantir uma sinergia, ou, dito de uma outra forma, ao buscar promover o esforço simultâneo de vários órgãos, de maneira a provocar a potencialização dos resultados.

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Como abordado anteriormente, o SNC começou a ser gestado em 2005. Foi planejado como uma maneira de garantir maior institucionalidade para a área, buscando assegurar que as políticas públicas de cultura pudessem vir a se transformar, efetivamente, em políticas de Estado,

17 BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural*, p. 54.

permitindo e estimulando a participação e o controle social. A proposta inicial do SNC recebeu uma excelente adesão em todas as regiões do país. Em 2005, 33,9% dos municípios brasileiros haviam assinado o protocolo de intenções, aderindo ao SNC.

O desenho do projeto original do sistema foi sendo aprimorado nos anos seguintes e a discussão nacional ampliada. Em 2010, o projeto de lei que institui o SNC começou a tramitar no Congresso Nacional, prevendo, inclusive, a criação de sistemas estaduais e municipais de cultura. No caso dos municípios, o projeto dispõe que um sistema municipal de cultura (SMC) possua, no mínimo, cinco dos componentes previstos para a efetividade de um sistema de cultura, que são: secretaria de cultura (ou órgão equivalente), conselho municipal de política cultural, conferência municipal de cultura, plano municipal de cultura e sistema municipal de financiamento da cultura (com fundo municipal de cultura).¹⁸

Tabela 2 – Gestão Municipal da Cultura

CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR	2006 (%)	2014 (%)
Secretaria exclusiva	4,2	19,3
Secretaria em conjunto	72	54,2
Setor subordinado a outra secretaria	12,6	15
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	6,1	3,9
Órgão da administração direta	2,6	2,1
Não possui estrutura específica	2,6	5,5

Fonte: *Pesquisa de informações básicas municipais, 2006 e 2014.*¹⁹

Em 2006, a pesquisa do IBGE nos informou que 72% dos municípios brasileiros possuíam secretaria municipal de cultura em conjunto com outras políticas; que em 12,6% dos municípios elas eram subordinadas a outra secretaria; 6,1% se encontravam subordinadas diretamente ao

18 Os outros elementos são: programa de formação na área da cultura; sistema de informações e indicadores culturais; e sistemas setoriais de cultura.

19 IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura, 2006*; IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura, 2014.*

executivo; 4,2% possuía secretaria municipal exclusiva, 2,6% dos municípios mantinham uma fundação e 2,4% não possuía estrutura específica.²⁰

Em 2014, já depois do esforço inicial de implementação do SNC, o IBGE fez uma nova pesquisa municipal sobre a área da gestão da cultura. A Tabela 2 apresenta os dados de 2006 e 2014, para uma melhor visualização.

Um grande desafio a ser enfrentado no processo de institucionalização da cultura é a existência de um constante movimento de criação e extinção de secretarias no nível municipal de governo – ou seja, há um processo constante de descontinuidade administrativa tanto nos níveis da estrutura, como no de implementação de projetos. É comum que em um mesmo mandato o prefeito altere uma ou duas vezes a estrutura de suas secretarias (não só a de cultura).²¹ Dentro da concepção do SNC, a coordenação dos sistemas nos níveis locais caberá a um órgão gestor da cultura, que é o responsável na área pela elaboração, articulação, financiamento e regulamentação das ações, além de ser o canal de diálogo com os outros níveis de governo. Algumas considerações preliminares podem ser tecidas a partir dos dados da Tabela 2, coletados pelo IBGE. Verifica-se que o índice de secretarias exclusivas cresceu significativamente entre a realização das duas pesquisas, o que parece demonstrar um fortalecimento da área da cultura, mesmo que simbólico no quadro nacional. Para se falar de um efetivo fortalecimento, precisaríamos analisar outras variantes, tais como: orçamento específico, quadro de pessoal, atividades implementadas, canais de participação popular, sistemas de financiamento etc. Temos ainda, como dado positivo, a redução do percentual do setor diretamente subordinado ao executivo, mas, por outro lado, há o crescimento, ainda que pequeno, do índice de municípios sem nenhum órgão de cultura.

Voltando ao SNC, um dado inovador proposto é o da busca de algum grau de efetividade na partilha de poder nos processos decisórios, expresso na obrigatoriedade da existência de instâncias de articulação, pactuação e deliberação, na qual deverão estar representados os diferentes segmentos da sociedade civil local (como um todo) e do poder público. Essas instâncias são os conselhos municipais de política cultural e as conferências de cultura (e seus fóruns ou sistemas de reuniões periódicas que existam).

