

DIREITO E POLÍTICAS CULTURAIS

Frederico A. Barbosa da Silva
Organizador



DIREITO E POLÍTICAS CULTURAIS

Frederico A. Barbosa da Silva
Organizador



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaró Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

DIREITO E POLÍTICAS CULTURAIS

Frederico A. Barbosa da Silva
Organizador



Rio de Janeiro, 2021

Direito e políticas culturais / Frederico A. Barbosa da Silva. Organizador – Rio de Janeiro : Ipea, 2021.

418 p. : il., gráf., mapas.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5635-016-5

1. Cultura. 2. Política cultural. 3. Financiamento. 4. Políticas públicas. I. Silva, Frederico Augusto Barbosa da. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 306.0981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
--------------------	---

PARTE I – CULTURA E SEUS DIREITOS

CAPÍTULO 1 A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL.....	11
Frederico A. Barbosa da Silva	
Herton Ellery Araújo	
Suylian Midlej	

CAPÍTULO 2 O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS INSTRUMENTOS	69
Frederico A. Barbosa da Silva	
Eliardo Teles	

PARTE II – FINANCIAMENTO DA CULTURA

CAPÍTULO 3 DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS	113
Frederico A. Barbosa da Silva	
Roberto Freitas Filho	

CAPÍTULO 4 FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	149
Frederico A. Barbosa da Silva	

PARTE III – POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E PARTICIPAÇÃO

CAPÍTULO 5 O REDESENHO DO PROGRAMA CULTURA VIVA: <i>PERFORMANCE</i> DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA?.....	179
Paula Ziviani	

CAPÍTULO 6 OS USOS DO REGISTRO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL PARA RECONHECIMENTO DE DIREITOS INTELECTUAIS COLETIVOS: O QUE DIZEM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO IPHAN SOBRE O LIVRO DE REGISTRO DAS FORMAS DE EXPRESSÃO	193
Rodrigo Vieira Costa	
Frederico A. Barbosa da Silva	

CAPÍTULO 7	
AS MÚLTIPLAS REDES DO PROGRAMA CULTURA VIVA	221
Frederico A. Barbosa da Silva	
Valéria Labrea	
CAPÍTULO 8	
O IPHAN E O PROGRAMA MONUMENTA: LIÇÕES PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	265
Ana Clara Giannecchini	
PARTE IV – DESAFIOS	
CAPÍTULO 9	
ARTE, EDUCAÇÃO E A PROVA DO PUDIM: ENTRE OS DIREITOS PÚBLICOS SUBJETIVOS E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DA ARTE	287
Érica Coutinho	
Frederico A. Barbosa da Silva	
CAPÍTULO 10	
CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022.....	335
Ana Codes	
Frederico A. Barbosa da Silva	
Herton Ellery Araújo	
CAPÍTULO 11	
AS PRÁTICAS CULTURAIS E OS PLANOS DE CULTURA	355
Frederico A. Barbosa da Silva	
Juliana Sá	

APRESENTAÇÃO¹

A contribuição das políticas culturais para o desenvolvimentos político e econômico vem despertando crescente interesse e a atenção pública. Proliferam contemporaneamente os estudos que objetivam responder às questões relacionadas ao intrincado tema do desenvolvimento cultural e das suas relações com as dinâmicas mais amplas da economia e da sociedade.

O desenvolvimento da cultura é de fato um tema polêmico, dada sua diversidade, fluidez e imaterialidade. Além disso, a discussão sobre o tema é muitas vezes permeada por um debate ideológico mais amplo a respeito de princípios de justiça, de valores derivados da filosofia política e, sobretudo, do lugar e do papel do Estado na implementação de políticas culturais.

A despeito do reconhecimento da força imprevisível e incontrolável dessas controvérsias, os textos que se seguem procuram se deslocar entre debates, justificativas valorativas, normativas e ideológicas mais amplas e a empiria. Isto é, os textos aqui apresentados são resultado de pesquisas ancoradas na metodologia das ciências sociais, especialmente na sociologia da ação pública, na literatura de políticas públicas, em finanças e orçamento público, direito e estatística.

Cada capítulo tentou responder a questões específicas presentes no debate das políticas públicas culturais, tendo como característica o diálogo com diferentes interlocutores, ocultos ou explícitos, envolvidos no jogo das políticas culturais ou das pesquisas sobre esse tema.

A primeira parte contém discussões a respeito das políticas culturais e de sua efetividade, a partir do escopo definido constitucionalmente e do pacto federativo ali previsto. Não discute interpretações possíveis ou alternativas do federalismo cultural, mas se constitui em quadro de fundo que contextualiza a etapa posterior da reflexão.

Na segunda parte, discutem-se a forma de financiamento das ações na área cultural, com ênfase específica no governo federal, e as controvérsias instauradas entre os atores a respeito da participação do Estado e das modalidades de fomento de ações e programas que deveriam ser implementados.

A terceira parte estuda mais diretamente alguns programas implementados nos domínios das políticas de cultura, entre eles o programa Cultura Viva, o programa Patrimônio Imaterial e o programa Monumenta, no âmbito de suas relações com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5apresenta>

A última parte faz questionamentos sobre o futuro das medidas implementadas, levanta hipóteses sobre as relações entre políticas educacionais e cultura e aponta alguns dos desafios a serem enfrentados. Vale mencionar, especialmente, o desafio de estruturação de um sistema de financiamento que considere as desigualdades e capacidades de estados, Distrito Federal e municípios para os anos vindouros e que de fato implemente planos nacionais do Sistema Nacional de Cultura, pilares da coordenação federativa na área, como formas de democratização da cultura.

Cabe aqui lembrar que o contexto histórico se transformou rapidamente desde o período em que os textos foram escritos. O Ministério da Cultura (MinC), por exemplo, sempre esteve entre as pastas do Estado com menor orçamento e que pouco comprometeu, em qualquer momento histórico, as contas públicas. A despeito disso, foi o primeiro a entrar na lista dos órgãos ministeriais que seriam fundidos a outros pelo atual governo, depois de uma primeira tentativa infrutífera no governo Michel Temer.² A preocupação de todos os envolvidos com as políticas culturais é que o fim do MinC ou sua transformação em secretaria possa acarretar a perda de autonomia da cultura e menor capacidade de articulação e atuação tanto nas ações de preservação patrimonial quanto no dinamismo das artes e das políticas de reconhecimento e resgate das “culturas populares”.

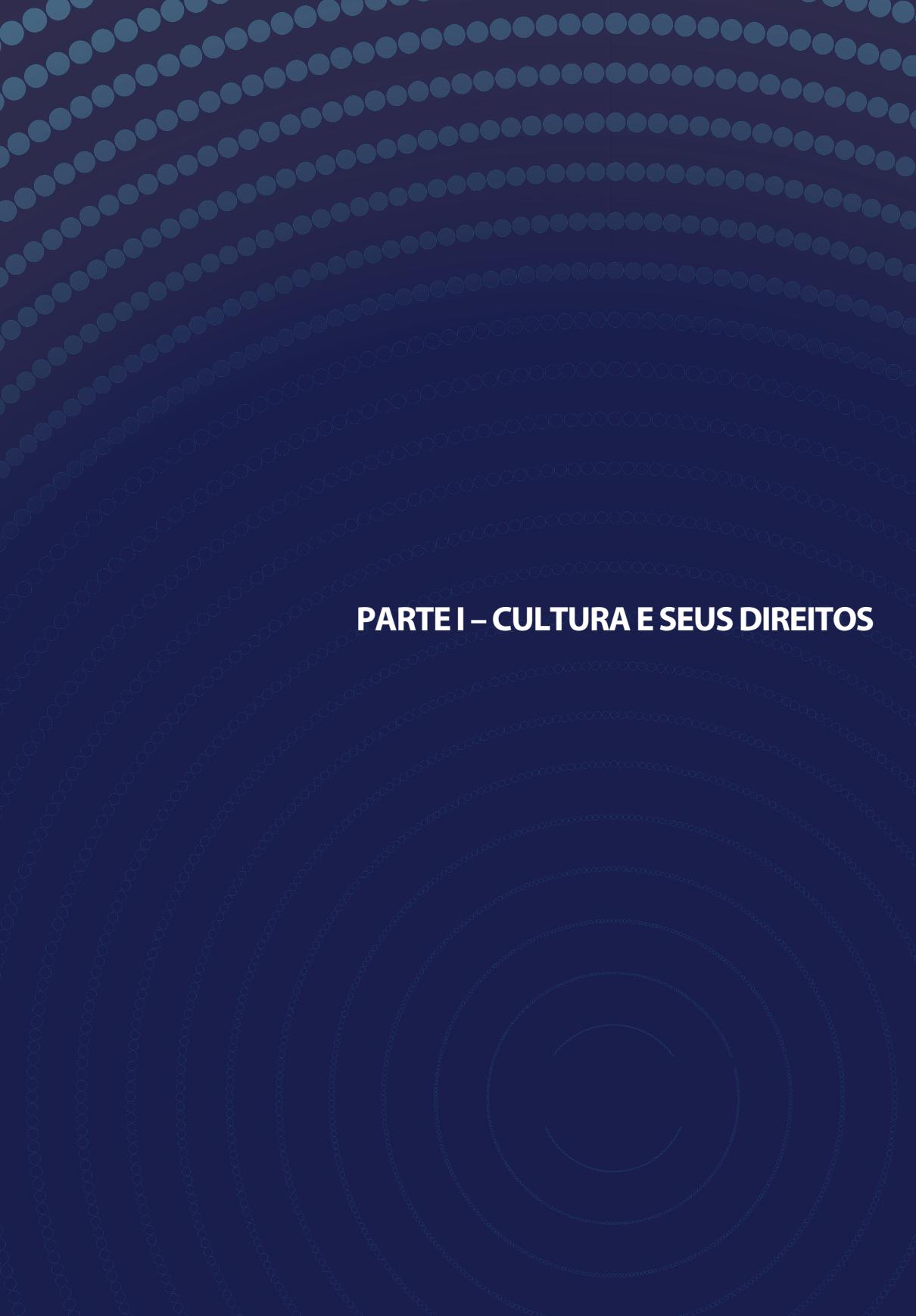
Os desdobramentos práticos da nova configuração institucional e política que vêm acontecendo no âmbito da cultura só serão mais bem dimensionados no futuro, inclusive porque já se veem algumas reações organizadas e com peso político e institucional resistindo à perda de autonomia e minimização do papel das políticas públicas na área.

É evidente que as concepções políticas para cada setor de atuação são diversas entre os governos, e é possível perceber níveis diferenciais de conhecimento e reconhecimento entre cada um deles. Os riscos de desconstrução institucional, entretanto, justificam a preocupação dos setores culturais sobre os rumos das políticas culturais.

Os desafios de consolidação de políticas na área nunca foram triviais. As apostas e os esforços daqueles que reconhecem a importância da área precisarão ser multiplicados. Os textos que são aqui apresentados dão testemunho do trabalho do Ipea no acompanhamento, na avaliação e no desenho de políticas públicas nas mais diversas áreas da cultura nacional. As reflexões apresentadas, mesmo as mais críticas, refletem o envolvimento dos autores com o fortalecimento das instituições e das políticas de incentivo às atividades culturais no país.

Lenita Maria Turchi
Diretora de estudos e políticas sociais do Ipea

2. Em 2019, no governo de Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, extinguiu o Ministério da Cultura e criou a Secretaria Especial da Cultura (Secult) do Ministério da Cidadania. O Decreto nº 10.359, publicado em 21 de maio de 2020, por sua vez, transferiu a Secult para a pasta do Turismo.

The background features a dark blue gradient with a subtle texture. Overlaid on this are several sets of thin, light blue lines. One set of lines radiates from the bottom right corner, creating a fan-like effect. Another set of concentric circles is centered in the lower right quadrant, with the innermost circle being solid and the outer ones having a dashed or dotted pattern.

PARTE I – CULTURA E SEUS DIREITOS

CAPÍTULO 1

A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³

Herton Ellery Araújo⁴

Suylan Midlej⁵

1 APRESENTAÇÃO

O debate sobre a democracia cultural é um norte para os gestores públicos da área cultural desde muito antes da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A discussão a respeito do conceito de democracia cultural mobiliza interpretações e ideias distintas, mas relacionadas.

Em primeiro lugar, esse conceito indica a ideia de democratização cultural quando as artes tradicionais são consideradas importantes. Adicionalmente, aponta que seria necessário promovê-las, incentivando-as e formando públicos. Em segundo lugar, ele se refere aos processos de construção de políticas públicas com abrangência territorial e instituições sólidas, capazes de conduzir ações coordenadas na direção de finalidades politicamente definidas, sobretudo implicando a democratização das fontes de financiamento, e na participação nos processos políticos. Por fim, sugere considerar não apenas as artes, mas também a cultura do cotidiano como objeto de política – nesse caso, o uso do conceito aproxima-se da acepção antropológica de cultura, quando as políticas devem promover e reconhecer a pluralidade de alternativas e conteúdos simbólicos dos modos de vida.

O conceito ganhou pleno significado depois da promulgação da Carta Magna. A cultura, além de ter ganhado dois artigos específicos (art. 215 e 216), aparece em inúmeros outros capítulos e artigos constitucionais, sendo necessária uma interpretação sistemática do conceito de cultura como objeto de ação pública, mesmo que signifique ampliar a análise para um escopo mais abrangente que o da atuação do então Ministério da Cultura (MinC).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap1>

2. Publicado originalmente em Ipea (2009).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

A cultura, com a CF/1988, além de participar dos direitos fundamentais, ou seja, situar-se como parte do rol dos direitos civis e políticos – dos direitos básicos, nos termos do filósofo político norte-americano John Rawls (2002), que incluem direitos e liberdades individuais, direitos de autor e direitos de participação política –, passou a compor aqueles direitos que exigem condições materiais e ações específicas para garantir os meios de realização da cidadania. São os direitos sociais que, para sua materialização, necessitam de recursos institucionais ou políticas públicas. Portanto, há uma transição: de um Estado Cultural que protege direitos, mas é neutro em relação aos processos culturais, no qual, na verdade, os indivíduos são protegidos dos excessos do poder público, para um Estado que é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura.

O Estado Cultural manifesta-se, por um lado, nos direitos e nos deveres fundamentais, em que a causa é a proteção subjetiva, e, por outro lado, em uma tutela objetiva, com o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais que promovam a democracia cultural. Por essa razão, pode-se afirmar que o Estado Cultural realiza o que é prescrito e determinado pela Constituição Cultural, que contém dispositivos jurídicos de tutela subjetiva e objetiva da cultura.

Nesses termos, deve-se lembrar que as tutelas subjetiva e objetiva são complementares e se relacionam de forma a se interpenetrar e apoiar na organização e atuação do Estado Cultural. Sem descuido dessa posição teórica, é preciso, no entanto, considerar que, na prática política, os atores sociais ora valorizam a proteção da liberdade conferida pela CF/1988, direcionando críticas à intervenção do Estado, ora encontram os meios de realizar a democracia cultural nas instituições políticas.

Este texto pretende analisar o movimento de constitucionalização e realização de políticas culturais a partir de certos princípios ou ideias condutoras já expressados nos textos constitucionais. Além da interpretação do ordenamento constitucional da cultura, este trabalho a relaciona com políticas públicas que devem garantir a realização de direitos culturais, refletindo a questão que de imediato chama atenção no quadro de reflexões sobre os vinte anos de CF/1988, qual seja, a da efetividade do direito. Em primeiro lugar, é patente o fato de que a cultura é dever do Estado desde a Constituição de 1934, quando se indicou a criação de instituições culturais como modo de realização desse dever. A CF/1988 inova ao tratar de direitos culturais e estabelecer políticas tanto de patrimônio como de incentivo à produção cultural. No começo dos anos 2000, iniciativas de Emenda Constitucional (EC) vão tentar oferecer maiores garantias para a realização de políticas e indicar dispositivos que configurem a política como um sistema.

O texto se divide em cinco seções, incluindo esta apresentação. A seção 2 discute o objeto da política cultural, apresentando duas dimensões da cultura: a

antropológica e a institucional. Parte-se do suposto de que o texto constitucional conceitua a cultura de forma ampla o suficiente para acomodar ações políticas de tipos diferenciados, capazes de organizar diferentes objetivos e com diferentes graus de abrangência e formatos. Na verdade, indica que não há necessidade de escolha de conceitos específicos de cultura que informem as políticas, sendo que os conceitos disponíveis referem-se a aspectos importantes e diferentes das dinâmicas culturais, e todos devem ser igualmente considerados. Propõe que o trabalho de processamento político de ações públicas – formatação, implementação e avaliação – deve ser pautado em definições mais operacionais, e por essa razão desenvolve a ideia de circuitos culturais. A cultura seria formada por circuitos, com diversos conteúdos e formas, que seriam o objeto da ação pública. Dessa maneira, do conceito de cultura ficam quatro registros, inclusive valorados constitucionalmente, relacionados a seguir.

- 1) A cultura é um fenômeno complexo, múltiplo e plural, como registra a antropologia.
- 2) A cultura se relaciona com o Estado democrático de direito, isto é, a Constituição Cultural é elemento essencial da Constituição, em que estão preconizadas a democracia e a participação social nas formas de atuação do Estado.
- 3) O estabelecimento de um conceito de cultura é meramente formal diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter processual do fenômeno cultural.
- 4) As políticas públicas se referem às capacidades de coordenação e ação do poder público sobre múltiplos processos jurídicos, políticos, econômicos e sociais. O Estado Cultural refere-se à construção de capacidade de ação sobre os fenômenos culturais.

A seção 3 apresenta o Estado Cultural brasileiro. Em primeiro lugar, o Estado Cultural é uma construção jurídica e jurisprudencial que tem por fundamento a Constituição Cultural, isto é, as definições de atribuições e competências do Estado na área cultural em nível constitucional. Essa seção tece uma pequena narrativa a partir da ideia de que valores hegemônicos dos diversos períodos históricos permitem dar coerência ao sentido geral da criação de instituições culturais. Não se discute se é adequado denominar a criação desse conjunto de instituições de política cultural, mas apenas se constata a presença de preocupações com a cultura nas instituições básicas (educação, comunicação e cultura), e também de referências à cultura em outras políticas (desenvolvimento do mercado interno, saúde, assistência social etc.). Fica o registro de que, antes da CF/1988, não houve iniciativas de coordenar políticas culturais com abrangência nacional. Caso tenham ocorrido, os esforços não se cristalizaram em formas institucionais duradouras e efetivas. As iniciativas

posteriores à Constituição têm dimensão única, em especial sob o enfoque do lugar institucional de que a política cultural passou a desfrutar e quanto à questão dos recursos mobilizados e das iniciativas desenvolvidas na forma de políticas nas décadas de 1990 e 2000. De qualquer maneira, a Constituição pressupõe a coordenação de atores – públicos e privados – e do federalismo cooperativo para a proteção e o desenvolvimento cultural. Ações no sentido de criação de mecanismos funcionais ainda são muito recentes. Aqui cabem ressalvas por tal afirmação não implicar desconsideração das iniciativas anteriores de institucionalização de políticas culturais amplas, já que inúmeras são as evidências de sua importância. Pode-se destacar, por exemplo, a iniciativa de Mario de Andrade no município de São Paulo, nos anos 1930, ou, ainda, na década de 1970, o empenho do governo e de órgãos culturais para implementar políticas nacionais, além de forte movimento de construção de instituições culturais.

A seção 4, *Constituição Cultural*, descreve a CF/1988 como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado a políticas públicas que garantem proteção e desenvolvimento da cultura.

A última seção levanta pontos críticos em relação à perspectiva de democratização cultural, apontando problemas presentes até os dias de hoje no campo cultural e que impõem desafios à realização dos direitos culturais. Como a Constituição se relaciona de maneira íntima com as políticas públicas – que em parte se organizam para realizar princípios inscritos no texto –, a dinâmica e os processos de tais políticas devem ser interpretados também à luz dos princípios constitucionais. Aqui se pode dizer que os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram oferecer recursos de continuidade e de acúmulo de força institucional não desprezíveis na consolidação de políticas culturais.

2 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA CULTURAL

O conceito de democracia cultural tem longa história e é controvertido, porém está relativamente claro que tal conceito demanda a existência de políticas culturais que estejam em consonância com cada realidade institucional e social. Vê-se, portanto, a importância de se construir políticas públicas voltadas para a garantia do direito à cultura.

A CF/1988 inova quando trata a cultura como direito, nos conteúdos dos artigos que comprometem o Estado a realizar ações relativas ao patrimônio e à produção cultural, ao dispor do princípio da colaboração da comunidade – participação – e, depois, da EC nº 48, de 10 de agosto de 2005, que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC),⁶ além de iniciativas de EC apresentadas e ainda não

6. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc48.htm>.

votadas dos anos 2000. Estas, por sua vez, almejam diferentes objetivos determinados politicamente, como democratização do acesso, da cultura ou da política.

Antes de interpretar a CF/1988, são necessárias considerações a respeito da cultura como objeto de política e parte do direito. Para tanto, as subseções a seguir fazem quatro movimentos de aproximação do problema. Mostram que o conceito de cultura não é meramente descritivo, mas que, além de semanticamente indexado à história, articula-se com questões políticas e morais, relacionando-se com a questão do pluralismo, com a democratização do Estado, com a formação de políticas culturais e com princípios de organização mais amplos das instituições sociais.