20 IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura*, 2006.

21 Para pesquisas futuras, uma pergunta complementar importante é a de há quanto tempo aquele órgão existe nesse formato.

A Munic, realizada pelo IBGE, que foi a campo em 2009, nos informou que 24,7% dos municípios brasileiros possuíam conselhos de cultura e que 74% deles realizaram reuniões regulares nos últimos 12 meses anteriores à pesquisa. Em 2014, esses percentuais haviam subido para 36,6% municípios com conselhos e 81,6% desses com reuniões regulares. Sendo que, em termos de composição, desses conselhos, 77,7% são paritários, em 5,3% há uma maior representação da sociedade civil e em 17% dos conselhos existentes o poder público tem maior representação – o que demonstra ainda haver resistência do poder público em adotar modelos que deem maior autonomia de participação na sociedade civil.

Os conselhos de política cultural – e não simplesmente os conselhos de cultura – têm um papel ativo no processo decisório. Eles não devem ser somente órgãos consultivos, tal como ainda são muitos dos conselhos de cultura existentes. Outro elemento distintivo dos conselhos de política é o modelo de exigência da representatividade da sociedade civil. Deve ser um conselho que não conta apenas com a participação do poder público e de especialistas por ele escolhidos. O órgão deve manter, no mínimo, a paridade de representação entre poder público e sociedade civil, esses últimos eleitos pela sociedade. A pesquisa de 2014 do IBGE nos informou que dos conselhos existentes, 10,2% ainda mantinham a prática de indicação exclusiva pelo poder público, apesar de todos os esforços do MinC.²²

Dentro dos cinco elementos básicos estabelecidos pelo projeto de lei do PNC para os sistemas municipais e estaduais, a realização de conferências é o momento principal de escutar a sociedade, do diálogo mais direto do poder público com a comunidade e da possibilidade de ampliação dos atores sociais envolvidos nos processos de participação. As conferências também são momentos de discussão e aprimoramento das atividades previstas nos planos de cultura. Pela pesquisa do IBGE, 2.793 municípios – 50,1% do total – havia realizado conferências municipais e 811 (14,6%) tinham a conferência prevista por lei – fato que deve conferir maior legitimidade e institucionalidade às decisões e proposições oriundas das conferências.²³

Na verdade, os mecanismos ou os componentes do SMC estão todos extremamente interligados, todo o tempo se retroalimentando. As conferências fornecem subsídios para a estruturação dos planos, a avaliação

22 IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura*, 2014.

23 Ibid.

pública das políticas e a elaboração de diagnósticos, promovendo o debate sobre a situação local e ainda podem ser o momento de renovação dos conselhos de política. O conselho, por sua vez, trabalha com o órgão gestor para transformar as propostas das conferências (ou de outras consultas públicas ou a de especialistas) em planos de cultura, sem perder seu caráter deliberativo e fiscalizador cotidiano. O órgão gestor planeja, propõe e implementa as ações e os programas com a contribuição do conselho de cultura e, seguindo as diretrizes básicas estabelecidas pelo plano de cultura, sempre com a responsabilidade de avaliar e refletir sobre a conjuntura no curto e no longo prazos. Dependendo da realidade do município, ele poderá ainda manter sistemas setoriais de cultura, tais como os das áreas artísticas, bibliotecas, museus e patrimônios, que contribuem para aprimorar o trabalho com as políticas de maneira setORIZADA.

Para garantir um processo mais efetivo, de continuidade das ações e das políticas, é necessário a existência de um sistema de financiamento da cultura. O município deve possuir um programa de fomento à cultura, é necessária a existência de recursos financeiros específicos para a área. No caso do SNC e do Procultura (programa de financiamento previsto para substituir a Lei Rouanet, que está há anos tramitando no Congresso Nacional), a transferência de recursos está condicionada à existência de um fundo de cultura e de um órgão oficialmente instituído, que possibilite uma gestão transparente e democrática dos recursos, contando com a participação da sociedade civil. É importante ressaltar que como se trata do uso de recursos públicos, a responsabilidade da ordenação das despesas, da aplicação dos recursos e da prestação de contas deverá ser do titular da Secretaria Municipal de Cultura ou do órgão equivalente.