2.1 Primeira aproximação: circuitos culturais

A cultura tem sido uma preocupação da agenda política e objeto de ação pública sistemática desde a década de 1930, o que tem implicado esforços variados e com diferentes profundidades ou graus de êxito para delimitá-la. Ora é associada a processos de transmissão de saberes de formação individual, quando se confunde com a educação ou com as funções pedagógicas das artes; ora se refere à produção artística, ao patrimônio material edificado ou, ainda, ao seu sentido antropológico, quando se refere a costumes, crenças coletivas, rituais, saberes tradicionais ou coletivos, modos de viver etc.

Em muitas situações relacionadas à ação pública, essas referências são usadas de forma a misturar as diferentes extensões do conceito. Estabelecer um conceito específico de cultura seria mera formalidade ante as dificuldades e os usos conferidos em sua aplicação e na delimitação de ações e programas públicos na área. Contudo, é necessário delimitar o objeto de ação das políticas culturais e das intenções da política cultural.

O conceito de cultura é polissêmico e dependente dos seus contextos de uso. Segundo o instrumental da antropologia, as culturas podem ser tomadas como conjuntos de atividades humanas ordenadas e interdependentes que devem ser vistas em constantes processos de transformação e reconfiguração.

Essa definição, embora aceita por parte de diversas correntes no âmbito da antropologia, é bastante limitada. Afinal, na vida do dia a dia a cultura não forma uma unidade coesa, mas descontinuidades de sentidos, elisão, deslocamentos, ocultamento e fluxos móveis de significados, adesões e engajamentos de diferentes intensidades, interações fluidas ou resistentes etc. Além disso, a própria política está permeada pela cultura, se concebida como fluxo de interações e produção de sentidos, e não apenas no seu aspecto instrumental. Os agentes sociais – movimentos, comunidades, grupos de todo tipo, populações marginais etc. – interagem e provocam sentidos o tempo todo, pois suas relações têm as qualidades da capilaridade, mobilidade,

horizontalidade e multiplicidade em suas articulações, e a política é exatamente constituída por essas relações.

O trabalho *Obras e Vidas: o antropólogo como autor*, de Clifford Geertz, é sugestivo e crítico a respeito dos problemas envolvidos com os estudos sobre a cultura e dos usos analíticos ou políticos que lhe são dados. O processo de análise cultural implica interagir com outras formas de cultura e depois em uma representação, ou seja, a prática busca introduzir os outros em livros ou políticas, fato que se tornou algo delicado em termos morais, políticos e epistemológicos.

Um dos grandes pressupostos em que se alicerçam os escritos antropológicos até data muito recente – o de que seus objetos de estudo e seu público eram não apenas separáveis, mas estavam também moralmente desvinculados, e de que os primeiros deveriam ser descritos, mas não convidados a se manifestar, e os últimos deviam ser informados, mas não implicados –, praticamente se desfez. O mundo ainda tem seus comportamentos, mas as passagens entre eles são muito mais numerosas e estão menos protegidas (Geertz, 2005, p. 173).

Se a análise traz esses problemas, pode-se imaginar o processo de definição de unidades de ação e intervenção próprio das políticas públicas, que envolvem não apenas a descrição de significados, mas complexos movimentos de produção e compartilhamento de significados.

O mesmo autor, em obras como *A interpretação das Culturas* e *O Saber Local*, sugere que o trabalho do antropólogo é o da descrição densa, sendo a arte parte de sistemas culturais, assim como o direito, a política, a moral ou a religião seriam parte de sistemas de significados. Dessa forma, essas áreas da realidade são parte da cultura, constituindo-se em sistemas ou teias de significados. Nessa abordagem antropológica, a experiência da cultura é descentrada, difere e se afasta – pelo menos analiticamente – de modelos normativos e instrumentais. Destacam-se, assim, três dimensões a ela associadas: *i)* a introdução do agente social nas interações e sua demanda por reconhecimento – os indivíduos fazem parte dos contextos significativos conflitivos; *ii)* as sociabilidades dependem de compartilhamento de significados e de reconhecimento social dos indivíduos que dela participam – a questão do acesso a uma informação cultural significativa; e *iii)* a experiência da cultura se relaciona de modo complexo com as formas consagradas de cultura – aspectos normativos ou relacionados aos significados dominantes. Essa abordagem indica que a cultura é híbrida – não é pura –, local e cotidiana, e especialmente relacional. Trata-se de uma visão metodológica que, em termos de análise, pode-se denominar de compreensiva.

Para economia de exposição, parte-se das formulações de Brunner (1985), redefinindo-as para os propósitos de harmonização do conceito de políticas culturais com o conceito de cultura presentes na CF/1988. Para o autor, as

políticas culturais têm como objeto os circuitos culturais, ou seja, formas de organização social que associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam sua comunicação – produção, transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento).

Na verdade, os macrocircuitos culturais estão expressos no texto da CF/1988, que indica a necessidade de realizar políticas na educação, nas comunicações de massa, na indústria e nos mercados culturais – livros, imprensa, indústria fonográfica, televisão, cinema, serviços audiovisuais, fotografia, publicidade etc. –, além, obviamente, como se verá adiante, nas artes, nas culturas formativas e nas políticas que promovem as ações de proteção das condições de desenvolvimento de sociedades indígenas, comunidades tradicionais etc. Essas atividades acionam circuitos diversos que se inter-relacionam, se articulam e se movem, e também se cruzam em vários pontos.

A diversidade dos circuitos culturais, de naturezas diferentes, indica a necessidade de uma multiplicidade de políticas culturais, cada uma com desenhos e formas de ação específicas, e também com origens muito variadas. A dinamização dos circuitos culturais responde claramente à ideia de democracia cultural, pois envolve respeito pelo diverso em toda a sua extensão – produção, recepção, transmissão e reconhecimento – e admite a existência de uma multiplicidade de agentes que efetivamente produzem e usam de instrumentos e bens culturais no dia a dia. Brunner (1985), refletindo sobre a cultura como objeto de política, sugere que:

é necessário pensar a cultura como uma constelação móvel e fluida de circuitos nos quais intervêm agentes diretos de produção simbólica, meios, formas comunicativas, públicos e instâncias organizativas desses circuitos. Se postula que os tipos mais habituais dessas instâncias organizativas são o mercado, a administração pública e a comunidade.

Esse autor também sugere que o objeto das políticas públicas é constituído por esses circuitos, mas, complete-se, tais políticas também são constituídas pelas instâncias organizativas.

Por fim, o conceito de circuitos culturais não se confunde com o de cultura, isto é, a cultura é a constelação ou configuração de múltiplos circuitos, móveis, fluidos, e que se encadeiam e se relacionam de forma complexa entre si e com instâncias organizativas. Podem ser tomados em diferentes escalas, ou seja, local, regional, nacional ou transnacional. Na realidade, os circuitos se interpenetram em diferentes escalas, quando encontramos as escalas locais sendo reorganizadas por circuitos transnacionais, a exemplo da influência de recepção de conteúdos audiovisuais no comportamento de produção cultural local, ou dos reflexos do uso

de técnicas de produção cultural regionais em circuitos de transmissão e consumo nacionais, e assim por diante.

2.2 Segunda aproximação: cultura como recurso

Se as experiências culturais são vividas nos espaços de sociabilidade cotidianos, também se relacionam com três instâncias organizacionais específicas dentro de campos institucionais formalizados, em que as ações buscam fins definidos – mercado, administração pública e comunidade. Os dois aspectos são complementares, sendo um mais ligado ao fazeres cotidianos, vivenciados pelos indivíduos como experiências singulares – dimensão que aqui se chama antropológica, em que a cultura se atualiza como espaço relacional –, e o outro mais instrumental, determinado por uma dimensão normativa, institucional ou organizacional (Botelho, 2001a).

As políticas culturais têm como objetivos típico-ideais, segundo Passeron (1995, p. 325-373), em primeiro lugar, o desejo de converter o conjunto da sociedade em admirador de obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento dessas práticas. Em segundo lugar, deseja-se desenvolver a expressão das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas ou determinando nas instituições culturais dispositivos que promovam a diversidade e estimulem produções, estilos e consumos periféricos ou mais relacionados ao popular. Em terceiro lugar, a criação artística seria estimulada por enriquecer as demais produções culturais em diálogo e interação constante. Finalmente, há uma quarta possibilidade, que é tratar a cultura como recurso que absorve as demais dimensões por participar da promoção de qualidade de vida, da geração de bens e renda, e também da possibilidade de reconfigurar sociabilidades (Miller e Yúdice, 2002; Yúdice, 2004).

A análise na dimensão institucional, realizada na perspectiva instrumental, é aquela mais usualmente referida quando das avaliações e ponderações sobre políticas públicas – culturais, educacionais, de comunicação ou outra –, e tem como objetivo saber se os meios – comportamentos sociais e seus significados, recursos humanos, financeiros etc. – foram adequados e suficientes para realizar os objetivos definidos. Em situações nas quais as instituições não oferecem saberes de excelência que permitam construir marcos de legitimação para a ação cultural e unificar objetivos, os mecanismos de adesão a políticas de conversão ou de fomento de alternativas se tornam frágeis.

A dissolução ou desnaturalização das restrições semânticas envolvidas nos diversos usos do conceito de cultura traz consequências que devem ser assinaladas, sendo a primeira o reconhecimento da sua polissemia, da inexistência de um sentido essencial e correto para o conceito, bem como de sua indexicalidade histórica e social. A segunda refere-se à capacidade de o conceito ordenar argumentos e narrativas

para minimizar conflitos e potencializar processos de coordenação de ações – ou seja, deve ser claro, ou, no mínimo, convincente para os agentes envolvidos na política. Finalmente, a terceira consequência diz respeito à sua capacidade de organizar metas e objetivos passíveis de serem alcançados de forma coerente e com os recursos disponíveis.

Em resumo, seja qual for o conceito utilizado, é razoável esperar que seja capaz de alinhar os agentes em torno de formas de ação e objetivos relativamente claros, ou seja, o correto ou o melhor conceito será aquele capaz de coordenar agentes, dar coerência aos processos de formulação, de implementação e de transformação e desenvolvimento efetivo dos circuitos culturais.

2.3 Terceira aproximação: a propósito do conceito de cultura

Em resumo do que se viu até aqui, pode-se dizer que a antropologia de Geertz (2005) evidencia a pluralidade das culturas e que o mútuo reconhecimento entre elas pode implicar maior tolerância. Brunner (1985) viu nas políticas culturais a possibilidade de democratização do Estado. Botelho (2001a) vê na consolidação da atuação do Estado em políticas culturais a chance de democratizar a sociedade. O conceito de cultura tem, como se vê, diferentes usos.

Este tópico tem outra perspectiva – a de dissolver algumas fronteiras semânticas que o conceito de cultura ganhou em função de sua história. Com Dewey (1980) é possível recontextualizar a cultura e relacioná-la com contextos sociais. Com Shusterman (1998), a fronteira entre cultura erudita e popular também se dissolve, mas indica a necessidade de considerar novas dimensões das práticas culturais, tais quais cultura de massa e as comunicações. Com Bourdieu (2007) e Passeron (1995), as práticas culturais se tornam dependentes de estruturas sociais – a discussão sobre as bases históricas do gosto estético feita contra Kant se inspira nesses autores – e não podem ser purificadas. Aqui também se encontram ecos de Latour (1994), para quem o processo de isolamento e purificação de fatos implicado na cultura moderna é, na verdade, resultado de um trabalho histórico singular. Isso não significa que os fenômenos ou os fatos sejam efetivamente isolados em caixas com os rótulos ciência, cultura, economia e assim por diante.

A consequência dessa desconstrução é tomar o conceito de cultura em seu sentido amplo e antropológico – *tudo é cultura* –, considerando-o adequado às políticas culturais desde que sejam articuladas de forma a evidenciar objetivos de liberdade política – expressão, crença, consciência etc. –, valorização da pluralidade cultural, democratização do Estado, consolidação do papel social das artes e, finalmente, como parte de políticas globais e estruturais que exigem ações bem delimitadas em torno de circuitos culturais específicos e contextualizados.

Portanto, a perspectiva aqui é crítica em relação às concepções de cultura, arte e estética pensadas em sentido kantiano, como se verá, supondo universalidade, neutralidade ética ou purificação dos sistemas simbólicos, separando-as dos contextos históricos específicos. A proposição central da perspectiva é a reintegração dos sistemas de significados aos contextos sociopolíticos e ao âmbito das experiências sociais caracterizadamente históricas. Com referência às práticas artísticas e culturais, tal perspectiva analítica recusa a busca rigorosa de distinção e demarcação formal entre essas experiências e as demais experiências sociais. Longe de definir as práticas culturais em sua suposta objetividade e formalidade – independentemente, portanto, das relações sociais nas quais se inserem –, considera-se que o objetivo final das experiências estéticas e simbólicas é o enriquecimento da experiência social. Afirma, portanto, que “a concepção segundo a qual os objetos possuiriam valores fixos e inalteráveis constitui precisamente o preconceito do qual a arte nos emancipa”, uma vez que na “obra de arte a prova do pudim está decididamente no fato de comê-lo, e não numa regra *a priori* ou num princípio crítico qualquer”. (Dewey, 1980 *apud* Shusterman, 1998, p. 249).

A atração dessa perspectiva, que se afasta dos postulados da estética pura, é considerar o fato de que as obras de cultura – textos, pinturas, esculturas, monumentos arquitetônicos, peças teatrais etc. – não seriam objetos plenamente determinados, autossuficientes e inviáveis em unidades reclusas e fetichizadas, mas produtos mutáveis das práticas sociais e históricas com as quais estariam densamente relacionados. As tradições de produção cultural no Brasil não fogem a essas concepções de trânsito internacional. A mais importante expressão dessa produção, um divisor de águas da história das artes e da cultura, confirma a regra.

O Modernismo do início da década de 1920 sugeriu que a cultura e toda a produção simbólica ligada à criação artística têm um valor intrínseco e real próprio, pressupondo certa autonomização da cultura e da estética. O Modernismo que se desenvolveu no Brasil, contudo, insistiu no enraizamento social da produção cultural e artística, dos seus vínculos com a sociedade e do seu entrelaçamento com as tradições localizadas. Nessa segunda versão local, ele compreendia que os nossos conceitos de arte e estética são estruturados e condicionados pelas práticas sociais e institucionais que informam nossas vidas e pensamentos. Estes são informados pelas contingências e lutas históricas, e moldados, cada um a sua maneira, por instituições e práticas estruturadas e estruturadoras.⁷ As políticas de

7. Várias eram as versões e concepções estéticas presentes no Modernismo brasileiro: para Mário de Andrade, arte e cultura são concebidas como expressão de experiências sociais – antropológicas – enraizadas historicamente. Com Graça Aranha, no entanto, temos uma segunda concepção, que ainda não esgota a riqueza de concepções estéticas do Modernismo, mas as resume em seus pressupostos principais. Nesse ponto de vista, a teoria da estética da vida tem um tom espiritualista ao pretender a superação do dualismo em favor da integração do eu no cosmo universal, processo realizado pela intuição estética do todo. Essa integração emocional no todo, concebida como a Nação, é marcada pelo realismo espiritualista, e talvez um tom mais hegeliano que kantiano, mas envolto na mesma problemática.

preservação patrimonial que se configuram em parte importante da história das políticas culturais brasileiras, por exemplo, são herdeiras dessas concepções, com elas conviveram em suas variantes plurais, em suas histórias e seus contextos – e atualizaram a ideia de experiência cultural como uma experiência social.⁸ A cultura não seria, dessa perspectiva, autodeterminada, não seria um conceito nem teria valor puro e inegociável, mas elaborada nas práticas sociais e nos contextos históricos de trocas políticas e econômicas.

Embora possa conviver com objetos, tecnologias, construções simbólicas e artefatos culturais relativamente descontextualizados, a cultura não pressupõe, ela mesma, a purificação desses elementos em categorias ontológicas, essenciais e a-históricas. Insiste-se aqui, pelo contrário, no caráter mutável e contextual de nossas crenças, bem como na historicidade da constituição sócio-histórica do pensamento e dos sistemas de objetos e dos signos produzidos. Essa recusa das essências e do formalismo é uma oposição às proposições kantianas e suas ilusões sociais sobre a autonomia do gosto estético, da cultura e do artístico com relação aos processos sociais e econômicos.

Portanto, não há sentido na procura de uma natureza da cultura, da essência da cultura nacional, de um processo civilizatório único e singular. Não existe, para essa posição, a separação entre coisas e fatos logicamente independentes no mundo, para os quais convergiriam as categorias do entendimento, tal como convergiriam a verdade, a referência, o belo e o sublime, a cultura e a história. O mundo tratado não como representação, mas como um feixe de experiências capazes de estimular constantes readequações das energias – físicas e intelectuais –, não exige a separação de sujeito e objeto, mas o engajamento de sentimentos e energias naturais na atualização das experiências sociais sobre o quadro de significações e valores extraídos das experiências anteriores. A premissa geral é que as experiências disponibilizam um repertório cultural aos indivíduos, aumentando suas capacidades e competências culturais, bem como a capacidade reflexiva de dispor delas de forma criativa (Dewey, 1980).

Partimos aqui de pelo menos três premissas: em primeiro lugar, as artes e a cultura proporcionam experiências vivas, mais do que a apreciação estática de objetos estáticos. Rompe-se com a dominância de uma concepção da vida cultural, cuja preocupação dirige-se excessivamente às obras consagradas, às belas-artes e a padrões de cultura fundados em referências estáticas, seja com suporte material, seja com fundamento na ideia de patrimônio nacional imaterial. Em segundo lugar, ao se pensar a vida cultural como experiência, desloca-se o valor da arte, passando a

8. A generosidade etnográfica do conceito de cultura mário-andradiano se deve em muito à sua passagem pela Sociedade de Etnografia e Folclore, onde manteve contatos com Dina Lévi-Strauss e com as leituras de antropólogos como Boas, Tylor, Malinowski e Frazer.

considerá-la assimilável pelos recursos simbólicos disponíveis às pessoas, ou como capacidades. Esses conceitos são muito mais amplos do que a consideração da cultura em seus valores de pureza artística, utilidade, comércio e especulação capitalista, como é corrente em muitas práticas de política cultural, pois os sistemas de significados não são bens passíveis de posse e alienação. Por fim, em terceiro lugar, consideram-se os processos culturais e seus significados em seus contextos complexos, históricos e socialmente situados.

Essas considerações constituem uma resposta à tradição que repousa em uma concepção restrita da experiência cultural. O próprio Kant, inaugrador da tradição criticada, expõe que apenas aqueles privilegiados econômica, social e culturalmente, aqueles que satisfizeram seus desejos e necessidades básicos, têm o privilégio do desinteresse, em uma clara alusão sobre os limites da experiência estética e cultural dita pura, ou erudita. Obviamente, o desinteresse tem uma raiz de classe – as relações entre o gosto e os processos sociais são exemplos que se pode citar. Como observou Said (1995, p. 95),

a experiência cultural, ou na verdade toda forma cultural, é radicalmente, quintessencialmente híbrida, e se no Ocidente o costume tem sido, desde Immanuel Kant, isolar o campo estético do domínio mundano, agora é hora de voltar a uni-los. Não é nada simples, pois pelo menos desde o final do século XVIII, creio eu, a essência da experiência no Ocidente tem sido não só implementar uma dominação a distância e reforçar a hegemonia, como também dividir os âmbitos da cultura e da experiência em esferas aparentemente isoladas.

Como se vê, a complexificação de referências e problemas que o conceito de cultura fere poderia ser desdobrada em muitas direções. O que interessa agora é dizer que o conceito de cultura não pode ser purificado. A arte e a cultura, concebidas como experiência, ajudam na solução do impasse entre essas dicotomias, pois importa menos que campos definidos imponham seus valores especializados do que os valores tenham circulação ampla e sejam passíveis de ser usufruídos, vividos e desfrutados como experiências culturais.

A cultura e a experiência estética são experiências intensas que configuram tanto o artista/produtor como seu artefato e o seu público. Cultura erudita/cultura popular; apreciação estética desinteressada/apreciação interessada; atitude receptiva/atitude produtiva; produção/patrimônio são momentos necessários e complementares. Aliás, a própria ideia de indústria cultural sintetiza mais uma faceta da ideia de arte como experiência. Ela é capaz de anular a dicotomia entre produção/recepção, ampliando e democratizando as experiências culturais até os mais longínquos trobianteses, habitantes da Polinésia, já que sua cultura torna-se acessível como possibilidade a qualquer leitor ou espectador, em qualquer lugar. Mesmo sendo razoável acreditar que os significados de culturas distantes não possam ser vividos por qualquer um, em qualquer tempo, pois a experiência é datada e localizada,

a cultura pode ser pensada como *poiésis*, como fazer e produção, conceito capaz de reunir as habilidades humanas e suas capacidades socialmente construídas em virtude das necessidades humanas de fruição, conhecimento e autorrealização. Mais do que isso, as experiências culturais podem ser pensadas em sua pluralidade e multiplicidade, como repertório de possibilidades humanas disponíveis e potenciais, distribuídos pelos diversos segmentos sociais.

As possibilidades da concepção etnográfica – antropológica – ou da cultura como experiência social em liberar o conceito de cultura da ideologia elitista e utilitarista são muito evidentes. A reintegração da cultura na vida cotidiana implica remanejamentos conceituais das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de controle da legitimidade cultural. Não faz sentido limitar os parâmetros culturais ao que se convencionou chamar de belas-artes, como não faz sentido idealizar o passado como objeto de valorização em detrimento do que se produz no presente.

Como afirma Dewey (1980) sobre a separação das artes do contexto no qual se inserem, reduzindo-as ao *status simples* de belas-artes:

nossos atuais museus e galerias para onde nossas obras de arte foram removidas e conservadas ilustram algumas das causas que conduziram à segregação da arte, no lugar de integrá-la ao templo, ao fórum e a outras formas de vida coletiva (...). Posso apontar alguns fatos relevantes. A maioria dos museus europeus, entre outras coisas, é constituída de memoriais da ascensão do nacionalismo e do imperialismo. Toda capital tem de ter seu próprio museu de pintura, escultura etc., destinado em parte para expor as grandezas de seu passado artístico, em parte para exibir as riquezas saqueadas por seus monarcas na conquista de outras nações; vejam o exemplo da acumulação de espólios de Napoleão no Louvre. Esses casos testemunham a conexão existente entre a segregação moderna da arte, o nacionalismo e o militarismo (Dewey, 1980, p. 8).⁹

Contemporaneamente, o conceito de política cultural, mesmo que consideremos as diferenças entre os países, não se liga apenas ao conceito das belas-artes e das belas-letras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida e de participação, expressão e criatividade no contexto social. A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e de patrimônio cultural acumulado, mas abrange maneiras de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos. Isto é, não se trata simplesmente de apreciação estética pura das belas-artes ou de

9. Para complementar a ideia central, continuamos citando Dewey (1980, p. 8, tradução nossa), sobre a descontextualização dos objetos artísticos na modernidade: "Objetos que no passado eram válidos e significativos pelo seu lugar na vida comunitária agora funcionam de forma isolada das condições de sua origem. Por isso, eles também são separados da experiência comum e servem como marcadores do bom gosto e certificadores de cultura especial" ("Objects that were in the past valid and significant because of their place in the life of a community now function in isolation from the conditions of their origin. By that fact they are also set apart from common experience, and serve as insignia taste and certificates of special culture").

consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se a direitos e às responsabilidades de usufruto criativo pelos diversos agentes sociais dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, bem como modos de fazer e viver – aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade e a tratamento igual.

2.4 Quarta aproximação: políticas públicas para a cultura

Este texto escolhe interpretar os arts. 215 e 216 da CF/1988, tradicionalmente considerados artigos culturais à luz do conjunto de princípios, normas e valores constitucionais, em vez de tratá-los isoladamente, como habitualmente se faz. Assim, relaciona-se democracia cultural com desenvolvimento. No entanto, não são raros aqueles que leem o texto constitucional apenas a partir dos dois artigos mencionados – ou os restringe para defender a ideia de que a cultura se refere às artes e as políticas culturais têm como objeto o fomento e o incentivo da produção artística.

Essa é a primeira vez que um texto constitucional afirma direitos culturais. Eles ligam-se ao direito de produzir, fruir, transmitir bens e produções culturais e reconhecer formas de vida – enfim, à democracia cultural –, sendo dever do Estado a tutela do direito, ou seja, garantir sua realização por meio de ações e políticas.

Em relação às políticas, deve-se dizer que, especialmente no âmbito cultural, não devem ser tratadas ou reduzidas a mecanismos instrumentais e burocráticos, ou seja, integrar a Nação como nos períodos autoritários, ou criar hegemonias ou contra-hegemonias, desenvolver ou levar consciência ao povo, como pretendiam diversos atores políticos e grupos culturais no Brasil.

O uso do conceito de circuitos culturais tem um desdobramento que leva à necessidade de considerar que não há cultura, como um objeto físico ou um conjunto de crenças capturável, mas circuitos culturais, caracterizados pela capilaridade, mobilidade, descentramento, múltiplos em suas articulações e interdependências. Dessa maneira, as políticas culturais não devem ser vistas do ângulo meramente instrumental, dadas as complexidades do seu objeto e do seu tratamento. Os circuitos culturais referem-se a processos complexos e se ligam a processos de coordenação, quando objeto de política.

Por enquanto, apenas se disse que não é necessário um conceito específico de cultura e que o problema levantado pela antropologia – qual seja, o reconhecimento de que as culturas são diversas, plurais – é suficiente e está reconhecido pela CF/1988. Depois, que o direito cultural tem relação não com o predomínio de culturas ou formas particulares, mas com processos de enriquecimento e reconhecimento de diferenças e da diversidade, e que essa é uma possibilidade de leitura dos direitos culturais presentes na CF/1988, embora estejam ali sem conceituação. Neste sentido, a descrição que o filósofo norte-americano John Rawls

(2002) faz de democracia é razoável para as finalidades deste trabalho: ela não se refere a definições morais particulares e a concepções amplas específicas, mas de certa ordenação básica – delimitada, inclusive, nas constituições –, o que permite que concepções particulares convivam.

Em realidade, as políticas públicas culturais envolvem programas públicos que coordenam as ações de agentes culturais. Tais agentes podem ter como instâncias reguladoras os mercados, a própria administração pública ou as comunidades. Assim, é dever do Estado garantir e proteger direitos culturais, mas deve-se reconhecer que o Estado pode tanto executar como incentivar e reconhecer formas culturais relacionadas a dinamismos de mercado ou comunitários.

O que se acrescenta nesse momento é pouco, pois aqui se parte da leitura do texto constitucional em que já se reconhece que, além do Estado, a dinâmica cultural tem forte presença de mercados e comunidades na organização de seus processos ou circuitos culturais. Aliás, leia-se no art. 219 que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal”, e no art. 216, § 1º, “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”.

Além disso, pode-se dizer que mercados e comunidades planejam ações e realizam suas políticas culturais, pois associam agentes culturais a circuitos. Contudo, aqui não interessa essa acepção ampliada do conceito de política cultural; apenas se diz que o conceito de circuito cultural é compatível com a leitura do que está exposto na CF/1988, nos artigos culturais e no conjunto do texto. Já deve estar claro que o objeto das políticas culturais são os circuitos culturais e que envolvem agentes culturais em processos de produção, recepção, transmissão e reconhecimento. Também deve estar claro que a CF/1988 é dirigente porque define políticas públicas como instrumentos de realização de direitos, e que os direitos culturais devem, portanto, ser garantidos por políticas públicas.

Mas então, o que são políticas culturais? Para um claro entendimento do leitor a respeito do que são tais políticas, começamos por uma definição geral até chegarmos ao de política cultural. Bucci (2006, p. 39) afirma que:

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

Interessante notar que a primeira tentativa de definição de políticas públicas afirmava que:

políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido *lato* (Bucci, 2002, p. 204).

Como se vê, o conceito de política pública não incorporava a ideia de que os momentos de realização são processuais e situava sua metodologia a certa distância das ciências sociais empiricamente orientadas. Enfatizava a ação pública, coordenação e fins politicamente determinados em uma clara proximidade de uma visão instrumental.

Essa mudança é relevante para a delimitação das formas de análise, mas também para o reconhecimento de sua complexidade. A política pública não é um dispositivo institucional simples, passível de ser analisado a partir da comparação de finalidades com meios suficientes para realizá-los, mas refere-se a múltiplos processos interdependentes. O mesmo problema aparece no conceito de Canclini (2005, p. 56):

a política cultural é um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos organizados com o objetivo de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social.

Para os propósitos limitados deste trabalho, basta dizer que as necessidades culturais referem-se à garantia de direitos, ou seja, direito a produzir, difundir (transmitir), receptar (fruir), ter a própria cultura tratada com igual respeito e dignidade (reconhecimento).

Independentemente de algumas indefinições inevitáveis, Bucci (2002) e Canclini (2005) convergem em aspectos centrais, sendo as políticas públicas programas de ação – conjuntos – que coordenam meios à disposição do Estado e atividades privadas. Ou seja, há a participação do poder público, mas com cooperação privada – empresas, instituições da sociedade civil, comunidades etc. –, para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados. Canclini (2005) define os fins das políticas culturais como desenvolvimento simbólico, satisfação de necessidades culturais e o atingimento de situações-objetivo desejadas. Ora, esses objetivos foram definidos e sintetizados na subseção anterior como relacionados à democracia cultural, aos direitos culturais e ao desenvolvimento cultural, e ainda se afirmou que tais objetivos podem ser definidos e interpretados a partir da CF/1988.

Os conceitos de Bucci e Canclini são perfeitamente adaptáveis aos fins de definição das políticas culturais, que têm como objeto os circuitos culturais, definidos por serem constelações móveis e fluidas de práticas, produções e circulação de bens simbólicos. Os circuitos culturais constituem a própria cultura. Diferentemente de outras políticas que envolvem objetos de ação bem definidos e estáveis ou instrumentos de ação que pressupõem a padronização, a exemplo de políticas de fomento ou prestacionais com seus públicos bem delimitados, as políticas culturais lidam, de um lado, com objetos híbridos, multifacetados, ambíguos e plásticos, e, de outro, com públicos que mobilizam e desativam suas disposições de fruição e realização cultural a depender de contextos e de situações muito específicas. Também se agrega que, além de o objeto das políticas culturais ter características diferenciais, dadas as suas imprecisões, também envolvem ações de coordenação na dimensão de seus múltiplos e complexos processos.

Essa consideração é importante por uma razão simples: a presença não apenas de múltiplas escalas territoriais, mas também de diferentes dimensões, configurações e disposições para praticar ou fruir, algo sensível nas políticas culturais, o que complexifica a coordenação das ações e a delimitação dos circuitos culturais quando tomados como objeto das políticas. A simples coordenação de ações das instâncias administrativas – União, estados e municípios – já é em si complexa, pois envolve uma grande heterogeneidade de recursos, como também direções ou objetivos múltiplos, circuitos culturais com diferentes densidades organizacionais e naturezas distintas.

Deve-se levar em conta que as instâncias organizacionais se referem à administração pública, aos mercados e às comunidades. Portanto, a modificação de tais instâncias implica e provoca mudanças nos circuitos culturais (Brunner, 1985, p. 11), pois reconfigura relações, processos de articulação e interdependências entre formas organizativas e circuitos culturais. A implementação de políticas públicas culturais, na verdade, implica construir instrumentos e qualificar instâncias administrativas estatais, e suas capacidades para coordenar e obter cooperação das instâncias de mercado ou comunitárias para o desenvolvimento de circuitos culturais.

Canclini (2005) também lembra que os processos culturais contemporâneos envolvem o que se chama de crescente globalização, ou seja, escala transnacional. De fato, os circuitos culturais têm essa característica. Aliás, essa escala está bem expressada nas expansões europeia e norte-americana, que atualizaram os usos do conceito de civilização e cultura. Para corroborar de forma simples e direta a ideia da escala transnacional dos circuitos culturais, basta lembrar: *i)* a importância das migrações europeias para o Brasil; *ii)* antes disso, o tráfico de escravos e suas culturas africanas, ambos fenômenos relevantes na formação na história brasileira; ou simplesmente *iii)* a influência dos meios de comunicação

de massa e serviços de audiovisual norte-americanos na economia simbólica contemporânea. Todos esses elementos têm um reflexo ou são problematizados no contexto constitucional.

3 O ESTADO CULTURAL BRASILEIRO

O Estado Cultural tem suas instituições básicas organizadas para proteção de direitos culturais – liberdade de expressão, religião, consciência, acesso à informação, liberdades políticas – e para a sua garantia – cultura, educação, comunicação etc.

O Estado Cultural se relaciona, conforme o jurista espanhol Prieto de Pedro (2008), com o Estado democrático de direito e com o Estado social. Portanto, em seus primeiros momentos, era possível encontrar muitas referências à cultura, gerais ou associadas à liberdade de ensino, de imprensa, de expressão e de religião. Com o desenvolvimento do Estado social são criados mecanismos mais específicos relacionados à cultura que vão se consolidando gradativamente. Mesmo assim, no Estado social há uma colisão entre os problemas socioeconômicos e o cultural quando este último aspecto não é capaz de se situar no núcleo da ação do Estado e a cultura, relacionada a direitos fundamentais. Embora seja parte de uma ampla rede de dispositivos normativos e ações institucionais, não tem um tratamento autônomo e central nas prioridades públicas. Outro ponto a ser enfatizado é que, em um primeiro momento, o Estado concebe a cultura como elemento integrador dos indivíduos em uma concepção de comunidades nacionais culturalmente homogêneas. Apenas recentemente a questão da diversidade cultural foi articulada com força, colocando-se como problema do respeito e reconhecimento da diferença e da presença de formas de vida e expressão no mesmo território.

O Estado Cultural amplo e desenvolvido pretende, portanto, ao contrário dos primeiros momentos de criação, situar a cultura na sua exata vinculação com o desenvolvimento da personalidade. É garantia da existência livre e plural da própria cultura, assumindo-a em toda a sua amplitude, corrigindo a visão fragmentária de outros momentos históricos, erigindo garantias específicas, e reconhecendo e promovendo condições positivas para seu pleno desenvolvimento e acesso por todos os indivíduos. Finalmente, pode-se chamar atenção para o fato de que as Constituições Culturais, além dessas determinações jurídicas, podem induzir programas de ação pública específicos.

O filósofo norte-americano Ronald Dworkin define dois tipos de ideais de posicionamento do poder público com relação a princípios, especialmente em relação à igualdade. Ele dialoga com a tradição política e moral norte-americana, se ocupando do princípio da igualdade no quadro dos ideais liberais de valorização dos direitos políticos e civis, e ainda distingue dois gêneros de liberalismo: um fundamentado na ideia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo

ser neutro; e o outro embasado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, sendo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige (Dworkin, 2005). Dessa forma, são sempre necessárias ações públicas que promovam a igualdade no quadro de respeito aos direitos básicos. As duas formas de liberalismo encontram-se nos discursos presentes no campo cultural e têm consequências diversas em termos de políticas públicas. Em uma delas, implica neutralidade do Estado com relação ao desenvolvimento de políticas e suas consequências. Na outra, o Estado atua minimizando assimetrias e desigualdades de acesso, mas também no reconhecimento de legitimidades.

O filósofo norte-americano relaciona as decisões políticas e jurídicas com valores e princípios gerais. Também é necessário dizer que os valores culturais nem sempre têm uma forma filosófica e, portanto, se relacionam com concepções e tradições culturais com diferentes graus de formalização. O quadro 1 sintetiza alguns conceitos que condicionaram as ações públicas no Brasil (Ipea, 2008b).

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética. No quadro 1, temos a síntese do período histórico das políticas culturais mais importantes. As subseções 3.1 e 3.2 contêm uma aproximação mais específica do ponto de vista da análise dos textos constitucionais com o período de expansão fragmentada.

QUADRO 1
Períodos históricos das políticas culturais

Período	Características	Princípio de totalização
Período iberista (1530-1822)	Construção da ideia de Nação a partir da influência das três “raças”; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heroico enquanto elite construtora do Estado nacional.	Civilização portuguesa
Período racialista (1808-1930)	Discussão da viabilidade de Nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos.	Racialismo e “culturalismo”
Período de expansão fragmentada (1930-1988)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um imaginário nacional a partir da ideia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação do Estado. • Construção de engenharia institucional na área federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do homem novo brasileiro-modernismo • Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-CF/1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: <ul style="list-style-type: none"> • financiamento via mecenate – incentivos fiscais; e • constitucionalização das políticas públicas culturais. 	Direitos fundamentais

Elaboração dos autores.

Nos dois primeiros períodos não se encontra uma ideia de política cultural, inclusive porque o conceito é tardio. Diversos autores, como Miceli (1984), Botelho (2001b) e Rubim e Barbalho (2007), chamam atenção para o fato de que as primeiras políticas culturais teriam se desenvolvido no Brasil no período

Vargas, na década de 1930, conforme abordado anteriormente. De fato, muitas são as iniciativas desse período que se desdobraram no tempo e estão ainda presentes, incorporadas nas atuais instituições públicas de cultura. Também aqui é necessário um pequeno parêntese. Nesse período já se configuraram ideias de política nacional de cultura, ideias que retornarão na década de 1960 e 1970. No entanto, de fato, nunca se desenvolveram de forma sistêmica e, ainda hoje, se discute o processo de consolidação nessa direção.

Os três primeiros períodos se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa; e “raça” ou modernidade são princípios interpretativos que se articulam. Porém, o mais importante é que hierarquizam e oferecem critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação em termos de política e ação cultural pública.

Não há como desprezar, por exemplo, que as reduções jesuíticas¹⁰ e a reflexão jurídica sobre o *status* dos indígenas e dos escravos foram parte integrante de políticas coloniais que visaram deliberadamente estabelecer o governo português sobre estes grupos étnicos. Da mesma forma, a vinda da família real, trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional – hoje Fundação Biblioteca Nacional (FBN) – e a preocupação da monarquia com a criação de uma iconografia brasileira, em moldes europeus – artistas portugueses e franceses que vieram com a família real ou foram posteriormente contratados –, integrou políticas calculadas, com impactos na cultura nacional.

A extensa reflexão sobre as bases de construção da nacionalidade após a independência do Brasil, com a criação de institutos históricos e geográficos e museus etnográficos, converge para o mesmo sentido, e as políticas de imigração e, algumas décadas depois, a valorização da hibridização cultural – na forma da miscigenação ou do sincretismo religioso – compõem o mosaico de ações públicas do final do século XIX e início do século XX. Obviamente, as ausências também decorrem de políticas que podemos chamar de culturais: a pequena presença de livros, decorrente de censura e mesmo da tardia produção de livros em solo nacional (Villalta, 1999), o que apenas acontece em escala a partir do século XIX (Souza, 2007), ou a tardia criação de universidades, num período posterior à independência (Carvalho, 2006), são exemplos eloquentes. Portanto, embora a historiografia aponte a década de 1930 como o início das políticas culturais no Brasil, não obstante a criação, nesse período, de importantes instituições e ações nesse setor, a história das políticas públicas brasileiras direcionadas à cultura começa muito antes.

O último período distingue-se pela ideia de direitos culturais e da organização de políticas públicas garantidas constitucionalmente, o que permite dizer que

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

se pressupõe a presença do poder público. Os princípios de precedência estão inscritos no texto constitucional e são abstratos, garantindo, por um lado, que o Estado se organize a partir de princípios de respeito às liberdades básicas e de equidade, e, por outro lado, organize políticas a partir de um republicanismo cívico. Dessa forma, o Estado não poderia privilegiar concepções morais ou doutrinas abrangentes específicas.

A construção de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social. Como essa ideia se constrói a partir de um princípio de oposição – ou seja, uma comunidade acredita que é algo em contraste com o que acredita ser ou dizem ser as outras comunidades –, é possível afirmar que a construção de uma alteridade objetivada é uma condição para a construção da identidade. Por isso, enfatiza-se na escolha dos fatos a presença de *outro* – portugueses, franceses, europeus, por exemplo, mais modernos e civilizados, ou africanos, indígenas etc. Apenas no último período, mesmo que com reminiscências presentes, as políticas se deslocam para outro agrupamento e arranjo de princípios, preconizando os direitos culturais e introduzindo-os no texto constitucional.

Ainda não se realizou uma história do conjunto das políticas culturais brasileiras, embora inúmeros sejam os estudos que apontam para as desigualdades de desenvolvimento e de acesso aos bens culturais, fontes de financiamento etc. É possível que a lacuna para o primeiro tipo de estudo decorra de sua própria fragmentação, a partir do Ministério da Cultura (MinC) ou mesmo antes da sua criação. No entanto, há importantes análises que traçam a história de determinadas instituições ou momentos de construção institucional da área cultural. Para suprir parte dessas lacunas, serão apresentadas sucintamente as características das diversas constituições brasileiras e depois um quadro-síntese da evolução jurídico-institucional da área federal de cultura.

3.1 Constituições anteriores a 1988

A tradição da cultura jurídica separa constitucionalismo liberal, social e cultural. No constitucionalismo liberal há a ideia de proteção dos indivíduos e sua liberdade, sendo que a concepção a respeito de como isso se daria varia muito em cada contexto histórico e a partir das filosofias políticas subjacentes. Na segunda metade do século XIX, sob influência do marxismo, aparece o constitucionalismo social, e no início do século XX, como desdobramento do segundo movimento, surge o constitucionalismo cultural. A cultura não se apresentava no primeiro contexto discursivo; no último, implica que as instituições culturais busquem articulação e estabeleçam nexos com as necessidades culturais básicas da população.

Assim afirma Miguel (2003, p. 211), ao contextualizar historicamente o desenvolvimento das constituições culturais.

Não deixar de ser significativo que as primeiras menções expressis verbis da cultura nos textos constitucionais sejam produzidas em textos que se pode considerar como essenciais para a formação do “estado social”: a Constituição mexicana de Querétaro de 1917, a Constituição alemã de Weimar de 1919 e Constituição espanhola de 1931 (à qual devemos acrescentar a Constituição peruana de 1920 e a Constituição polonesa de 1921). O artigo 3 da Constituição mexicana de 1917 refere-se à cultura em um contexto importante: o da educação. De acordo com esse preceito, a educação será “democrática” e “nacional”. Tanto o democrático quanto o nacional são definidos não apenas por referência aos aspectos políticos, mas também aos aspectos econômicos, sociais e culturais. A educação e a cultura tornam-se, assim, um fim do Estado, que busca produzir um consenso que corre o risco de desaparecer devido à deterioração da homogeneidade interna. O artigo 18 da Constituição alemã de 1919, por sua vez, também se refere ao fator cultural como critério para determinar as unidades políticas da Federação Alemã. A Constituição espanhola de 1931, finalmente, dará uma ampla recepção ao fenômeno cultural, sintetizando e aprofundando as duas contribuições anteriores: por um lado, considera que a cultura é um fim do Estado que será proporcionado por um sistema educacional unificado, que permite reconstruir a homogeneidade sociocultural que estava em crise (artigo 48); por outro lado, considera a cultura um elemento importante para definir a estrutura territorial do Estado (artigo 11). Mas, além do exposto, a cultura se torna um elemento de integração territorial interna e identificação com relação ao exterior (artigo 50).¹¹

Nas constituições brasileiras anteriores à de 1988, a cultura aparece inserida em capítulos ligados aos direitos civis e políticos, mas também aos direitos de tipo social. Contudo, é tratada de forma ampla, no tocante aos direitos individuais e sociais, e nos artigos referentes à educação e à família. O quadro 2 apresenta os artigos e os conteúdos das diversas constituições brasileiras que contêm referência à cultura.