Dois outros instrumentos de gestão estão previstos no SNC: o Sistema de Informações e Indicadores de Cultura e o Programa de Formação na Área da Cultura. Apesar de não estarem previstos como um dos cinco componentes mínimos de um SMC, são fundamentais para a implementação e o bom funcionamento do restante. A produção de informações sobre a cultura local é fundamental para garantir maior eficácia na gestão. Estamos tratando aqui da produção de informações mais exatas sobre equipamentos ou acervos, do patrimônio material e imaterial, do mapeamento de grupos artísticos profissionais ou amadores, do conhecimento sobre as festas e as práticas culturais cotidianas do território. O conhecimento efetivo da realidade local, a existência de mapeamentos e a produção sistemática de informação são elementos fundamentais para a garantia da elaboração de

um bom plano local de cultura – que reflita e dialogue com a dinâmica territorial –, de uma administração que possa fazer a distribuição mais justa dos recursos existentes. O segundo instrumento previsto no SNC é a criação de um programa de formação na área da cultura, de maneira a permitir uma constante atualização e aperfeiçoamento do conjunto dos agentes envolvidos com a produção cultural local. Um investimento urgente a ser feito, sem dúvida, é na qualificação daqueles profissionais que atuam na área pública, pois isso permitirá compreender melhor o funcionamento do SNC como um todo, assim como o aprimoramento dos conhecimentos práticos e conceituais no campo das artes e da cultura.

O objetivo fundamental de uma política cultural deveria ser garantir o direito à cultura, do qual goza o conjunto dos cidadãos – como previsto na Constituição Federal e, ainda, em algumas das constituições estaduais e leis orgânicas. A política cultural deve ter em conta que as ações estão posicionadas nos campos do real e do simbólico, do consumo e da fruição, do acesso e das práticas. A maior parte das disputas e tensões entre o direito previsto, o direito concretizado e a negação dos direitos, se fará mais evidente nos territórios sob as administrações municipal e estadual.

Um município, independentemente do tamanho do seu território ou de sua população, é constituído por múltiplos outros recortes territoriais reais e simbólicos, nos quais as disputas por direitos se farão mais evidentes. Independente do processo de desinvestimento na construção do SNC pelos três ministros da cultura que ocuparam a pasta nesse curto período de um ano e meio do golpe que destituiu a presidente eleita Dilma Rousseff, ao verificamos o índice de adesão ao SNC pelos municípios brasileiros, constatamos que, em janeiro de 2018, chegava a 45,8%, sendo distribuído da seguinte forma:

Tabela 3 – Adesão ao Sistema Nacional de Cultura

	ESTADOS COM ADESÃO	MUNICÍPIOS COM ADESÃO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS COM ADESÃO
Centro-Oeste	4	199	467	42,6%
Norte	6	190	450	42,2%
Nordeste	9	888	1.794	49,5%
Sudeste	4	676	1.668	40,5%

	ESTADOS COM ADESAO	MUNICÍPIOS COM ADESAO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	% MUNICÍPIOS COM ADESAO
Sul	3	600	1.191	50,4%
Total	26	2.553	5.570	45,8%

Fonte: Sistema Nacional de Cultura – Acordo de Cooperação Federativa – atualizado em 24/01/2018 – MinC.

A Tabela 3 nos revela um cenário de razoável articulação do poder público municipal na direção da construção de políticas públicas de cultura. É importante ressaltar que para aderir ao SNC, o município se compromete a cumprir um conjunto de exigências, tais como a realização de conferências municipais de cultura, a elaboração de um plano de cultura, a criação de um conselho de política cultural, enfim, todo um conjunto de ações que requerem um diálogo intenso do poder público com a sociedade civil.

Dentro desse cenário, destaca-se o fato de que a questão cultural a partir do início dos anos 2000 passou, gradativamente, a ocupar maior destaque nos programas e discursos dos governos, nos diversos níveis, ainda que em proporção variada. Aqueles envolvidos com o campo da cultura em geral, produtores, agentes, gestores culturais, artistas, também passaram a buscar e reivindicar formas de participar e de interferir nos processos de decisão no campo das políticas públicas culturais, de maneira crescente. Multiplicam-se os movimentos de valorização das manifestações culturais locais, aumentando, também, as demandas por melhor formação e especialização dos agentes e gestores culturais locais.

Ainda que identifiquemos que o país começou, a partir de 2016, a viver uma grave crise de caráter democrático e constitucional, que se aprofunda no nível do governo federal especialmente, muitas das iniciativas de políticas públicas de cultura plantadas nos territórios floresceram e vêm se mostrando como possíveis alicerces, como bases para o fortalecimento e a efetivação dos direitos culturais, independente dos rumos das políticas federais.

AINDA ALGUMAS QUESTÕES...

Retomando a análise sobre o lugar e o papel da gestão pública de cultura, do estudioso peruano Víctor Vich, devemos entender as políticas culturais como dispositivos que podem ativar novos processos sociais. Em

uma conjuntura de crise, na qual assistimos a despolitização das ações cotidianas e a espetacularização da política, Vich chama nossa atenção para o fato de que sempre podemos reinventar novas formas de vida, assim:

O trabalho em cultura é, então, um trabalho focado, visando a construção de uma nova hegemonia: é um trabalho para transformar as normas, o *habitus* que nos constitui como sujeitos, para deslegitimar aquilo que se apresenta como natural (e sabemos que é histórico), e para revelar outras possibilidades de individuação e de vida

Os questionamentos e as reflexões de Vich tratam, de alguma maneira, de uma mesma ordem de coisas como as que foram colocadas por Marilena Chauí ao assumir a Secretaria de Cultura de São Paulo no final dos anos 1980. As elites latino-americanas, mesmo com o retorno aos regimes democráticos, mantiveram os países com níveis de desigualdades profundas. Muitos dos governos, controlados por essas elites, continuaram a tentar “domesticar” os imaginários sociais, contando, em sua grande maioria, com um especial apoio dos meios de comunicação de massa.

Marilena Chauí, no momento em que ocupou a Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo, defendia que uma gestão pública que se pautasse pelo princípio da cidadania cultural, deveria considerar que todos os cidadãos têm o “direito a produzir cultura, seja pela apropriação dos meios culturais existentes, seja pela invenção de novos significados culturais”.²⁴ Pensar a territorialização das políticas culturais é ter em mente o alto grau de responsabilidade da gestão municipal na garantia do direito de produzir cultura, seja fornecendo as possibilidades de apropriação dos meios existentes (como visto anteriormente), seja a partir da ação de reconhecimento do que se produz nos territórios como cultura. O florescimento ou a invenção de novos significados culturais podem ser potencializados e expandidos pela implementação de políticas culturais que possibilitem e incentivem sua existência. Esse é um dos caminhos pelos quais se pode propiciar ou mesmo promover alterações nos cotidianos cristalizados e hierarquizados, permitindo que os atores sociais construam novas imagens sobre si mesmos e possam produzir transformações sociais.

Um direito fundamental, presente em diversos documentos e declarações, a ser garantido efetivamente pelas políticas culturais é o de que o conjunto dos cidadãos possa participar das decisões a serem implementadas

24 CHAUI, Marilena. *Cidadania cultural*, p. 70.

pela gestão cultural. Retomando os estudos de Víctor Vich, ao apresentar seu trabalho, o estudioso afirma que sua obra é uma contribuição para o debate sobre a implementação e o desenvolvimento das políticas culturais na América Latina. Campo que, segundo ele, cresce cada vez mais e passa a contar com a participação de profissionais de origem cada vez mais diversa, na medida em que é visto não só como um campo de trabalho, mas como também de possibilidades de profunda intervenção e compromisso social.²⁵

Inspirada, mais uma vez, pelas reflexões de Marilena Chauí, afirma-se aqui que cabe aos governos municipais garantir a existência de locais e condições de acesso aos bens culturais para a população. A efetivação de tal princípio requer planejamento e articulação entre as áreas de políticas públicas, assim como conhecimento sobre a dinâmica cultural do território que está sob a responsabilidade daquela gestão. Segundo a pesquisadora argentina Mariana Chaves em seu artigo “La ciudad como lienzo de las culturas”, é na mesma matriz cultural que fomos construídos que se constroem as cidades.²⁶ As políticas culturais devem incorporar novos atores sociais aos cenários decisórios (e não invisibilizá-los), sob pena, caso isso não ocorra, de que continuemos a assistir a reprodução das desigualdades históricas no campo da gestão pública da cultura. Como nos alerta Víctor Vich, hoje “sabemos que a construção de uma sociedade democrática passa pelo estabelecimento de uma verdadeira justiça econômica e por uma maior institucionalidade política, e quiçá a reconstrução de novos imaginários sociais possam contribuir com esse processo”.²⁷

Para Vich, a proposta de desculturalizar a cultura na América Latina é urgente, visa a deslocar a cultura de um suposto lugar autônomo e utilizá-la como recurso, provocando efetivas mudanças sociais.

A política cultural deve ser pensada como uma efetiva possibilidade de contribuir com a formação de uma sociedade mais humana, mais crítica, menos desigual nas formas de fazer, de ser, de ver e de estar. O fomento à inventividade nas artes e nas humanidades, por exemplo, não pode (ou não deve) prescindir da libertação do pensamento, do estímulo a crítica consciente, da não repressão da diferença.