11. "No deja de ser significativo que las primeras menciones expressis verbis a la cultura en los textos constitucionales se produzcan en los textos que se conviene en considerar como esenciales para la conformación del 'Estado social': la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 1919 y la Constitución española de 1931 (a las que cabría añadir la Constitución peruana de 1920 y la polaca de 1921). El artículo 3º de la Constitución mexicana de 1917 alude a la cultura en un contexto importante: el de la educación. De acuerdo con este precesto, la educación será 'democrática' y 'nacional'. Tanto lo democrático como lo nacional quedan definidos no sólo por referencia a lo político, sino también a lo económico, social y cultural. La educación y la cultura se convierten así en un fin del Estado, que busca de esta forma producir un consenso que ha quedado en peligro de desaparición por el deterioro de la homogeneidad interna. El artículo 18 de la Constitución alemana de 1919, por su parte, también alude al factor cultural como criterio para determinar las unidades políticas de la Federación alemana. La Constitución española de 1931, finalmente, dará una amplia acogida al fenómeno cultural, sintetizando y profundizando las dos aportaciones anteriores: por un lado, considera que la cultura es un fin del Estado que será prestado a través de un sistema educativo unificado, lo cual permite reconstruir la homogeneidad socio-cultural que se hallaba en crisis (artículo 48); por otro lado, considera a la cultura como un elemento importante para definir la estructura territorial del Estado (artículo 11). Pero además de lo anterior, la cultura se convierte en un elemento de integración territorial interior, e identificación respecto al exterior (artículo 50)."

QUADRO 2
A cultura nas constituições brasileiras

Constituição	Artigo	Conteúdo
1824	Art. 179 – A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte	IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórmula, que a Lei determinar V. Ninguem pôde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Pública XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em rescarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes
1891	Art. 35 – Incumbe, outrrossim, ao Congresso, mas não privativamente	§ 2º animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais
1934	Art. 23 – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar	§ 7º Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País
1937	Da Educação e da Cultura	Art. 128 – A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino
1946	Título VI – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 173 – As ciências, as letras e as artes são livres Art. 174 – O amparo à cultura é dever do Estado Parágrafo único – A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior Art. 175 – As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público
1966	Capítulo IV Dos Direitos e Garantias Individuais Título III – Da Ordem Económica e Social	§ 8º – É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe § 25 – Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar Art. 166 – São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de rádio difusão: I – a estrangeiros; II – a sociedades por ações ao portador; III – a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos. § 1º – Somente a brasileiros natos caberá a responsabilidade, a orientação intelectual e administrativa das empresas referidas neste artigo. § 2º – Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção
	Título IV – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 171 – As ciências, as letras e as artes são livres. Parágrafo único – O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica Art. 172 – O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas

Elaboração dos autores.

Na Constituição de 1824, a cultura aparece no âmbito das liberdades e já se tem referência de que belas-letras e belas-artses serão ensinadas em colégios e universidades, além de fazer referência aos direitos de autor. Também em 1891, o texto afirma que o Congresso animará o desenvolvimento das letras e artes sem tolher a ação dos poderes locais. Ainda na Constituição de 1891, as ciências aparecem no conjunto, inclusive com estranha proximidade das políticas de imigração.

Não se pode esquecer que esses textos constitucionais foram parte de políticas culturais de desenvolvimento de uma sociedade capaz de se modernizar culturalmente, mas não há possibilidade de explorar essa vertente aqui. Rapidamente, deve-se lembrar que a questão cultural central daquele período referia-se à possibilidade – ou não – de formação da Nação em contexto em que predominava a miscigenação, um obstáculo aos processos de desenvolvimento. A linguagem racialista predominava e construía os termos dos debates políticos e culturais. A imigração oferecia elementos de reconfiguração da estrutura racial brasileira.

A Constituição de 1934 indica que representantes das atividades econômicas e culturais deveriam compor o parlamento. Era um momento de críticas às formas liberais, e a representação corporativa aparecia como uma das alternativas organizacionais do poder político. Importante aqui é a preocupação com a participação de representantes das atividades culturais no processo de formação das decisões políticas.

A partir de 1937, a Constituição, em seu art. 128, passaria a formar a tradição constitucional de tratamento da cultura como dever do Estado. “É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (Brasil, 1937). Interessante notar que o Estado vai favorecer ou fundar instituições para atuar nessa área e, realmente, como se verá mais adiante, esse período foi caracterizado por rica expansão e criação institucional.

As constituições seguintes até a de 1988 terão o mesmo padrão, isto é, a cultura estará inserida no título cultura, educação e família sendo, portanto, temas a ser tratados e interpretados em conjunto, sem a pressuposição de autonomia setorial da cultura. O conceito de cultura abrangia letras, artes e ciências, incorporando então monumentos, documentos com valor histórico e artístico, e também paisagens. O mais importante no contexto aqui explorado é que em nenhum dos textos anteriores há referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado em 1988.

É preciso diferenciar ações culturais pontuais de políticas culturais nacionais. Para diversos autores, as políticas culturais no Brasil são inauguradas na década de 1930. Esse período seria marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado e com a forte industrialização. Para esse marco

inaugural, são apontados dois experimentos preponderantes, referidos nos estudos de políticas culturais pela sua relevância: a presença de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS) em 1930, com Gustavo Capanema à frente.

Entre as inovações de Mário de Andrade estariam o estabelecimento de uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas e a elaboração de uma sofisticada e ampla noção de cultura, a qual, além das belas-artes, contemplava também a cultura popular. Outra novidade era a relevância conferida à dimensão imaterial do patrimônio. Do ponto de vista das ações implementadas pelo MEC naquele período, há que se considerar a criação de diversas instituições, a exemplo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Instituto Nacional do Livro (INL), entre outras. Todavia, basta lembrar o PNC de 1975 para ilustrar o fato de que as iniciativas de estabelecer políticas nacionais não foram inauguradas recentemente.

A política cultural é uma categoria de intervenção pública como outra qualquer, tendo materialidade institucional e enfrentando problemas análogos a outras áreas de políticas públicas. Sofre com questões relativas à falta de recursos financeiros, humanos e de gestão. Entretanto, enfrenta problemas que exigem um tratamento conceitual e político diferenciado.

Assim, a cultura não funciona como imperativo categórico, mas é carregada pela historicidade das instituições que a delimitam e que configuram as políticas públicas culturais. As decisões por um ou outro conjunto de significados são táticas ou explícitas, e impõem traduções institucionais e estilos de governo – embora estes últimos derivem não apenas dos conceitos, mas do conjunto de forças sociais e políticas, concepções e interpretações sobre o objeto e as estratégias de intervenção.

A reflexão parte da constatação da heterogeneidade e fragmentação do campo de intervenção pública cultural no Brasil. Outros países também conhecem a mesma característica decorrente da história de formação do campo. As políticas públicas culturais são desafiadas por essa característica, que torna a sua unidade mais simbólica do que efetiva e direcionada. Os programas de ação pública são fragilmente articulados tanto em razão da natureza estrutural do campo de ação como das dificuldades institucionais no processamento de problemas que direcionariam as ações para objetivos convergentes (D'Angelo e Vespérin, 1998; Dubois, 1999).

Ressaltem-se, também, as histórias e culturas institucionais diferenciadas que envolvem as instituições que compõem o MinC. O quadro 3 apresenta uma síntese da evolução das instituições culturais, com o ano de criação.

QUADRO 3
Evolução jurídico-institucional da área federal de cultura

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – 1937	<p>1937 – Lei nº 378 cria o SPHAN 1937 – Decreto-Lei no 25 organiza a proteção do patrimônio nacional 1946 – Decreto nº 8.534: O SPHAN, de “Serviço”, passa a Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) 1970 – Decreto nº 66.967: O DPHAN passa a se denominar “Instituto” (IPHAN) 1979 – Decreto nº 84.198 transforma em secretaria vinculada ao MEC 1979 – Extingue o IPHAN e transfere seu patrimônio para a Fundação Nacional Pró-Memória 1981 – Portaria do MEC nº 274 cria a Secretaria da Cultura por transformação da SPHAN e da SEAC 1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC 1990 – Lei nº 8.029 cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com acervo e dotação do SPHAN e da Pró-Memória 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBPC à Secretaria da Cultura da Presidência da República (SEC/PR) como autarquia federal (Lei nº 8.113/1990) e a Medida Provisória (MP) nº 752, de 6 de dezembro de 1994, altera a denominação IBPC para Iphan</p>
Fundação Nacional Pró-Memória – 1979	<p>1979 – Lei nº 6.757 institui a Fundação Nacional Pró-Memória 1980 – Decreto nº 84.396 aprova estatuto 1981 – Portaria do MEC nº 585 incorpora Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico Nacional (MHN) e Museu da República, Museu Nacional de Belas-Artes (MnBA), Museu Villa-Lobos e Instituto Nacional do Livro (INL) 1983 – Escritura pública transfere e incorpora o acervo do Museu da Chácara do Céu, da Fundação Maya e do Museu de Biologia Professor Mello Leitão 1984 – Escritura pública transfere e incorpora acervo da Associação Lasar Segall e da Fundação Cinemateca Brasileira 1985 – Decreto nº 91.144 – cria o MinC 1985 – Escritura pública transfere e incorpora o Sítio Roberto Burle Marx 1990 – Lei nº 8.029 extingue Fundação Nacional Pró-Memória e cria o IBPC com acervo e dotação do SPHAN e da Pró-Memória Decreto nº 99.492 vincula IBPC à SEC/PR 1994 – MP nº 752 altera denominação de IBPC para Iphan</p>
Museu Imperial – 1940	<p>1940 – Decreto-Lei nº 2.096 cria o Museu Imperial 1965 – Lei nº 4.639 dá nova estrutura 1981 – Incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585</p>
Museu Histórico Nacional (MHN) – 1922	<p>1922 – Decreto nº 15.596 cria o MHN 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585</p>
Museu Villa-Lobos – 1960	<p>1960 – Decreto nº 48.379 cria o Museu Villa-Lobos 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585</p>
Museu Nacional de Belas-Artes (MnBA) – 1937	<p>1937 – Lei nº 378 cria o MnBA 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585</p>
Museu da Inconfidência – 1938	<p>1938 – Decreto nº 965 institui o Museu da Inconfidência</p>
Museu da República – 1960	<p>1960 – Decreto nº 47.883 inclui o Museu da República na estrutura do MHN 1981 – Incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585</p>
Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) (Decreto nº 3.551) – 2000	<p>2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial</p>
Fundação Nacional de Arte (Funarte) – 1975	<p>1975 – Lei nº 6.312 cria a Funarte 1977 – Decreto nº 79.591 incorpora a Comissão Nacional de Belas-Artes à Funarte 1990 – Lei nº 8.029 extingue a Funarte e cria o Instituto Brasileiro de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundação de Artes Cênicas (Fundacen) e Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBAC à SEC/PR como fundação 1990 – Decreto nº 99.492 vincula o IBAC à SEC/PR 1994 – MP nº 752 altera a denominação IBAC para Funarte</p>

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) – 1958	1958 – Decreto nº 43.178 institui a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CDFB) 1961 – Decreto nº 50.496 dispõe sobre a Comissão Nacional de Folclore da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CNFCP) e o Decreto nº 50.438 sobre a CNFCP 1975 – Decreto nº 6.312 cria a Funarte que incorpora a CNFCP 2005 – Incorporado ao Iphan
Serviço Nacional do Teatro (SNT) – 1937	1937 – Decreto Lei nº 92 cria o SNT 1981 – Portaria MEC nº 628 transforma o SNT em Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen) 1987 – Lei nº 7.624 de 1987 institui a Fundacen, por transformação do Inacen 1990 – Lei nº 8.029 incorpora a Fundacen à Funarte
Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 institui o FCB 1990 – Extinta pela Lei nº 6.426 1990 – Lei nº 8.029 incorpora a FCB à Funarte
Comissão Nacional de Belas-Artes (1951)	1951 – Lei nº 1.512 institui a Comissão Nacional de Belas-Artes 1977 – Decreto nº 79.591 a incorpora à Funarte
Comissão de Teatro Nacional – 1937	1937 – Criada pela Lei nº 378, extinta no mesmo ano pelo Decreto-Lei nº 92, que cria o Serviço Nacional do Teatro (SNT).
Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) – 1937	1937 – Lei nº 378 institui o Ince 1946 – Decreto-Lei nº 8.536 reestrutura o Ince
Conselho Nacional de Cinema (Concine) – 1976	1976 – Decreto nº 77.299 institui o Concine 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC, do qual faria parte o Concine
Instituto Joaquim Nabuco – 1949	1949 – Lei nº 770 cria o instituto 1979 – Lei nº 6.687 transforma em Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) 1990 – Decreto nº 99.244 vincula a fundação ao MEC
Instituto Nacional do Cinema (INC) – 1966	1966 – Decreto-Lei nº 43 cria o INC e torna a censura de filmes competência da União 1975 – Extinto pela Lei nº 6.281 de 1975, suas atribuições foram incorporadas pela Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), e se transformará na FCB, depois incorporada à Funarte
Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) – 1969	1969 – Decreto-Lei nº 862 institui a Embrafilme 1975 – Lei nº 6.281 de 1975, amplia atribuições 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC, do qual faria parte a Embrafilme 1987 – Lei nº 7.624 cria por desmembramento a Embrafilme – Distribuidora de Filmes S.A. 1990 – Decreto nº 99.226 dissolve a Embrafilme
Biblioteca Nacional (BN) – 1810	1890 – Decreto nº 856 (denominada em 1810 Real Biblioteca e depois Biblioteca Imperial e Pública da Corte) 1907 – Decreto nº 1.825 institui o depósito legal 1981 – Incorporada à Fundação Nacional Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585/1987; Lei nº 7.624 vincula a BN à Fundação Nacional Pró-Leitura 1990 – Lei nº 8.029, extingue Fundação Nacional Pró-Leitura (PRÓ-LEITURA) e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com acervo e doação da Fundação Nacional Pró-Leitura 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a FBN à SEC/PR 1990 – Lei nº 8.113 dispõe sobre a natureza fundacional da FBN 1991 – Decreto nº 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler) 1991 – Decreto nº 520 institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP)
Fundação Nacional Pró-Leitura (PRÓ-LEITURA) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 (incorpora INL e BN) 1990 – Lei nº 8.029, extingue a PRÓ-LEITURA e cria a FBN com acervo e doação da PRÓ-LEITURA 1990 – Decreto nº 99.492 vincula a FBN à SEC/PR
Instituto Nacional do Livro (INL) – 1937	1937 – Decreto-Lei nº 92 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585 1987; Lei nº 7.624, incorpora à Fundação Nacional Pró-Leitura
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) – 1991	1992 – Instituído pelo Decreto nº 520

(Continua)

(Continuação)

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais – 1968	1968 – Lei nº 5.422
Conselho Nacional de Direitos Autorais (CNSDA) – 1973	1973 – Lei nº 5.988 1985 – Incorporado ao MinC pelo Decreto nº 91.144
Fundação Cultural Palmares (FCP) – 1988	1988 – Lei nº 97.383 2000 – MP nº 2.123-27 amplia competências. A FCP passa a aprovar a delimitação terras de comunidades remanescentes de quilombos e determina a demarcação, homologadas por decreto
Casa de Rui Barbosa – 1928	1928 – Decreto nº 5.429 cria a Casa de Rui Barbosa 1966 – Lei nº 4.943 passa a se chamar Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB)
Ministério da Cultura (MinC) – 1985	1985 – Decreto nº 91.144 cria o MinC por desdobramento do Ministério da Educação (MEC), constituído pela Secretaria da Cultura, e integra finalidades do SPHAN, da Fundação Nacional Pró-Memória, Funarte, FCRB, Fundaj e Embrafilme, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura (CFC), o CNSDA e o Concen 1990 – Decreto nº 99.240 extingue o MinC, e a Lei nº 8.028 cria a SEC/PR, respectivamente 1990 – Lei nº 8.029 cria o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, da Fundacen e da FCB; transfere o acervo e a dotação da PRÓ-LEITURA para a BN; cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio cultural (IBPC) com acervo e dotação do SPHAN e da Fundação Nacional Pró-Memória; extingue a Funarte, Fundacen, FCB, Fundação Nacional Pró-Memória, a PRÓ-LEITURA e a Embrafilme 1990 – Decreto nº 99.492 vincula IBPC, IBAC e BN à SEC/PR 1992 – Lei nº 8.490 recria o MinC 1995 – Decreto nº 1.673 aprova estrutura regimental do MinC (enquanto o Decreto nº 2.599 de 1998 a mantém); órgãos internos: secretarias de política cultural, de intercâmbio e projetos especiais; de apoio à cultura, para o desenvolvimento do audiovisual; delegacias regionais; órgãos colegiados: CNPC, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia), FCRB, Fundação Cultural Palmares (FCP), Funarte e FBN 1999 – Decreto nº 3.049 mantém os órgãos colegiados, as unidades descentralizadas e as entidades vinculadas, e altera a organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura (SLL); Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas (SPMAP); Secretaria de Música e Artes Cênicas (SMAC) e Secretaria do Audiovisual (SAV)
Leis de incentivo – 1986-1991	1986 – Lei nº 7.505, a Lei Sarney 1991 – Lei nº 8.313, a Lei Rouanet, restabelece princípios da Lei Sarney, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com o Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e incentivos a projetos culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentada pelo Decreto nº 974 1995 – Decreto nº 1.494 regulamenta a Lei nº 8.313 1996 – Lei nº 9.323 altera limites de dedução da Lei nº 8.635, de 1% para 3% 1997 – Decreto nº 2.290 regulamenta a Lei nº 8.313 quanto à FNC 1999 – Lei nº 1.589 altera dispositivos da Lei nº 8.313 e aumenta os limites de dedução em vários segmentos para 100%

Fonte: MinC, 1997.

Elaboração dos autores.

O quadro 3 apresenta parte da movimentação jurídico-institucional de órgãos hoje presentes no MinC ou com competências incorporadas pelo ministério. Há uma rica construção institucional na década de 1930, inclusive com o estabelecimento explícito de proteção e desenvolvimento da cultura como responsabilidade do Estado; também com a criação do Iphan e outras instituições. Depois, no fim da década de 1960 e início de 1970, houve a criação da Embrafilme e da Funarte.

E, na década de 1980, ainda ocorreram outras transformações que culminam com a criação do MinC, em 1985.

Os anos 2000 iniciaram um ciclo de construção institucional bastante relevante. Depois disso, mais iniciativas em termos de criação institucional foram desenvolvidas, conforme a seguir.

- Consolidação e proposições de reforma das leis de incentivo na década de 1990, cujos preâmbulos praticamente reproduzem o texto constitucional.
- A publicação do Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial – responsabilidade do Iphan – e criou o PNPI, cujos objetivos são: *i)* enfatizar a obrigação e a centralidade estratégica do Estado na documentação, no registro e no inventariamento dos bens; *ii)* conferir visibilidade à cultura dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira e ao pluralismo dessa produção; *iii)* permitir o exercício do direito à memória; *iv)* facilitar aos diversos grupos a reivindicação de direitos coletivos, correlativos aos direitos de propriedade intelectual e autorais, que permitem o acesso aos benefícios decorrentes dos usos de conhecimentos tradicionais.
- A criação da Ancine (MP nº 22.281/2001), que ficou no primeiro momento no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic), foi para a Presidência da República e depois para o MinC.
- A criação do Ibram (Lei nº 1.906/2009), que foi parte do Iphan como departamento e depois se transformou em instituto.

Muitas ações intermediárias não se apresentam nessa síntese, mas devem ser lembradas, a exemplo da instituição da Política Nacional do Livro (PNL), a Política Nacional de Museus (PNM), e a organização de programas, como o Mais Cultura (2008), Cultura Viva (2006), Brasil Diversidade Cultural (2006) etc.

O importante é assinalar algumas das características das políticas culturais – sobretudo a dificuldade de encontrar uma definição precisa para a categoria cultura e uma delimitação exata para os problemas referenciais das políticas públicas da área – que se não impedem o processamento técnico e político de problemas, a formulação e a implementação de ações coordenadas, parcialmente convergentes e capazes de aglutinar esforços e recursos institucionais, nem sempre encontram nas instituições mecanismos de efetivação de um conjunto coordenado de ações hierarquizado. Aliás, a constituição de outras políticas também se liga a um trabalho de classificação, delimitação, construção histórica e social.

Inúmeras iniciativas implicavam a coordenação de ações por parte do poder público para atingir finalidades políticas predeterminadas e de abrangência nacional,

sendo, portanto, políticas culturais – a exemplo da Campanha Nacional de Defesa do Folclore Brasileiro, Iphan, Embrafilme, Funarte, Ibram, Programa Cultura Viva e Programa Mais Cultura –, cada um atuando em diferentes dimensões dos direitos culturais, com diferentes capacidades de processamento de ações e realização de objetivos, e com diversos problemas delimitados a partir do conceito de cultura.

A heterogeneidade das políticas indica que as relações jurídicas podem mesmo ser consideradas, em termos gerais, nas relações entre cidadãos e Estado. Porém, também configuraram relações jurídicas especiais, integradas em relações concretas, entre os objetos da política – circuitos culturais específicos –, a administração pública e agentes culturais. Também se deve dizer que uma coisa é a previsão constitucional de direitos que configuraram a Constituição cultural, outra é sua integração concreta em relações jurídicas concretas. Da mesma forma, uma coisa é a afirmação de políticas culturais, outra é o complexo processamento político de ações relacionadas com os diferentes circuitos culturais.

O próximo tópico apresenta sinteticamente a constituição do MinC, que deu unidade às linhas de atuação e organização institucional tão díspares. Na verdade, a unidade é aparente, e, ao mesmo tempo, um desafio para políticas culturais globais. A ideia é apresentar o MinC como unidade, cuja existência, enquanto órgão setorial, com atribuições e escopo de atuação específica, informou as discussões constitucionais e permitiu dar sentido à discussão dos direitos culturais no formato inscrito na CF/1988.

3.2 O MinC e a CF/1988

A CF/1988 incorpora conceitos e acomoda a discussão histórica a respeito dos direitos culturais. O MinC foi criado pela unificação de diversas instituições e influenciou, em parte, os conceitos incorporados na Constituição. Natural, então, afirmar que conceitos cristalizados historicamente pelas diversas instituições compõem o campo de atuação do MinC e também se tornaram referência para o texto da CF/1988.

As propostas para a criação de um ministério para a cultura tiveram forte apoio no I Encontro de Governadores, quando se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. No ano seguinte, em 1971, o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda se afirmava nos encontros e fóruns nacionais a necessidade de apoiar a ideia de um ministério nacional e do firme compromisso dos partidos em incluírem em seus programas propostas para viabilização da criação de um ministério da cultura como gesto primordial do governo a ser eleito em 1984.

O MinC – ou o que corresponderia a um órgão federal para coordenar uma política cultural nacional – surgiu em 1985, nascendo das pressões políticas

posteriores às primeiras eleições diretas para governos estaduais em 1982. Esse pleito trouxe mudanças dos equilíbrios políticos e fortalecimento dos governadores e das áreas culturais, exemplificado pela multiplicação das secretarias estaduais de cultura. Este fortalecimento levou ao surgimento do Fórum Nacional de Secretários e Gestores de Cultura, que fez reivindicações específicas para a área, em especial a criação de um ministério da cultura. O contexto em que se dava este fórum condicionou a história posterior do ministério.

Para fortalecer as demandas estaduais, os secretários desconsideraram politicamente, e não apenas do ponto de vista técnico, a Secretaria de Estado da Educação (SEC) como interlocutora legítima. Os secretários estaduais associavam a SEC ao autoritarismo e ao centralismo político. Os movimentos do fórum fizeram com que a Nova República, representada por Tancredo Neves, se comprometesse com a criação do ministério, tornando José Aparecido de Oliveira, líder desse fórum, um candidato ao posto de ministro. O resultado desse movimento de secretários estaduais foi a criação do MinC, em março de 1985, a partir do MEC.

A fragilidade do ministério, entretanto, logo ficou patente. As pretensões políticas de José Aparecido levaram-no ao governo do Distrito Federal, deixando à mercê da sorte a montagem da estrutura administrativa do MinC. Aluísio Pimenta se torna então o novo ministro e ocupa o cargo de maio de 1985 a fevereiro de 1986. Contudo, é apenas com Celso Furtado, ministro até agosto de 1988, que o MinC ganha certa organicidade.¹²

Mais uma vez, a fragilidade institucional do MinC foi evidenciada em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello, com a incapacidade de reação do setor cultural à sua extinção. O MinC foi transformado em secretaria (Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990) quando Ipojuca Pontes era secretário, e no contexto de um movimento no qual foram abolidos diversos incentivos à cultura, como a Lei Sarney, e extinta a Embrafilme.

Nesse mesmo movimento, foram extintas a Funarte, a FCB e a PRÓ-LEITURA. Essa mesma lei criava o IBAC, o IBPC e a FBN. Em 1992, o MinC e algumas das instituições extintas foram sendo reorganizadas. O MinC passou a funcionar com entidades vinculadas recompostas e com escopo de ação modificado. A Funarte passou a ser a responsável pelo desenvolvimento e promoção de práticas, atividades artísticas e culturais pelo território nacional. Essa instituição é responsável pelas políticas de artes gráficas, artes plásticas, cinema e vídeo, circo, dança, documentação,

12. Com Celso Furtado extinguiram-se as assessorias e ficaram quatro secretarias, uma de cinema, uma outra de artes cênicas, uma outra para o patrimônio (SPHAN) e uma para a produção cultural, a Funarte. Furtado queria que o Estado fosse auxiliar das liberdades democráticas. Hugo Napoleão, ministro da Educação, assume interinamente até a volta de José Aparecido em setembro de 1988.

folklore e cultura popular, fotografia, música, ópera e teatro. Herdava as atribuições da antiga Funarte, da Fundacen, do IBAC e da FCB.

Dessa forma, a criação do MinC está diretamente ligada às mudanças promovidas na construção do Estado democrático nas décadas de 1970 e 1980. As lutas por legitimização política, controle de recursos e modos de operação específicos do campo cultural traduziram-se nos movimentos e ensaios de constituição e organização da área cultural pública na forma de ministério.

A estabilização de uma burocracia especializada, depois do traumático início de década, em tese, consolida e articula interesses, além de permitir agilidade técnica e recursos na organização de interesses localizados. Porém, os recursos políticos e institucionais devem, necessariamente, ser suficientes para que a política exista e seja efetiva. Na análise de Botelho (2001b),

ao novo desenho institucional gerado pela criação do Ministério da Cultura não correspondeu, infelizmente, nenhum estabelecimento concreto de uma nova política, embora tenha havido várias tentativas. Atropelados pela constante troca de ministros – em seus quatro primeiros anos o MinC teve cinco ministros –, os órgãos federais começaram a sofrer uma desagregação interna, motivada não só pelo fato de ter havido a necessidade de se improvisar uma burocracia, em Brasília, que desse conta da nova estrutura ministerial. A própria clientela atendida se viu confundida com a criação do ministério que, alterando canais habituais de encaminhamento de projetos, auxiliou na deslegitimação de suas instituições.

Em resumo, os primeiros anos do MinC sob o texto constitucional de 1988 não implicaram estabilidade e aumento de recursos institucionais e financeiros. A Lei Sarney teve pouca duração e recebeu muitas críticas. No início dos anos 1990, houve uma ruptura estrutural, dadas as diretrizes políticas do governo Collor, que eliminou o ministério e suas principais instituições ligadas ao patrimônio e à ação cultural para em seguida recriá-lo e propor a Lei Rouanet. Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual, a primeira baseada na renúncia fiscal.

Foi sob o governo Collor que Sérgio Paulo Rouanet, secretário da cultura e então embaixador, inaugurou a questão do financiamento e do mecenato, por ausência de recursos orçamentários e pressão de segmentos artísticos, especialmente o do cinema, como uma das questões centrais da área cultural. Sob Itamar Franco presidente, seguiram-se o filólogo Antônio Houaiss, o diplomata Jerônimo Moscardo e Roberto Nascimento e Silva. Depois deles, em 1995, Francisco Weffort assume no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, seguindo como ministro no segundo mandato de FHC, acentuando a ênfase na articulação de mecanismos de financiamento da cultura por meio, sobretudo, do aperfeiçoamento das leis de incentivo. Nos dois governos do presidente Lula, Gilberto Gil (2003-2008) foi o ministro, substituído por Juca Ferreira em 2008.

O governo de FHC, a partir de 1995, conferiu ao MinC estabilidade institucional, embora o período não tenha se caracterizado por um incremento significativo de recursos financeiros ou humanos. Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do órgão foram marcados pela consolidação das leis de incentivo. Foram realizadas reformas administrativas que se alinharam às proposições do Plano Plurianual (PPA) no que se refere à construção de programas com unidades de gestão com correspondência na organização administrativa. Essa racionalização, no entanto, não implicou a construção de maiores capacidades institucionais; ao contrário, gerou um problema no que se refere ao sombreamento de ações. Foram criadas secretarias que tinham funções similares às das instituições vinculadas, provocando sobreposição de competências.

Nos dois mandatos de Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação de políticas culturais, mas também de execução de programas, como já vinha sendo praticado. Acrecentou-se a preocupação com a participação social, com a realização de seminários, estimulando o funcionamento de grupos de trabalho, consultas etc. Ressalte-se que as iniciativas dos dois mandatos do governo Lula, com as limitações estruturais que permaneceram, levaram a uma releitura do texto constitucional. Emendas foram propostas para vincular os governos descentralizados ao PNC, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura e o CNPC, e foram desenvolvidas iniciativas para criar e consolidar o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Além disso, foi estabelecido por lei o Sistema Federal de Cultura (SFC).

De fato, muitos são os problemas para a efetiva implementação desses dispositivos, que poderão configurar o PNC, como: *i*) necessidade de funcionamento, cada vez mais efetivo, do CNPC como articulador de políticas nacionais; *ii*) institucionalização das relações com estados e municípios; *iii*) estabelecimento de diretrizes e estratégias pactuadas entre os níveis de governo; *iv*) consolidação de capacidades de coordenação política por parte do governo federal etc. Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido realizar uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e ressignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, transformando-a em valor e recurso para o desenvolvimento social.

O MinC, mesmo no contexto atual, conta com pequena estrutura. Mesmo sendo composto por instituições históricas da área cultural federal, sua abrangência é reduzida, e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: *i*) Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; *ii*) Secretaria de Desenvolvimento de Programas e

Projetos Culturais; *iii) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; iv) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e v) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.*

Essa reestruturação do MinC foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de sombreamento e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para sua atuação no SNC. As reformas recém-concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC: foram criadas as secretarias de políticas culturais, diversidade e identidade cultural, articulação institucional, programas e projetos, fomento e incentivo à cultura. A secretaria executiva passou a ter uma diretoria de gestão estratégica e uma diretoria interna. A SAv foi redesenhada, incorporando o Centro técnico do audiovisual (CTAv) e a Cinemateca Brasileira. Tudo isso veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, assim, preparando o MinC para a implementação do SNC, cuja discussão está sendo feita junto ao Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura.

Mesmo com essas iniciativas – inéditas pelos padrões históricos de atuação das instituições culturais brasileiras –, vale registrar que os recursos limitados ainda impedem a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC. Assim como a precariedade dos instrumentos de gestão pública também dificulta a coordenação e a articulação tanto entre as instituições federais como entre as esferas de governo e com a sociedade, o mesmo ocorre entre as políticas setoriais (Ipea, 2008b).

4 A CF/1988: UMA CONSTITUIÇÃO CULTURAL

Os circuitos culturais são cada vez mais complexos em termos de público, mas também na totalidade dos processos que os configuram. Botelho (2001a), tendo em vista uma reflexão estratégica a respeito de políticas culturais, separou a cultura em duas dimensões: antropológica e sociológica.

Na antropológica, “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas” (Botelho, 2001a). A obtenção de resultados políticos nessa dimensão significa, por um lado, uma reorganização e democratização das estruturas sociais, e, por outro, a construção da democracia cultural.

O sentido sociológico refere-se ao que Brunner (1985) apontou como sendo parte dos aspectos organizacionais e que, para Botelho (2001b), referem-se a um conjunto de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas. “Trata-se de expressão artística em sentido estrito” (Botelho, 2001b, p. 5).

Dessa forma, o sentido sociológico permite colocar ênfase na questão institucional da construção de políticas públicas em que os temas e objetivos recorrentes são a criação de espaços para o exercício das artes, implementação de projetos/programas, agências de financiamento, fomento – ou seja, envolve produção, circulação e consumo de bens simbólicos. Delimita-se, dessa forma, um sentido claro para a atuação e construção das políticas públicas culturais, qual seja, o da provisão dos recursos organizacionais requeridos – *staff* –, desenhos institucionais, recursos cognitivos, técnicos e políticos, estratégias, objetivos específicos etc.

A análise de práticas e comportamentos culturais, por sua vez, permitiu estabelecer uma visão mais nuançada e complexa dos circuitos culturais, questionando formas, desenhos e objetivos das políticas culturais. Antes desses estudos, a democratização da cultura era vista como a possibilidade de acesso a alguns bens, gêneros e modalidades culturais mais ou menos legítimas socialmente. As análises de frequência a certos espaços culturais – museus e exposições de arte, por exemplo – apresentam essa limitação, que é supor que a visitação a equipamentos e obras é igualmente legítima para todos os grupos sociais. A sociografia das frequências de práticas culturais revelou uma correlação com níveis altos de escolaridade e renda, além do fato de que políticas de oferta produziam não o alargamento dos públicos, mas uma maior frequência daqueles que já estavam predispostos e reuniam condições e motivações para práticas e consumos culturais.

Os estudos da vida e das práticas do cotidiano, por sua vez, indicaram uma pluralidade imensa de modalidades de práticas e implicam crítica da fixação de formas de expressão (arte pura por oposição à arte social, por exemplo) ou de gêneros culturais específicos (música clássica por oposição ao jazz ou ao rock, por exemplo) como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista – apontando as desigualdades de acesso à cultura legítima – permitia criticar duramente a falta de democratização do acesso à cultura, também não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados (Fabiani, 2007). O reconhecimento dessa pluralidade implica outra ideia, a democracia cultural, em que o exercício e a participação na cultura contrastam com a ideia de democratização, quando a ideia de acesso a bens legítimos dá a tônica (Passeron, 1995).

A CF/1988 reconhece implicitamente as duas dimensões. A cultura se inscreve no rol dos direitos políticos e civis, no qual se encontram as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, quando se reconhece o pluralismo. E a cultura está no âmbito dos direitos sociais fundamentais, em que se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais – democratização do acesso (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais). O incentivo à produção de bens culturais e de conhecimentos é visto como parte da construção do patrimônio cultural brasileiro e como atribuição da

lei (“a lei estabelecerá”, art. 216, § 3º). Ali também está, embora de forma não muito clara, a ideia de democratização cultural, ao reconhecer a pluralidade de manifestações culturais como objeto de proteção por parte do Estado (art. 215, § 1º) e no reconhecimento de formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações científicas, artísticas e tecnológicas (art. 216).

Também se pode citar, no mesmo sentido, o art. 216, § 5º, que reconhece direitos de comunidades quilombolas, e o art. 231, que estabelece a necessidade de políticas públicas federais para a efetivação de direitos indígenas – naquele momento, ainda não se optava pelo conceito de povo indígena. Na verdade, o conceito de democracia cultural implica efetivamente em políticas mais globais do que as culturais, pois exige mudanças estruturais e abrandamento das desigualdades – impedivas do reconhecimento e da construção de bases adequadas de autoestima elevada dos grupos. Aliás, estes elementos podem ser sintetizados com o pensamento do filósofo John Rawls, que desenvolveu o tema da justiça como equidade.

Para ele, “os valores sociais como liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que a distribuição desigual de um ou todos esses valores traga vantagens para todos” (Rawls, 2002, p. 66). O autor supõe que, em certas condições ideais, as pessoas escolheriam um princípio de liberdade igual e restringiriam as desigualdades econômicas e sociais. Segundo seu pensamento, não se pode admitir, nem seria desejável, por exemplo, que os rigores do livre-comércio ficassem fora de controle e gerassem desigualdades. Assim, embora também admita que o livre-comércio possa ser favorável do ponto de vista dos cidadãos iguais e dos menos favorecidos, deve ser pensado à luz do princípio da equidade, que mesmo no caso de interesses específicos sofrerem temporariamente deve ser aplicado.

Dessa maneira, interpretando o filósofo norte-americano de forma favorável – na verdade, ele atribui aquelas qualidades à educação, não à cultura –, a política cultural seria parte das instituições básicas da sociedade que deve ser regida pelo princípio da equidade. Aqui deve estar claro que a cultura está associada ao enriquecimento simbólico da vida pessoal e social dos cidadãos, ampliando capacidades individuais e de oportunidades. Portanto, tratar a cultura e a educação como partes do mesmo rol de direitos não é uma extração do tratamento de um objeto a outro, mas de uma recontextualização informada, pois ambas compartem o mesmo conjunto de ideias que dão sentidos aos direitos, como a ideia de dignidade humana, de direitos da personalidade, a ideia de pleno desenvolvimento da pessoa, de direitos civis e políticos, de direitos econômicos, sociais e culturais, de direitos de participação – conceitos amalgamados de formas muito variadas aos direitos humanos e fundamentais. É esse

contexto que conecta os direitos culturais à liberdade de expressão, aos direitos de igualdade e aos direitos de reconhecimento.¹³

Contudo, nada impede uma derradeira citação de Rawls (2002, p. 34), autor muito ligado às reflexões sobre filosofia política e teoria da justiça:

o sistema social justo define o escopo no âmbito do qual os indivíduos devem desenvolver seus objetivos, e oferece uma estrutura de direitos e oportunidades e meios de satisfação pelos quais e dentro dos quais esses fins podem ser equitativamente perseguidos.

Assim, a política cultural se alinharia com outras instituições básicas, que são as de uma democracia constitucional, a exemplo da educação, políticas de renda e trabalho cujo objetivo de promoção da autoestima também é indissociável dos princípios da igual liberdade, oportunidade e equidade. Assinalem-se dois elementos que permitiriam, a partir de Rawls (2002), entender aspectos das políticas públicas de cultura depois da CF/1988.

Em primeiro lugar, a cultura passou a ser tratada como geradora de renda e oportunidade, sendo associada aos dinamismos econômicos. Além disso, fato interessante, o art. 219, Título VIII, do capítulo Da Ordem Social – que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social –, afirma que o mercado interno é patrimônio nacional e que deverá ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural” (Brasil, 1988). É a única parte da CF/1988 em que, salvo engano, aparece a ideia de desenvolvimento cultural, tão comum e trivializada na década de 1990. Essa ideia ainda se relaciona com outras, como mercado, desenvolvimento socioeconômico, bem-estar e autonomia tecnológica. Os termos nos quais o artigo citado coloca as relações entre cultura e desenvolvimento é assustadoramente análogo aos do filósofo recém-citado. Na análise da CF/1988, pontos interpretativos próximos a esse reaparecerão, lembrando, no entanto, que a posição de Rawls (2002) não parece muito simpática à presença de políticas públicas no espaço constitucional e, de fato, essa será uma característica deste texto constitucional.

Porém, de qualquer forma, a CF/1988 valoriza as liberdades básicas, estabelece um espaço propício ao desenvolvimento de valores civis e de construção de espaços públicos e democratização cultural; envolve a capacidade de realizar ações públicas coordenadas entre Estado, mercado e comunidade; reduz distâncias sociais; aproxima mundos culturalmente alternativos e promove conexões entre eles.

Não parece adequado pressupor, a partir desses princípios, que o poder público defenda uma concepção moral abrangente na área cultural, conforme objetivos de

13. A CF/1988 estabelece um rol de direitos culturais: o direito autoral (art. 5º, XXVII e XXVIII), o direito à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (arts. 5º, IX, e 215, § 3º, II), o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (arts. 5º, LXIII, e 215, § 3º, inciso I); o direito à diversidade e identidade cultural (art. 215, *caput*, § 1º, 2º, 3º, V, 242, § 1º); e o direito de acesso à cultura (art. 215, § 3º, II e IV).

conversão e valorização de alternativas, mas que crie capacidades organizacionais para coordenar políticas públicas participativas – com conhecimentos consistentes e especializados – que tenham como objeto os circuitos culturais e que reconheçam a pluralidade das práticas culturais cotidianas.

A subseção seguinte é dada pela concepção de cultura presente na tradição de políticas culturais no Brasil, que se referem aos princípios do Estado Cultural – liberdade, pluralismo e desenvolvimento cultural.

Finalmente, a distinção entre a Constituição na sua primeira década e meia e depois do ano 2003 é a presença explícita – na ordem do Estado essa premissa já aparecia – em seus artigos de mecanismos de garantia e delimitação de políticas públicas nacionais.

4.1 Os arts. 215 e 216

Tais artigos são citados recorrentemente na CF/1988 quando se fala do ordenamento constitucional da cultura. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro aparece a expressão direitos culturais. Há um direcionamento para políticas culturais públicas e encontra-se a definição de patrimônio cultural por enumeração.

A seguir, os arts. 215 e 216, sem a Emenda nº 48, que aprovou o PNC e trouxe uma clivagem na concepção política da cultura nos anos 2000:

Art. 215. 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.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I. as formas de expressão;

II. os modos de criar, fazer e viver;

III. as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV. as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V. os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (Brasil, 1988).

Os dois artigos apresentam um pequeno grupo de verbos que se referem a componentes específicos da atuação do Estado. Assim, tais verbos serão reagrupados no quadro 4, associando-os aos objetos da ação a que se referem e aos conceitos que lhes dão unidade, para facilitar a clareza da interpretação. Ressalte-se que a CF/1988 preconiza direitos e também garantias para sua efetivação. Embora, como criticam alguns autores, a Constituição não seja clara em vários dos seus conceitos, é possível que um exercício de análise ofereça pistas para sua melhor compreensão.