25 VICH, Víctor. *Desculturalizar la cultura*, p. 14.

26 CHAVEZ, Mariana. *La ciudad como lienzo de las culturas*, p. 350.

27 “Sabemos que la construcción de una sociedad democrática pasa por el establecimiento de una verdadera justicia económica y por una mayor institucionalidad política, y quizá da reconstrucción de nuevos imaginarios sociales pueda contriuir a ello”. VICH, Víctor. *Desculturalizar la cultura*, p. 98.

O processo de institucionalização do campo da gestão pública foi iniciado. A obrigação do cumprimento das metas do PNC está prevista na Constituição. A partir do processo de afastamento da presidente Dilma, os grupos que chegaram ao poder vêm fazendo uma desconstrução sistemática dos processos que estavam em curso. O MinC perdeu em recursos e em centralidade política. Apesar da conjuntura atual completamente adversa, ao estudarmos a estruturação de outros sistemas nacionais de políticas setoriais, observamos que eles foram fruto de processos de longa duração (educação e saúde), de avanços e retrocessos.

Várias das ações iniciadas pelos estados e municípios, em diálogo com o SNC, vêm tendo continuidade. Não devemos desconsiderar o fato de que as práticas culturais ocorrem no território e que o poder municipal é o principal agente público desse diálogo. Na estruturação do sistema federativo brasileiro, os municípios têm larga autonomia. As demandas e as práticas locais devem ser, prioritariamente, atendidas pelo governo municipal.

A ação inicial do MinC no sentido de elevar as políticas de cultura ao patamar de políticas públicas, de institucionalizar as ações com o comprometimento do poder legislativo (por meio dos projetos de lei), de democratizar as instâncias de discussão e de decisão no campo da ação pública na cultura, foi fundamental. Ocorreram vários desdobramentos das políticas nos níveis estadual e municipal que permitiram um envolvimento social significativo e a ampliação do nível de comprometimento dos governos locais.

Enfim, a proposta dessas rápidas reflexões já apresentadas é contribuir com os debates que buscam o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão pública em uma sociedade democrática. Antes de finalizar, é importante ainda acrescentar algumas questões que considero compor o rol de desafios para o aperfeiçoamento da gestão pública de cultura.

A primeira delas é a necessidade da construção de novos modos ou modelos de gestão pública que permitam o diálogo e a ação mais efetiva do Estado com os múltiplos atores sociais. Há ainda nos mecanismos de gestão pública e nas regulações fortes resquícios de práticas autoritárias, centralizadoras e elitistas, que buscam manter uma espécie de fosso que separa os governantes dos governados, uma elite que acessa o Estado como parceiro de uma maioria que é tratada como cliente – muitas vezes de segunda categoria. Há um claro esgotamento dos modelos tradicionais de representação, são necessárias novas ferramentas de gestão que garantam a ampliação da capacidade do conjunto da sociedade de se fazer representar

ao Estado. Talvez as novas tecnologias possam ser úteis nesse processo, ainda que tempos muito sombrios se avizinhem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2006.
- 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.
- CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CHAVEZ, Mariana. La ciudad como lienzo de las culturas. In: QUEVEDO, Luis Alberto (Org.). *La cultura argentina hoy: tendencias!* Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.
- FARIA, Hamilton. Conselhos municipais de cultura e cultura participativa: reavaliar caminhos e buscar horizontes. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho?: conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José; VERSOLATO, Fernanda (Org.). *Você quer um bom conselho?: conselhos municipais de cultura e cidadania cultural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- GARCÍA-CANCLINI, Néstor. Imaginários culturais da cidade: conhecimento/espetáculo/desconhecimento. In: COELHO, Teixeira. *A cultura pela cidade*. São Paulo: Iluminuras, 2008.
- KONDER, Leandro. Política e cultura. *O Globo*, p. 7, 15 abr. 2002.
- IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. *Pesquisa de informações básicas municipais: gestão pública*, 2005. Rio de Janeiro, 2006.
- _____. *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros – cultura*, 2006. Rio de Janeiro, 2007.
- _____. *Sistema de informações e indicadores culturais, 2007-2010*. Rio de Janeiro, 2013. v. 31.
- _____. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura*, 2014. Rio de Janeiro, 2015.
- UNESCO [Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura]. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*. Paris, 2005.

- SAEZ, Guy. Gouvernance culturelle territoriale: les acteurs. In: SAEZ, G. (Coord.). *Institutions et vie culturelles*. Paris: La Documentation Française, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 205-124, 1997.
- SEMPERE, Alfons Martinell. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, p. 61-72, 2011.
- VICH, Víctor. *Desculturalizar la cultura: la gestión cultural como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.