QUADRO 4 Classificação das ações do Estado por grupos de verbo utilizados nos arts. 215 e 216

Artigos	Atuação do Estado (verbos)	Objeto de ação	Conceitos unificadores
215	Garantir, apoiar, incentivar (grupo 1)	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura	Cultura nacional, processo civilizador nacional
	Proteger (grupo 2)	Manifestações culturais (popular, afro-brasileira, indígenas e outros grupos)	
216	Incentivar (grupo 1)	Produção de bens culturais e conhecimento	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referência à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, "modos de criar, fazer e viver"
	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tombar, acautelar, desapropriar, preservar, punir (grupo 2)	Patrimônio cultural	
	Gerir, franquear o acesso (grupo 2)	Documentos governamentais	

Fonte: Brasil (1988).

Elaboração dos autores.

Os verbos envolvem ações de diferentes tipos com características distintas. Os verbos do grupo 1 são os que não se referem a uma ação direta, mas a uma ação de criar condições para que outros agentes as realizem ou exercitem. Ambos os artigos contam com esse grupo 1 – no art. 215, tendo como objeto de ação o exercício de direitos culturais e acesso às fontes de cultura; no art. 216, a produção cultural e o seu conhecimento. No entanto, há que se constar que a força de cada verbo, no que se refere à ação do Estado, é diferenciada a depender da delimitação do objeto de ação.

Os verbos do grupo 2 referem-se a ações diretas do poder público, e ambos os artigos também contam com eles. Nesse caso, é claro que o art. 216 precisa a ação do poder público em relação ao patrimônio cultural – bens materiais e imateriais, documentos, conjuntos urbanos, sítios, quilombos etc. – e ao seu enriquecimento – incentivo à produção (ver o texto do artigo). O verbo do grupo 2 presente no art. 215 tem como objeto algo processual e dinâmico, o que o enfraquece e aumenta sua opacidade.

Dessa forma, o art. 215 é bastante geral, embora confira ao Estado a responsabilidade sobre ações positivas, enquanto o art. 216 traz um programa de ação direta com objetos bem definidos. Em parte, os artigos já são claros no sentido de preconizarem a ação do poder público para oferecer as condições de exercício dos direitos culturais – no entanto, não estão definidos. Silva (2001, p. 51) afirma que é um direito em formação, o qual envolve um conjunto de regras que se aplicam às atividades culturais públicas, como elementos do direito patrimonial cultural, do direito de criação e de formação culturais, do mecenato cultural, da propriedade literária e artística, do direito administrativo etc.

Para contornar em parte o problema, Cunha Filho (2000, p. 34) conceitua da seguinte forma os direitos culturais:

direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana.

Silva (2001), por sua vez, acrescenta que os direitos culturais reconhecidos na Constituição envolvem:

- a) a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artística, e científica;
- b) o direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas;
- c) o direito de acesso às fontes da cultura nacional;
- d) o direito de difusão das manifestações culturais;
- e) o direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; e
- f) o direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público.

Noções como acautelar, tomar, desapropriar, punir etc. remetem a esse ponto, isto é, são ações de proteção do patrimônio cultural. Também aqui se apresentam elementos aos quais é necessário dar destaque. Um deles é a leitura da CF/1988 como conjunto, o que permite incorporar a liberdade de expressão e a autonomia dos produtores culturais no seu processo de produção e fruição como valores diretrizes; outro elemento é a remissão à ideia de democratização cultural, assegurando-se que ocorra nas artes, nas ciências, na tecnologia e no cotidiano – modos de criar, fazer e viver –, indicando ação positiva do Estado na sua realização. Este último ponto, em realidade, tem duas dimensões: uma referente a processos culturais criativos que se dão no dia a dia, e outra às ações públicas para formar o patrimônio cultural e oferecer o acesso a todos.

Na verdade, o art. 215 se refere a princípios gerais, e o art. 216 aparentemente acomoda ações típicas de políticas de patrimônio, indicando inclusive o princípio da participação social na implementação de políticas patrimoniais. A Constituição Cultural parece plenamente compatível com as ideias dworkianas referentes à atuação do Estado para desenvolver e enriquecer a cultura da comunidade, segundo princípios de igualdade e equidade.

O § 3º do art. 216 afirma que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. O desenho institucional tanto pode implicar em leis de incentivo como pode se associar às políticas públicas que coordenem ações de abrangência nacional, tal qual a Funarte na década de 1970.

Já o § 5º indica que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Tal tarefa poderia ser operacionalizada de imediato pela FCP, mas apenas ganhará maior consistência com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2004.

Finalmente, o quadro 4 apresentou alguns conceitos unificadores, tais como cultura nacional, processo civilizador nacional e patrimônio cultural brasileiro. A CF/1988 faz uma síntese entre o conceito de civilização e cultura, e ainda agrupa uma dimensão antropológica ao objeto de ação do Estado, indicando a destinação de recursos econômicos, políticos e sociais que possam oferecer aos indivíduos a ocasião de desenvolvimento de sua personalidade dentro de um modo de vida global – incluindo obras científicas e artísticas.¹⁴

14. Para apresentar as nuances entre os dois conceitos, uma citação do teórico Terry Eagleton (2000, p. 20): “Como sinônimo de ‘civilização’, ‘cultura’ pertence ao espírito geral do iluminismo, com o seu culto do autodesenvolvimento secular e progressivo. Civilização era em grande parte uma noção francesa – então, como agora, supunha-se que os franceses tivessem o monopólio de ser civilizados – e nomeava tanto o processo gradual de refinamento social como o télos utópico rumo ao qual se estava desenvolvendo. Todavia, ao passo que ‘civilização’ francesa incluía tipicamente a vida política, econômica e técnica, a ‘cultura’ germânica tinha uma referência mais estreitamente religiosa, artística e intelectual. Podia também significar o refinamento intelectual de um grupo ou indivíduo, em vez da sociedade em sua totalidade. A ‘civilização’ minimizava as diferenças nacionais, ao passo que a ‘cultura’ as realçava. A tensão entre ‘cultura’ e ‘civilização’ teve relação muito forte com a rivalidade entre a Alemanha e a França”.

Apesar das transformações e dos novos usos dos conceitos de cultura e civilização, inclusive com funções imponentes nas relações coloniais, pode-se registrar que no contexto brasileiro eles são permutáveis, pois se referem aos dois conjuntos de fatos – materiais e imateriais, econômicos e intelectuais. Aponte-se que os usos a eles dados na CF/1988 são de valorização do nacional e do que é brasileiro, com forte ligação com a tradição modernista. Embora nacional e brasileiro não sejam conceitos idênticos, pode-se dizer que no âmbito constitucional ambos se lançam aos processos culturais que se dão no território nacional, independentemente das regiões, do estado etc. nos quais ocorrem.

Na interpretação da CF/1988, chama atenção a referência à cultura nacional, à ideia de processo civilizador nacional, mas com a diferença de que os produtores dessa cultura ou civilização são grupos variados, populares, indígenas, afro-brasileiros e outros. Ou seja, não são processos mantidos nos limites de grupos de elites que se orientam seletivamente para a construção da cultura nacional ou da civilização a partir de suas referências próprias e idealizadoras. Embora a cultura seja nacional, os grupos que a produzem são diversos. Mesmo que o processo civilizador não esteja no plural, mas seja único, nacional, os grupos que o produzem são vários, inclusive com ênfase nas culturas populares – provavelmente de origem europeia –, indígenas e afro-brasileiras.

O patrimônio, por sua vez, se refere à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos, o que também deve ser indiciado pelo plural dos formadores e pelo singular do patrimônio cultural brasileiro. Portanto, estamos diante de uma atualização da tradição brasileira, pensada como híbrido unificado pelo processo de criação da Nação.

Cabe um fechamento do que se argumentou até aqui. Em realidade, o conceito de circuito cultural já serviu a esse propósito no sentido de apontar que a cultura se refere a dinamismos sociais e que, portanto, poder público, mercado e comunidade/sociedade civil são instâncias organizativas – e, acrescentamos, geram direitos e deveres tratados aqui em sua generalidade. Também serve ao propósito de apontar que os circuitos têm diferentes escalas, e, logo, não se reduzem à escala nacional, aspecto, aliás, bem questionável no que se refere à cultura, em especial quando lhes reconhecemos o caráter híbrido, transcultural e aberto. Dessa forma, o direito fundamental à cultura assume três dimensões, segundo Silva (2007), relacionadas abaixo.

- 1) *Status negativus culturalis*, que resulta da íntima vinculação existente entre cultura e liberdade, o que faz com que a garantia de liberdade para todos implique enquanto tal em liberdade cultural, tanto em plano individual quanto coletivo:

isto porque a liberdade *coagula* ou *cristaliza* em forma de elementos ou amalgamas culturais, sobre os quais, mais tarde, se poderá estabelecer o exercício das liberdades individuais e coletivas. Uma tal dimensão cultural da liberdade está em permanente transformação e deve ser compreendida em termos de tempo e no espaço. Pois, por um lado, o *status* de liberdade, globalmente determinado, de modo algum fica estabelecido de uma vez para sempre, encontrando-se antes em permanente evolução (...) a liberdade artística contribui para configurar o *status civilis* como *status culturalis* e este, por sua vez, como *status mundialis*, protegido por fontes constitucionais ou internacionais. Até porque a liberdade artística é um direito humano dos mais primordiais, dali que qualquer cultura “exclusivamente nacional” – ou melhor nacionalista – limitada à liberdade individual transfronteiriça seja uma contradição nos termos (Silva, 2007, p. 92-94).

- 2) A segunda dimensão é *status activus culturalis*, na qual o estatuto constitucional não é mais meramente negativo e implica a intervenção dos poderes públicos na realização do direito.
- 3) Finalmente o *status activus processualis culturalis*. Dimensão positiva da cidadania cultural é igualmente o reconhecimento da participação dos indivíduos nas políticas públicas de cultura, assim como na própria atividade cultural, que foi trazida pela própria terceira geração de direitos fundamentais.

A dimensão de *status activus processualis* deve ser considerada hoje o conteúdo essencial de qualquer direito fundamental, além do fato de der dado origem ao reconhecimento de direitos autônomos de natureza procedural e processual.

Depois dessas considerações, podemos retornar à interpretação da CF/1988. O art. 216 contém o princípio da participação da comunidade na implementação de políticas para proteção e enriquecimento do patrimônio cultural brasileiro, e também a ideia de colaboração. Afinal, o poder público não é o produtor da cultura, mas incentiva, induz e promove. Para finalizar essa questão, deve-se enfatizar que os mecanismos de incentivo criados no final da década de 1980 e aperfeiçoados nas décadas seguintes respeitam esses princípios da colaboração. Também é preciso lembrar dos vários mecanismos que organizaram a participação nas políticas culturais.

Em relação aos princípios da participação, estão em processo de criação formas de gestão compartilhada, descentralizada e participativa em todo o território nacional, envolvendo os poderes públicos em todos os níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios.¹⁵ Sob esse aspecto, inúmeros processos estão em curso, com a crescente realização de fóruns, seminários e conferências, além de promoção e incentivo à criação de órgãos colegiados de participação.

15. Para desenvolvimento da participação na história constitucional brasileira, ver Ledur (2009).

Portanto, em que pese toda essa movimentação, o maior desafio da área cultural ainda é a institucionalização dos processos, o que permitiria a aproximação das comunidades locais ao processo decisório, da cogestão política e implementação de ações, o que também se transformaria em processo de aprendizado cultural, mas também garantiria transparência no uso dos recursos, na sua priorização e no processo de alocação.

TABELA 1
Conselhos de cultura nos municípios brasileiros
(Em %)

Municípios por porte e Brasil	Com conselho (2006)	Com conselho paritário (2006)	Evolução de municípios com conselhos (2001-2006)
Até 5 mil habitantes	44	28	34
De 5 mil até 20 mil habitantes	48	31	39
De 20 mil até 50 mil habitantes	48	28	36
De 50 mil até 100 mil habitantes	56	33	3
De 100 mil até 500 mil habitantes	71	38	12
Mais de 500 mil habitantes	87	43	24
Brasil	50	31	29

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O número de municípios com conselhos de cultura evoluiu entre 2001 e 2006, aumentando em 29% no período, tendo os pequenos municípios se destacado por criarem um processo dinâmico de institucionalização das políticas culturais. Um dos qualificadores da participação é o tipo de representação, especialmente a questão da paridade, modelo escolhido na área cultural. Nesse aspecto, há grandes desafios, pois apenas 31% dos conselhos de cultura têm essa característica, o que reduz a representatividade de artistas e grupos de produção cultural nas instâncias decisórias e participativas. Embora essa qualidade esteja presente em maior número nos conselhos dos grandes municípios, ainda assim tem-se menos da metade deles nessa modalidade de organização. De qualquer forma, assinala-se que se aposta no âmbito das políticas culturais, em processo de participação, interlocução e cooperação, tanto entre esferas de governo como entre estes e a sociedade civil organizada.

Os direitos culturais foram definidos em termos bastante amplos, e também são uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as comunicações ou as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e a juventude. Além disso, envolvem diferentes referências (como a patrimonialista – material e imaterial; a artística – artes plásticas, cinema, teatro, música, literatura e dança; e a antropológica – no sentido de festas, saberes tradicionais, folclore, mitos, instrumentos de produção etc.), podendo ser sintetizadas como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Essa múltipla inserção da cultura no texto constitucional consubstancia a necessidade de sua compreensão a partir do conjunto do texto constitucional. O direito vigente em uma comunidade guarda coerência com os seus valores básicos, com sua moral e com sua política (Dworkin, 2003; 2005). É igualmente possível tratar a cultura sob esse prisma, assumindo-se que também é, simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade, associando-se ela mesma a valores morais e a princípios organizadores das instituições políticas.

Daí as controvérsias e disputas no campo da política cultural serem visivelmente coerentes com a dinâmica própria das interpretações a respeito do direito à cultura. Ademais, a cultura faz parte do desenvolvimento e do bem-estar social, tanto por sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, como por seu caráter instrumental, ao gerar riqueza e assalariamento.

A rigor, o direito cultural enunciado nos arts. 215 e 216 é menos amplo do que aqueles presentes nas políticas federais – em que explicitamente se fala de direito à diversidade – e no conjunto do texto constitucional – no qual se fala de cultura no âmbito das políticas de comunicação, de educação, das políticas, para crianças e adolescentes e no âmbito da questões indígenas.

No contexto constitucional, a cultura não se refere a uma dimensão antropológica em toda a sua extensão. Afinal, há uma referência à criação da Nação e ao processo civilizador que unifica a grande diferença de experiências culturais em conceitos singulares e relativamente fechados às diversidades de experiências culturais vivenciadas. É como se a diferença fosse pensada à luz do Mesmo recorrente, a Nação brasileira, excluindo as alteridades (os Outros) e as possibilidades de reconhecimento da multiplicidade cultural. Por seu turno, o conceito antropológico se refere ao modo de vida global – com o conjunto de utensílios, bens, normas, ideias, crenças, objetos, tecnologias e costumes – ou, nos termos de Geertz (2005), às redes de significados que abrangem as artes, a religião, a política, a moral, o direito, a economia e as tecnologias, que ordenam e dão sentidos às práticas cotidianas.

Os mecanismos preconizados nos arts. 215 e 216 referem-se a ações que pressupõem uma ideia de patrimônio e um princípio de seletividade quanto às políticas, de modo que o patrimônio protegido represente identidades – na forma de expressões, manifestações, modos de fazer e viver – de grupos e da Nação. Não se trata de uma ação global de desenvolvimento. É como se as políticas e o patrimônio cultural devessem representar algo e não gerar capacidades e dinamismos.

Os arts. 215 e 216 não trazem referência à dimensão econômica, educacional, política ou às suas relações com o desenvolvimento. Portanto, também não trazem um elemento normativo e claramente associado à cultura como dimensão qualificadora de processos de inclusão e desenvolvimento social, nem mesmo cultural.

4.2 Outros artigos constitucionais que envolvem a cultura

A política cultural envolve princípios inscritos na organização básica constitucional. Além disso, pode ser referida a suportes institucionais que canalizem a criatividade estética tanto quanto estilos coletivos de vida, isto é, que sirva de ponte entre os dois registros: o dos princípios e o de sua realização (Miller e Yúdice, 2002, p. 11). Acrescente-se que as instituições de políticas culturais – os diversos níveis da administração pública –, ao determinarem diretrizes, objetivos, metas, regras, alocação de recursos etc., selecionam, distribuem e criam ordem de precedência e prioridades – ou seja, incluem algumas instituições, movimentos sociais, associações, universidades, fundações, empresas, sindicatos, grupos comunitários e excluem outros tantos.

A ordem de precedência pode derivar de objetivos políticos – valorização da diversidade, das comunidades, da dinamização da produção teatral, da visibilização da diversidade musical etc. –, de interesses econômicos – exportação, substituição de importações de audiovisuais, por exemplo, por produção local, geração de empregos, renda, objetivos turísticos etc. – ou os dois (ou outros objetivos) juntos, complementares ou concorrentes.

A cultura tanto é um fluxo e produção quanto um modo de regulação ou um dispositivo interno que organiza as políticas e dá conteúdos aos cuidados com os corpos, populações e territórios. Por essa razão, educação, comunicações e políticas de memória e sociais juntam-se à dimensão estética no centro das políticas culturais.

A seguir, é apresentado um quadro com outros artigos que tratam de aspectos da cultura na CF/1988.

QUADRO 5
Cultura em outros artigos da CF/1988

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 5º – IX, XXVII, XXVIII, LXXII	Manifestação dos direitos individuais e de liberdades e direitos autorais	Direitos e garantias fundamentais	A expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação é livre, independentemente de censura ou licença. Os direitos de autor são garantidos.
Art. 23 – III, IV, V	Definição de responsabilidade do Estado	Organização do Estado	É dever do Estado proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.
Art. 24 – IX	Distribuição de competências entre União, estados e Distrito Federal e municípios	Organização do Estado	Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino e esporte. A União estabelece normas gerais. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 219	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo IV – Ciência e tecnologia	O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal.
Art. 220, §§ 2º e 3º	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
Art. 221	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – Preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – Promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – Regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – Respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
Art. 227	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo VII – Família, criança, adolescente e idoso	É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligéncia, discriminação, exploração, violência,残酷de e opressão.
Art. 231	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo VIII – Dos índios	São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração dos autores.

Para entender o texto constitucional deve-se atentar para o conjunto do texto e não apenas aos dois artigos que dizem respeito diretamente à cultura – direitos culturais, garantia de acesso, liberdade de criação e difusão cultural, igualdade no gozo dos bens culturais, dimensão de outras políticas. Deve-se situar a cultura, primeiramente, na parte dos princípios fundamentais e, depois, como parte dos direitos econômicos e sociais.

Dessa maneira, a dimensão normativa-política presente na Constituição exige uma leitura integral do direito cultural como estando associado ao desenvolvimento da riqueza cultural e o relaciona com a liberdade de autodesenvolvimento e autoexpressão, mas também com a equidade na distribuição de capacidades. Deve-se enfatizar que estes últimos valores remetem ao direito de desenvolvimento da personalidade e ao da participação política igual (Santos, 2007).

O texto também indica, ainda em caráter normativo, uma maneira de exprimir as relações sociais entre grupos e indivíduos e com o poder. Indica, por exemplo, a necessidade de proteção do patrimônio cultural considerado relevante e o desenvolvimento da produção cultural e de narrativas culturais enriquecedoras do acervo coletivo nacional, porém faculta aos estados e municípios a realização de políticas seletivas para seu patrimônio local ou portadores de referências regionais.

No entanto, essa afirmação gera problemas exatamente porque a ação cultural está inscrita no campo da liberdade de criação e expressão, o que indica que não é possível – ou pelo menos não é desejável, segundo nossa atual sensibilidade moral e política – haver ação pública que imponha concepções de cultura. Além disso, o Estado deve se limitar a criar condições favoráveis ao enriquecimento cultural e, ao mesmo tempo, proporcionar os mecanismos que criem condições que facultem o acesso equitativo e a proteção aos bens e expressões da cultura. Então a leitura conjunta do art. 5º, inciso IX, e do art. 215 implica combinar a livre expressão da atividade intelectual, científica e de comunicação com a garantia de políticas públicas para o pleno exercício dos direitos culturais.

O problema surge exatamente em relação aos conteúdos da cultura aos quais o poder público deve dar acesso. Está expresso no texto que o Estado garantirá o acesso às fontes da cultura nacional, o que envolve as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes dos processos históricos nacionais. Isso significa, inclusive, o acesso aos conteúdos fortemente hibridizados das tradições e das culturas contemporâneas.

Certamente, um dos meios conscientemente ordenados para o exercício do direito à cultura é o das políticas públicas de educação; outro é o das políticas de comunicação, cujos artigos constitucionais citam a cultura, o princípio de valorização da diferença e da equidade.

Cabem aqui, ainda, alguns exemplos e uma breve análise de ações públicas no âmbito cultural, como políticas de educação voltadas para a formação artística e políticas de incentivo ao desenvolvimento de ações culturais. Neste último caso, são analisados os recursos que permitiram o fomento de ações no campo patrimonial e artístico. Também são analisadas as iniciativas, limitadas ao campo constitucional para vincular de forma mais estreita a Constituição ao Estado Cultural. Por fim, cabe uma ligeira reflexão a respeito dos limites atuais do Estado como instância organizacional dos circuitos culturais, sob o foco de seus recursos humanos.

No caso específico das políticas de educação, elas oferecem, como dever impositivo do Estado, o acesso ao ensino fundamental, do qual fazem parte o ensino de ciências, matemática, português, artes, geografia e filosofia. Essas matérias oferecem elementos a partir dos quais é possível exercer a liberdade de criação e

expressão, embora, verdadeiramente, não seja a educação formal a única fonte de acesso a esses recursos ou capacidades.

De fato, as políticas culturais, e em parte as educacionais, desconhecem os papéis e o potencial da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes – na forma de educação artística – tornou-se obrigatório no início da década de 1970 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 5.692/1971 – e a política pública de formação de professores é garantida pela LDB nº 9.394/1996. A tabela 2 apresenta dados sobre a presença de professores de arte, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental por turno.

TABELA 2

**Alunos que frequentam a educação básica regular, segundo etapa da educação básica, turno e existência ou não de professor por componente curricular (2003)
(Em %)**

Etapas da educação básica	Turno	Artes		História		Filosofia		Literatura	
		Não há professor	Há professor						
	Total	40,3	59,7	26,9	73,1	85,6	14,4	19,9	80,1
Ensino fundamental (5 ^a a 8 ^a série)	Diurno	39,2	60,8	25,9	74,1	85,3	14,7	19,0	81,0
	Noturno	47,6	52,4	33,4	66,6	87,8	12,2	25,7	74,3
	Total	56,4	43,6	37,9	62,1	69,0	31,0	28,7	71,3
Ensino médio	Diurno	60,1	39,9	45,1	54,9	74,0	26,0	35,6	64,4
	Noturno	52,1	47,9	29,8	70,2	63,2	36,8	20,9	79,1

Fonte: INEP (2003a, 2003b).

Elaboração do Ipea.

Os dados são eloquentes e dispensam longos comentários quanto à situação do ensino daquelas matérias (Ipea, 2008a). Pode-se adicionar ainda que, segundo o censo escolar de 2003, dos 15,5 milhões de matrículas do ensino fundamental, 59,7% dos alunos estudavam artes, 73% história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio, em 2003, observavam-se 8,3 milhões de matrículas, sendo que 43,6% dos alunos tiveram professor de artes, 62,1% de história, 31% de filosofia e 71,3% de literatura. Claramente, a efetividade do direito é aqui problemática.

Nos dinamismos das economias e nos campos de produção simbólica há muitas diferenças e assimetrias, o que impõe ações seletivas do Estado na direção da equidade na distribuição de recursos. A simples manutenção de uma lógica espontânea pode significar a reprodução de privilégios e a limitação da riqueza pela falta de apoios e estímulos adequados.

Enfatize-se um fato simples por demais conhecido que é a concentração dos recursos em algumas instituições culturais e em regiões ou cidades específicas. Como se viu até aqui, em grandes linhas, a CF/1988 indica a responsabilidade do Estado

na garantia dos direitos e preconizou ações de incentivo para desenvolvimento da cultura. Como afirma Cunha Filho (2000, p. 99), “o legislador ordinário, por sua vez achou por bem compreender que os incentivos determinados pela Constituição à cultura deveriam ser sobretudo de natureza fiscal. Por tal razão, editou a Lei nº 8.313/1991”, que estabeleceu o Pronac, com mecanismos de incentivos fiscais e orçamentários do FNC. Acrescente-se a edição da Lei nº 8.685/1993 e que os recursos orçamentários também são recursos de fomento e incentivo à produção cultural. Dessa forma, apresentamos o total de recursos, porém salientando que o importante aqui é a ação de incentivo, e também enfatizando que aqueles que executaram as ações são agentes culturais que colaboram com o desenvolvimento das ações culturais.

A tabela 3 traz os montantes da renúncia e dos recursos orçamentários. Entre 1997 e 2007 foram R\$ 6,7 bilhões de renúncia e R\$ 5,8 bilhões de recursos orçamentários. Sem a análise de projetos realizados – e eles aumentaram muito desde 1994 – se pode dizer que a renúncia fiscal é mecanismo importante de financiamento.

TABELA 3
Recursos públicos diretos e indiretos (1997-2007)
(Em R\$ milhões)

Ano	Incentivo à cultura			Recursos orçamentários	
	Leis nº 8.313/1991 e 8.685/1993	MP nº 2.228-1	Total	MinC total	FNC
1997	301.731	203.194	504.925	512.486	60.712
1998	258.942	102.923	361.864	467.167	50.578
1999	200.829	85.986	286.815	495.491	41.266
2000	327.617	212.735	540.352	516.768	88.086
2001	373.469	195.512	568.981	549.932	111.322
2002	364.012	155.245	519.257	421.938	65.959
2003	409.350	179.693	589.043	340.535	57.193
2004	518.685	165.003	683.688	451.691	96.990
2005	701.486	128.755	830.241	580.127	141.608
2006	767.582	158.488	926.070	694.825	145.121
2007	767.076	158.734	925.810	823.493	145.358
Total	4.990.778	1.746.267	6.737.044	5.854.453	1.004.192

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor); Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salicnet)/Ministério da Cultura.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2007 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio.

Os recursos provenientes da aplicação da Lei nº 8.313/1991 foram 2,54 vezes maiores em 2007 do que o realizado em 1997, enquanto os recursos decorrentes da Lei nº 8.685/1993 e da MP nº 2.228-1 eram menores. Enquanto isto, os recursos totais do MinC aumentaram 1,61 vezes no mesmo período. No que se refere ao

FNC, eram, em 2007, 2,39 vezes maiores que os verificados em 1997. Também há que se constar o aumento significativo de recursos especialmente entre 2005 e 2007.

Há evidências de que a política de incentivos ampliou e democratizou o acesso a recursos financeiros públicos – o número de projetos financiados ultrapassa em 2007 a casa de 1,7 mil, o que significa uma ampliação de mais de 40% em relação a 1998 –, mas com poucas preocupações ou impactos relativos à equidade (Ipea, 2007; 2008a; 2008b).

A política de incentivos fiscais adotada, inicialmente em 1985 e depois em 1993, deixou que empresas abatessem percentual do imposto de renda devido ao Tesouro Nacional, na condição de que estimulassem a entrada significativa de recursos privados nas áreas de produção cultural. A sua modificação ao longo da década de 1990, quando se permitiu abatimentos de 100% dos recursos direcionados à cultura, ensejou uma mistura entre interesses dos departamentos de *marketing* das empresas e empresas culturais à custa dos recursos dos contribuintes.

Essa problematização não envolve a consideração de que a política de incentivos é descartável. Mesmo que a parte dos recursos privados seja menor, ainda assim são maiores, em termos globais, que os recursos isolados de algumas instituições do MinC, e até que recursos do FNC em vários anos.

Também não é possível dizer que os recursos, se transformados em orçamento, como se discute a partir de 2003, teriam um fim mais nobre que os que hoje lhe são dados. Muitas são as precondições para que tal se dê – entre elas, a presença de discussão clara e transparente a respeito de prioridades alocativas ou até mesmo de mecanismos de *accountability*, monitoramento, avaliação e planejamento. Também é importante clarificar se o financiamento é um repasse de recurso ou se há um trabalho de planejamento e aplicação de critérios – de equidade, de desenvolvimento de recursos culturais ou outro – na alocação de recursos financeiros. Ou seja, se a política é de livre demanda, se há uma administração de demanda e em que termos cada uma acontece – se há orientação pública através de diretrizes, discussão em conselhos, instrumento efetivos de planejamento etc. A melhoria dos padrões alocativos, e mesmo da equidade, depende da construção de institucionalidades que acomodem ideias, interesses e divergências de princípios e justificativas.

A lei de incentivos já foi criticada por não criar um mecenato independente dos recursos públicos. A ideia original era elaborar uma visão global pelas empresas em que o investimento na cultura fosse internalizado como parte da visão dos seus negócios. Não se considerava a possibilidade de que as empresas condicionassem os conteúdos produzidos, mas que lidariam com o mundo das artes associando-se a ele e deixando-o livre para criar ou, pelo menos, com ampla autonomia. Abrir espaços para a criatividade artística deveria então compor as estratégias corporativas, o que

facilitaria o aporte próprio de recursos independentemente do dinheiro público – a parte de impostos renunciados pelo Estado. Esse comportamento não se cristalizou.

Por maiores que sejam os recursos argumentativos favoráveis às leis de incentivo, ficou uma sensação incômoda de prevalecimento de poucos interesses. Essa sensação deve ser mais bem ponderada com evidências e dimensionamento de causas e qualidades dos processos culturais postos em marcha. No entanto, já deixou um traço indelével de iniquidade na alocação e na destinação de recursos e, sobretudo, a certeza de que seus projetos não são objetos de um coordenado processamento político, pois funcionam na base da livre demanda. Mesmo assim, outro argumento parece relevante ao apontar que as leis de incentivo dinamizaram os processos de produção cultural ao ampliar o acesso a recursos a grande número de projetos.

Em 2007, pouco mais de 10% dos recursos da lei federal de incentivos foi de aportes adicionais dos empresários. Mesmo que o empresário tenha resolvido investir em cultura independentemente das leis de incentivo fiscal – sendo assim, não se pode estabelecer uma avaliação com as informações disponíveis –, seria explícito o fato de que o empresário decide a partir de critérios próprios e não é condicionado por políticas definidas a partir do debate público a respeito de prioridades, sejam elas relativas a desenvolvimentos de setores específicos ou ao estímulo a que empresas tenham políticas culturais próprias, por exemplo.

O fato é natural para o mundo privado, mas não o é certamente no âmbito das políticas públicas que usam os recursos de todos os contribuintes para atingir objetivos políticos. Isso não quer dizer, no entanto, que as escolhas privadas sejam inadmissíveis ou que tenham se equivocado na maior parte dos casos, financiando eventos e produções irrelevantes do ponto de vista cultural. Não se trata disso, mas de exigir que prioridades e diretrizes sejam formuladas de forma criteriosa e bem fundamentada, e que o financiamento reflita os valores da transparência, caros à atuação pública, e cujos objetivos resultem de debate político.

Obviamente que um critério como esse vale tanto para os recursos privados quanto para os investimentos das estatais. Equidade na alocação, mas também equidade na discussão política são temas que poderiam servir como pano de fundo das políticas culturais. Afinal, pensar o desenvolvimento como aumento das liberdades significa pensar essa qualidade como qualidade política de primeira ordem.

O processo decisório dos incentivos fiscais peca profundamente pela ausência desse debate a respeito da alocação de recursos públicos, o que significa privatização de critérios de escolha. No entanto, deve-se acrescentar um restritor a essa posição, que é o fato de que os resultados dessa política podem ter um impacto importante na produção, no acesso, na geração de renda e também no enriquecimento das linguagens. Nenhum estudo ou avaliação foi definitivo em estabelecer sua

capacidade de geração de consequências positivas no campo cultural e no da equidade de resultados.

De qualquer maneira, os resultados, por maiores que sejam os seus impactos, não superam as deficiências no campo da equidade política. É um problema estrutural das políticas culturais que, mesmo não lhe sendo singular, soma-se à fragmentação das ações e desenha a impotência dos gestores públicos para fazer com que as políticas culturais participem de forma consistente de um projeto de desenvolvimento ou de um sistema público e nacional de ação.

As iniciativas feitas nos últimos anos – depois de 2004 – para direcionar recursos por meio de editais são da maior relevância. No entanto, maiores resultados não surgirão nem se justificam senão com o tempo e com processos longos de consolidação, de avaliação e com os recorrentes ajustamentos que se fizerem necessários, em especial com a associação de políticas seletivas e direcionadas de alíquotas variadas para regiões e segmentos/áreas culturais, e com a coordenação no desenvolvimento de projetos e ações culturais.

No entanto, os permanentes desequilíbrios e concentração na alocação de recursos e as dificuldades para a discussão participativa a respeito dessa mesma alocação põem sob suspeita a realização do direito cultural – na democratização do acesso a recursos públicos e na realização do direito à participação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/1988 estabeleceu amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais que estão sendo complementados com proposições de ECs. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os art. 215 e 216, que agora são objeto de EC.

Neles está explicitado que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto ainda indica que a proteção de culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional é um objetivo a ser perseguido. Também se deve considerar que os diversos pactos internacionais, todos recepcionados e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, aludem aos direitos econômicos, sociais e culturais, abreviadamente tratados aqui como direitos sociais.

O que há em comum a esse conjunto de direitos declarados é o desenvolvimento da cultura e a proteção de classes e grupos desfavorecidos contra a dominação socioeconômica e as suas consequências no âmbito da democratização da cultura. As ações públicas, então, segundo esses valores, devem oferecer as garantias institucionais e os instrumentos para democratizar o acesso às facilidades de fomento,

direcionando recursos para produtores independentes ou excluídos dos dinamismos dominantes, bem como abrir espaços participativos aos grupos envolvidos com a produção e difusão simbólica, valorizando os produtos culturais por eles gerados.

Ao terminar este texto, pode-se realizar uma sumaríssima síntese, afirmando primeiramente que a Constituição regula as questões culturais tanto do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental, quanto do ponto de vista objetivo, como Estado Cultural. O direito à cultura tem base constitucional, mas não se limita a ela. Neste texto, não foram abordados outros níveis de regulação jurídica, a exemplo dos direitos autorais e de propriedade decorrentes da posse de bens patrimoniais que sejam ao mesmo tempo culturais. No entanto, pode-se também dizer que, com fortes dificuldades, o Estado Cultural, apesar de sua longa história, ainda está em processo de consolidação gradual.

O conceito de cultura é aberto e pouco delimita em termos de formatação de política. Em delimitação restrita, é uma realidade intelectual e artística, se relacionando com as belas-artes e as belas-letras. Em outro sentido, se refere à fruição intelectual e artística, e, em sentido mais amplo, é uma realidade complexa, que envolve a organização simbólica das relações entre indivíduos e grupos, conjugando dinamismos históricos, econômicos, políticos e sociais. Nenhuma dessas concepções é operativa o suficiente para delimitar o processo de ação pública. O conceito de circuitos culturais serve de meio e objeto para a ação pública, pois tem de ser precisado nos seus componentes, ou seja, na delimitação dos agentes envolvidos e dos processos de articulação entre produção, circulação e fruição. Dessa maneira, o Estado Cultural tem referência mais clara como instância organizadora de circuitos culturais, não sobre uma cultura idealizada, naturalizada e tratada como um dispositivo abstrato de integração social.

A história do Estado Cultural brasileiro é longa, anterior à década de 1930, a partir da qual se expande de maneira contraditória, ou seja, sem linhas de política que coordenasse esforços de implementação de direitos. Apenas depois da Constituição de 1988 surgiram iniciativas de sistematização e ampliação da abrangência das políticas culturais. Embora iniciativas tenham acontecido em outros momentos históricos, os movimentos mais sólidos se deram com a consolidação de mecanismos de incentivo e iniciativas de construção institucional, a exemplo do PNC, do SNC e da tentativa de vinculação de recursos financeiros para a área.

O estabelecimento de políticas públicas é a forma de o poder público tornar efetivos os direitos culturais, criando instituições de administração dos meios de desenvolvimento da cultura, tais como ministério, secretarias estaduais e municipais, fundações, associações, e assim por diante. No entanto, as políticas públicas coordenam ações para atingir objetivos predeterminados politicamente e, acrescente-se, realizar direitos. Para isso, devem ser suficientes, e realizadas em intensidade adequada,

qualidades não encontradas no exemplo anterior. É, portanto, dado ao poder público, por meio de sua ação política, desenvolver recursos que promovam a liberdade – mas faz parte da liberdade opinar de maneira circunstanciada a respeito de qual cultura proteger, incentivar e desenvolver em um quadro de respeito aos direitos fundamentais.

De qualquer maneira, os desafios de consolidação de um Estado Cultural encontram sérios obstáculos nas estruturas institucionais desarticuladas, sem recursos financeiros e humanos suficientes para a ampla efetivação dos direitos inscritos na Constituição.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, I. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, 2001a.
- _____. **Romance de formação:** Funarte e política cultural 1976-1990. Rio de Janeiro: MinC; Casa de Rui Barbosa, 2001b.
- BOURDIEU, P. **A distinção:** crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília: Casa Civil, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.
- BRUNNER, J. J. **La cultura como objeto de políticas**. Santiago: Flacso, 1985. (Material de discusión, n. 74).
- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- _____. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, D. (Coord.). **Cultura, política y sociedad:** perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- CARVALHO, J. M. **A construção da ordem:** a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- D'ANGELO, M.; VESPÉRIN, P. **Politiques culturelles en Europe:** une approche Comparative. Strasbourg: Editions du Conseil dell'Europe, 1998.
- DEWEY, J. **Art as experience**. New York: Perigee Books, 1980.

- DWORKIN, R. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- DUBOIS, V. **La politique culturelle**: genése d'une categorie d'intervention publique. Paris: Edition Belin, 1999.
- EAGLETON, T. **A ideia de cultura**. Tradução de Sandra Castello Branco. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- FABIANI, J-L. **Aprés la culture légitime**: objets, publics, autorités. Paris: L'Harmattan, 2007.
- GEERTZ, C. **Obras e vidas**: o antropólogo como autor. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.
- INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar 2003**. Brasília: INEP, 2003a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/micrdados/micrdados_educacao_basica_2003.zip>.
- _____. **Censo dos profissionais do magistério 2003**. Brasília: INEP, 2003b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/micrdados/micrdados_cpm_basica_2003.zip>.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 14, fev. 2007.
- _____. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 15, mar. 2008a.
- _____. **Políticas sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 16, nov. 2008b.
- _____. Vinte anos da Constituição Federal. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 17, 2009.
- LATOUR, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LEDUR, J. F. **Direitos fundamentais sociais**: efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- MICELI, S. (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.
- MIGUEL, C. R. El constitucionalismo cultural. **Questiones Constitucionales**, n. 9, dez. 2003. Disponível em: <www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst09/CUC00908.pdf>.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. **Política cultural**. Barcelona: Gedisa, 2002.

PASSERON, J-C. Figuras e contestações da cultura: legitimidade e relativismo cultural. In: _____. **O raciocínio sociológico**: o espaço não popperiano do raciocínio natural. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

PEDRO, J. J. P. de. Derechos culturales, el hijo pródigo de los derechos humanos. **Revista Crítica**, Madrid, n. 952, marzo 2008.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SAID, E. W. **Cultura e imperialismo**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, T. M. dos. **O direito à cultura na Constituição Federal de 1988**. Rio Grande do Sul: Verbo Jurídico, 2007.

SHUSTERMAN, R. **Vivendo a arte**: o pensamento pragmatista e a estética popular. Tradução de Gisela Domschke. São Paulo: Editora 34, 1998.

SILVA, J. A. da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, V. P. da. **A cultura a que tenho direito**: direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, S. C. M. de. **Primeiras impressões**: romances publicados pela Impressão Régia do Rio de Janeiro (1808-1822). 2007. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

VILLALTA, L. C. **Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura**: usos do livro na América Portuguesa. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

YÚDICE, G. **A conveniência da cultura**: usos da cultura na era global. Tradução de Marie-Anne Kremer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAKTHIN, M. **A cultura popular na Idade Média e no Renascimento**: o contexto de François Rabelais. São Paulo: Hucitec; Brasília: Editora UnB, 1993.

FUMAROLI, M. **El Estado cultural**: ensayo sobre uma religión moderna. Barcelona: Acantilado, 2007.

GEERTZ, C. **A interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. **O saber local:** novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997.

HARVEY, E. R. **Derechos culturales en Iberoamerica y el mundo.** Madrid: Tecnos, 1990.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2016.

WILLIAMS, R. **Palavras-chave:** um vocabulário de cultura e sociedade. Tradução de Sandra G. Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.

CAPÍTULO 2

O PACTO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS CULTURAIS E SEUS INSTRUMENTOS^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Eliardo Teles⁴

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) criou inúmeros instrumentos orientadores das políticas públicas na área cultural. A ideia de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), por sua vez, ganhou contornos constitucionais com a aprovação da Emenda nº 71, em novembro de 2012. Ao longo das décadas seguintes foram sendo acrescidas camadas normativas e novos instrumentos de políticas públicas. A CF/1988 afirma os direitos culturais e o dever do Estado em garantí-los, o que significa a construção de um Estado cultural. Assim, foram desenhados diversos instrumentos de políticas culturais e definidos espaços conceituais para as atividades do Estado, bem como formas para sua concretização. Uma delas, com inscrição constitucional, é a participação das comunidades, o que também inscreve na ideia do Estado cultural formas muito particulares de imaginar a ação pública associada à participação, e na organização institucional inscreve desenhos de participação os mais variados. A CF/1988 é programática, incorporando a ideia da ação do Estado e inscrevendo em seu texto um conjunto concreto de políticas públicas, mas também contém ideais, princípios, valores e orientações que ganham configurações díspares a depender do padrão de mobilização social. Entretanto, depois de pouco mais de duas décadas, as políticas nacionais de cultura ainda não dispõem de mecanismos institucionais de articulação e pactuação suficientemente consolidados para realizar o processamento técnico e político dos problemas relacionados a uma política interfederativa.

O argumento central deste trabalho será que o nosso arranjo federativo na cultura favorece a iniciativa federal no processo político, mas é fragmentário e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap2>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Cunha Filho, F. H. (Org.). *Conflitos culturais: como resolver? Como conviver?* Fortaleza: IBDCult, 2016.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Doutorando em direito e teoria política na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris.

frágil em decorrência da sua baixa capacidade de indução financeira e em razão das dificuldades de planejamento.

O primeiro tipo de dificuldade se relaciona com os recursos financeiros, ainda muito pequenos na área. Os montantes e as características do financiamento não permitem a consolidação de políticas abrangentes, com forte conteúdo de legitimidade, isto é, desenhada em torno de valores e crenças compartilhadas e realizada em função de alinhamentos estratégicos de objetivos.

O financiamento é considerado como estando, em parte, fora do processo de discussão democrática da política em decorrência da forma com que se construiu, histórica e ideologicamente, a percepção sobre um dos eixos da atuação pública na área, os incentivos fiscais. Estes são vistos como cotas de decisão dos departamentos de *marketing* das empresas, privadas ou estatais. Outra parte do financiamento, o orçamento direto, teria sido pautada por interesses de balcão ou em política sem continuidade, ou, como se diz, política de evento sem conteúdos republicanos. No caso dos incentivos fiscais, o financiamento beneficiaria a poucos, tanto aqueles que apresentam projetos e seriam, por presunção, provenientes do campo das artes, quanto os incentivadores, que teriam interesses de mercado. No outro caso, os orçamentos seriam capturados por redes de interesses e interdependências entre campo das artes e Estado. Até onde entendemos, isso significa dizer que política e financiamento não seriam universais, não teriam abrangência territorial e social, nem transcenderiam ou teriam continuidade entre governos.

Por seu turno, o processo de legitimação é bastante forte, com inúmeros fóruns de discussão sendo criados, como conferências municipais, estaduais, comissões, grupos de trabalhos (GTs), conselhos etc., mas sem que confirmaram ao sistema institucional a capacidade de desenvolver e operacionalizar políticas abrangentes, nem definir priorizações e sequência de ações de forma estratégica.

O segundo tipo de dificuldade se relaciona com a complexidade do processo de decisão na área, a pluralidade de atores e a ausência de mecanismos estáveis de decisão a respeito de prioridades pela comunidade de política pública. Essa característica é, em parte, explicativa da dificuldade de se levar a sério o processo de planejamento, como assinalado no parágrafo anterior, bem como estabelecer processos de coordenação e agenciamento de ações setoriais e territoriais entre atores públicos e da sociedade civil.

2 O FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO

Poucos tipos de federação concentram o processo decisório – elaboração de legislação que afeta os entes subnacionais – no Executivo federal e no Congresso. Essa forma permitiria uma grande dose de legitimidade para que a União formatasse normas com

poder de vincular os interesses das unidades federadas. Não é o caso do federalismo cultural brasileiro. Aqui, a União apenas define normas gerais ou normas-quadro.

A criação de um sistema de agenciamento interfederativo e participativo de decisões e a faculdade do Executivo e do Congresso na elaboração de normas gerais oferecem um interessante dispositivo de concertação de interesses em nível nacional. Entretanto, no caso da política cultural brasileira, esse processo é frágil, em decorrência das necessidades e diante da carência de recursos.

Em resumo, o cerne do nosso argumento é que o calcanhar de Aquiles da área é a descentralização fiscal. Depois da concentração de recursos na União em decorrência da Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996, da Lei Kandir em 1996 e de outros mecanismos de centralização fiscal, o desafio maior é o da garantia de recursos fiscais para a cultura. Na ausência desses, a acomodação de interesses tão múltiplos implica a pulverização de recursos em ações pontuais, sem continuidade ou impactos significativos. Da mesma forma, pode-se afirmar que a estabilização de estratégias nacionais de consolidação das políticas culturais se torna impossível e, em consequência, os documentos políticos produzidos na área são genéricos e contemplam um rol vastíssimo de objetivos.

As assertivas aparecam carecer de nuances – afinal, a construção jurídica na área cultural é extensa, as ideias políticas gerais são em grande parte compartilhadas, têm apoio e grande circulação; os documentos produzidos são, por sua vez, discutidos em diferentes fóruns e servem de referência política. Enfim, muitos movimentos são feitos e criam um contexto de mobilização política sem igual. Entretanto, nosso objetivo aqui é ir tentando conferir contornos argumentativos às dificuldades de conformação do SNC. A estratégia será a de aproximações sucessivas, por camadas. Não se desconhece o grande poder de mobilização que a ideia suscitou, nem o grande esforço realizado por parte do Ministério da Cultura (MinC), secretarias estaduais e do Distrito Federal e de muitos municípios para cristalizar o SNC. Como toda reflexão avaliativa em geral se concentra em problemas, faremos nossa narrativa se concentrar nos rastros dos problemas que nos foram apresentados ao longo de várias pesquisas avaliativas e, sobretudo, nas inúmeras participações em reuniões realizadas a convite do MinC, suas secretarias, autarquias e Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

3 OS PLANOS DA POLÍTICA

Antes de tudo, é preciso dizer brevemente que o processamento a que nos referimos corresponde, em primeiro lugar, à conexão coerente e consistente de três planos das políticas públicas: *i)* o plano cognitivo; *ii)* o normativo; e *iii)* o operacional ou instrumental. No plano cognitivo, afirmam-se os componentes e ideias que comporão as políticas, a ideia de sistema e a presença de um pacto federativo.

No plano normativo, diz-se como chegar a esse pacto (quais serão as estratégias gerais, a articulação de programas coordenados, os planos, as estratégias de produção normativa, as transferências diretas, a adesão voluntária etc.). No plano operacional, afirmam-se os instrumentos (por onde começar, articulação de sistema de incentivos, programas articulados por meio de convênios, prêmios ou linhas de crédito, adesão dos entes federados, prazos, recursos, indicadores etc.).

A ausência de reflexão consistente ou tratamento inadequado de qualquer um dos planos resulta na derrapagem constante no processo de consolidação das políticas. Entretanto, é de se prever fortes conflitos de pontos de vista e visão política no processo de estabilização dos significados de cada um daqueles planos.

O conflito cognitivo, isto é, desacordos a respeito dos componentes constituintes e da sua articulação em cada um dos planos, é algo recorrente e deve constar das análises e avaliações. Não se quer complexificar ou tornar a separação dos planos um objeto de discussão política, pois essa separação é analítica. O que interessa é articular consensos provisórios, estabilizar e conectar elementos dos três planos. Caso o exercício seja exitoso, ao final pode-se ter um conjunto de orientações para a ação. Como exemplo disso, pode-se citar a analogia entre o SNC e Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS é composto de instituições com diferentes níveis de complexidade, hierarquizados e descentralizados no território. Tem-se um nível de atenção básica, média e alta complexidade, com procedimentos e tecnologias próprios a cada um deles. Além disso, há um complexo sistema normativo de transferências de recursos e pagamento por procedimentos. Pode-se imaginar que a saúde tem mais estabilidade pela natureza do conhecimento médico e científico? Nada mais equivocado. A fluidez da área é tão grande quanto a da área cultural, mas historicamente foi articulando conhecimento em torno de questões que configuram seu campo e desenhandando gradualmente dispositivos institucionais. Na área cultural, esses conhecimentos consolidados também existem. Não é à toa que os procedimentos na área do patrimônio edificado, no teatro, na dança, nas artes plásticas etc. se configuram em tradições diferenciadas. O que falta na área da cultura são estratégias e procedimentos estáveis. Aliás, as complexidades estão presentes também na saúde, mas foram sendo objeto de procedimentos, protocolos e rotinização, estabilizando-as em estruturas institucionais.

O que é instável, e o dizemos para enfatizar o argumento, são as regras de políticas culturais, fluidas em demasia em função da novidade da área e das dificuldades em tratá-las de forma coesa em todos os seus planos. Enfim, a instabilidade deriva da falta de tradição de resolução de problemas em termos de políticas públicas nacionais.

Nossa tradição é a da segmentação das atividades e de uma parca presença do poder público na formulação e implementação de políticas nacionais. Em geral, o poder público é um financiador excelente, mas relativamente frágil no processamento de sequenciamento de ações. Em geral, a sociedade civil (vamos manter essa assertiva em nível genérico neste trabalho) desconfia da participação mais ativa e do planejamento por parte do poder público.

Todavia, deixemos claro que a referência aqui é a das políticas globais. Há muitas políticas setoriais na cultura que têm longa tradição, o que não quer dizer que não tenham tido dificuldades ao longo de suas trajetórias. Por si mesma, essa constatação não representa a qualidade das políticas, mas vale uma leve lembrança de algumas das instituições tradicionais incorporadas ao MinC, quando de sua criação em 1985.

Não se pode esquecer o sucesso relativo das políticas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme), da Fundação Nacional das Artes (Funarte), da Fundação Biblioteca Nacional (FBN), do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), entre outras, mas também não se pode supor que todas essas instituições foram capazes de estabelecer da mesma forma políticas com forte institucionalidade em nível nacional, especialmente nos quadros do pacto federativo, tema relativamente recente nas representações das políticas culturais. Voltemos, então, aos planos da política, partindo da ideia dos direitos culturais.

4 OS INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As autarquias, as fundações e os institutos são importantes instrumentos de políticas públicas, inclusive o próprio MinC. Todos esses órgãos usam outros instrumentos que lhes facultam a possibilidade de tomar o terreno concreto da ação – o uso de fóruns, comitês, conselhos e GTs é uma parte, e as transferências de recursos são a outra. Há todo um procedimento de programação orçamentária, uso de indicadores de acompanhamento de execução financeira, de prestação de contas, mas também de recebimento de projetos, aprovação e acompanhamento. O uso de instrumentos de política guarda suas complexidades; os procedimentos e a extensão de possibilidades de interpretação são evidentes quando da aplicação a casos concretos.

Os instrumentos mais utilizados são os conveniamentos; contratos e transferências fundo a fundo; e fomentos a projetos, bolsas, prêmios, incentivos fiscais etc. Entretanto, na área cultural, no que diz respeito a ações com o orçamento fiscal, os instrumentos mais comuns são os convênios, com algumas iniciativas de contratualização e nenhuma experiência, já que não existe respaldo legal claro

das transferências fundo a fundo. Poucos indicadores, pesquisas e métodos de planejamento são levados a sério como instrumentos de política pública.

A CF/1988 traz, nos arts. 215 e 216, a definição de uma extensa área de atuação estatal, o chamado Estado cultural, bem como de instrumentos de ação pública. No quadro geral, os objetivos substantivos e as opções são genéricos.

Todas essas instituições poderiam atuar em formato sistêmico em nível nacional, estabelecendo fóruns e processos de agenciamento mais ou menos participativos, mas, sobretudo, determinando um forte mecanismo de indução a partir da produção normativa e de um sistema de financiamento forte.

Em termos mais específicos, as políticas expressam-se em uma malha intensa de conveniamentos para a realização de ações pontuais conectadas com aquelas ideias gerais. Todavia, em muitas situações, os interesses intergovernamentais e da sociedade civil são discutidos em comissões e comitês que elaboram e formulam editais, pode-se dizer, negociados e pactuados. Esses fóruns justificam a realização de transferências de recursos financeiros pela aderência das linhas de ação a políticas e programas formulados de maneira participativa e em outros casos, talvez em nível mais forte de participação, de maneira compartilhada.

Por contraste a políticas mais consolidadas, como as de saúde e de assistência social, para as quais o balanço entre ideias gerais e operacionalização de ações específicas e direcionadas pende para o segundo grupo ou para o equilíbrio entre ideias e operações, as políticas culturais se caracterizam por forte dosagem de proposições genéricas e repertórios de ação vastos, sem estratégias mais finas de ações encadeadas no tempo. Por conseguinte, a consolidação de políticas abrangentes vai caminhando aos soluços e são pouco exequíveis, ou pelo menos pouco visíveis do ponto de vista substantivo e da sua consolidação em termos de sua abrangência territorial e social.

Mesmo com as instituições nacionais quase centenárias como o IPHAN, e mais do que centenárias como a FBN, e outras de porte e reconhecimento como a Funarte, as instituições federais sofrem com dificuldades inúmeras que não permitem a abrangência nacional nas suas atuações e muito menos seu funcionamento dentro de um pacto federativo. Se as políticas culturais têm em parte lastro em autarquias, o MinC foi consolidando ações e programas transversais que poderiam ser a semente de uma prática federativa. O exemplo claro disso é o programa Mais Cultura. Entretanto, essa semente encontrou solo pouco fértil.

O MinC ainda não teve um programa funcional no sentido de apoiar a construção do sistema. Se essa é uma opção, ainda é latente, e teve no Mais Cultura apenas uma de suas formas, mesmo assim com muitos problemas operacionais, como reconheceram, aliás, com grande acuidade, seus próprios gestores.

É curioso como a ideia do incrementalismo, com o qual é possível se concordar em diversas ocasiões, especialmente do ponto de vista analítico, tomou conta das estratégias de ação em qualquer situação, ou seja, virou ideologia que justifica operações de longo prazo, muito pouco de planejamento coerente e consistente e menos ainda permissivo a ideias desviantes. As etapas das políticas vão se acumulando como se fossem amadurecer pela força natural das ideias em si, do poder de mobilização da sociedade civil e das intenções políticas da administração pública.

Todos sabem que a pontuação de objetivos em cenário de heterogeneidade política e conflito por recursos não é algo trivial de ser realizado. Entretanto, deve-se lembrar que a presença de ideias gerais e pouca clareza a respeito de objetivos substantivos não abstrai o momento de realização das políticas. As decisões podem ser adiadas, mas terão que ser feitas e as ações desenhadas em algum momento.

Uma das consequências da ausência de planejamento global é a fragmentação das ações e a ausência de métodos de implementação. A unidade da política desliza, nesses casos, para processos retóricos e argumentos abstratos, com apelos a justificações em princípios gerais, como equidade, acesso, universalidade dos direitos etc.

Deixando os modelos analíticos de lado, aceitamos que um dos principais problemas para a conformação do SNC é a ausência de espaços qualificados para o agenciamento das ações intergovernamentais. Os governos subnacionais têm autonomia, mas as relações interfederativas no Brasil acontecem no quadro de grandes desigualdades territoriais e assimetrias na distribuição de recursos organizacionais entre estados, municípios e Distrito Federal. Nesse contexto, os recursos mais comumente utilizados para a pontuação são as conferências, seguidas dos planos nacionais. No SUS, essa institucionalidade é acompanhada de conselhos e comissões intergestores bipartite e tripartite. Seguem-se dessas instâncias as normas operacionais e uma extensa produção normativa que regula e confere referências estáveis para a organização das ações.

No quadro das relações interfederativas, há um complexo sistema de transferências de recursos fiscais da União para estados e municípios – a cultura não dispõe ou não participa desse pacto. As transferências resultam em investimentos diretos relacionados a acordos pontuais em torno de projetos e, no máximo, em recursos destinados a programas com baixa capilaridade no território. Algumas das ações na área cultural abrangem as grandes regiões e estados brasileiros. Isso não corresponde ao conceito de políticas territoriais com capilaridade, pois implicaria ações estruturadas estáveis e institucionalizadas, isto é, com apoios sociais fortes e convergentes a objetivos.

Todavia, não resta dúvida de que as transferências de recursos são componentes centrais das relações federativas. Desdobram-se delas incentivos para alinhamento de prioridades e delimitação de ações com sentido comum, embora da presença desses elementos nem sempre decorra a ausência de conflitos.

5 A RECENTE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Os arranjos das relações federativas envolvem graus variados de alinhamento e conflito: é possível que convivam processos de descentralização com desconcentração. A primeira se refere à transferência de recursos para realizar prioridades alocativas autônomas dos entes federados; na segunda, a regulação normativa é da União, com implementação e execução local das políticas.

Portanto, o equilíbrio entre autoridade central e local se dá em pontos variados dos processos das políticas e pode acontecer na formação de agenda, elaboração, formulação, implementação, execução ou avaliação. Assim, a acoplagem estrutural das relações federativas depende da construção de sólidas redes de interlocução e agenciamento de ações nessas diferentes etapas.

O agenciamento corresponde à preparação das decisões próprias à ação e à coordenação efetiva de recursos variados segundo objetivos. Os fóruns respondem aos componentes relacionados ao debate de linhas gerais, prioridades e estratégias. Os limites entre os dois são bastante tênues, mas pode-se dizer que o processo de agenciamento é o momento em que se decidem métodos de ação, sequenciamento de eventos e intensidade no uso de recursos disponíveis.

Nos fóruns se decidem critérios gerais, como em qual região e sobre quais públicos agir, por exemplo. No processo de agenciamento se decidem quais os melhores instrumentos de política para se chegar àquela região, como fazer o bom uso dos recursos e como atingir os objetivos coordenando as ações na sequência ideal.

O caso mais interessante de fórum em seu sentido mais puro, dada sua mecânica própria para a delimitação de princípios e diretrizes gerais, e que é instrumental para alinhar os atores em uma política, é a conferência nacional. Os planos nacionais também cristalizam ideais e diretivas genéricas, como é o caso do Plano Nacional de Cultura (PNC). Os resultados desses fóruns são documentos que se tornam referenciais para o agenciamento de ações e atores.

Esses instrumentos mobilizam, criam argumentos e coordenam os atores, que para ganhar solidez carecem de uma tradução operacional, ou seja, de processos de agenciamento em sentido estrito, que é quando se dão as escolhas de instrumentos concretos de ação. Portanto, o processo de agenciamento implica a tradução de ideias gerais, em estratégias, depois articulação de prioridades e ações concretas no quadro de programação do uso de recursos disponíveis.

Em Silva e Abreu (2011), afirmamos que os programas de ação pública – naquela avaliação, o Mais Cultura era nossa unidade de análise – contêm os aspectos mencionados a seguir.

- 1) Ideias gerais: mantêm uma relação dialética constante com conjunto de estratégias, processos de agência e instrumentos de política pública. Naquele

caso a ideia de SNC se desdobrava em outras, como a descentralização de recursos para territórios, municípios e atores específicos, e se associava com o conceito de equidade.

- 2) Estratégias: caracterizadas pela definição de linhas de ação e lógica específicas e sequenciais – desenho do conjunto de ações especialmente em relação ao território de abrangência, público-alvo e forma de implementação.
- 3) Processos de agência: isto é, componentes de gestão, articulação, coordenação e organização da implementação de ações.
- 4) Recursos financeiros: acoplados às ideias gerais, estratégias, aos processos de agenciamento.

Muitos atores apontam que o instrumento mais poderoso para realizar os planos é o sistema. A ideia geral de SNC orienta e coordena os atores, mesmo sendo opaca em diversos sentidos. Todavia, ele tem uma rede de fóruns – conselhos – e de instâncias de agenciamento das ações – fundos setoriais de cultura e comissões de gestores. Fazer uma avaliação global da efetividade disso tudo é tarefa bastante delicada e complexa.

Conceitualmente, as funções dos fóruns e das agências são complementares, mas reservamos a ideia de agenciamento ao processo de conferir concretude à ação. Pretendemos distinguir o debate a respeito do processo que vai da formulação de política a outro momento que passa pela implementação e execução, o que implica distinção entre quem discute a formulação e quem executa a política. Essa separação provisória é própria para a reflexão sobre o papel de cada esfera de governo federativo sobre as políticas.

Aliás, já foi apontado em Silva e Abreu (2011) que havia certa ambiguidade nas concepções do SNC. De um lado, o sistema era tratado como uma arquitetura institucional que permitia estabelecer espaços públicos, participativos e descentralizados de formulação das políticas, cabendo ao governo federal o papel de sócio para a delimitação das condições e das regras gerais das políticas, realizando apenas algumas políticas federais já tradicionais e outras recentemente implementadas, como o programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva. De outro lado, a União implementou programas e tentou articulá-los com a ideia de sistema. O próprio Mais Cultura tentava ser um “exercício do sistema” e se oferecia como parte de incentivos à adesão de estados e municípios ao SNC, ao mesmo tempo que pretendeu articular ações dos vários programas federais. Entretanto, os próprios gestores do programa apontaram as dificuldades internas e externas para o agenciamento das ações de forma sistêmica. Ou seja, o programa não tinha alcance suficiente para coordenar os níveis de governo e direção a uma atuação sistêmica nacional.

Como se vê, o SNC é composto de inúmeros fóruns e redes de agenciamento de políticas. Os conselhos e fundos têm dupla função; todavia, tais funções são semelhantes: nos conselhos se debatem linhas gerais para a ação, e na gestão dos fundos faz-se o mesmo. Em muitos casos, os conselhos têm função de agenciar e coordenar ações, dando-se o mesmo nos fundos setoriais. Exercer uma ou outra das funções depende tanto das atribuições formais como das conexões estabelecidas para cada uma dessas instituições. É uma simplificação analítica dizer que a distinção conceitual entre coordenação-execução (agência) e autoridade decisinal (fórum) pode responder e explicar como se dão não apenas as relações entre União e governos subnacionais, mas também os processos das políticas públicas. Aqui tudo é bem mais complexo. Coordenação e execução implicam novos processos de tradução de ideias gerais em instrumentos de políticas públicas.

Para ambos os casos – processos de agenciamento e de fórum –, há muitas questões a ser respondidas quanto ao alcance e à efetividade e, também, a respeito da sua potência para articular políticas nacionais. Também nesse caso a aproximação será sucessiva e, agora, mais rápida. Todavia, ela seguirá uma linha que deve permitir responder às seguintes questões: *i)* qual o lugar das ideias gerais no processo de política; *ii)* qual a capacidade institucional e a força de agência do MinC e seus órgãos; e *iii)* quais são as relações e os equilíbrios entre as duas funções, por assim dizer.

Ideias presentes no imaginário político dos últimos anos são as ideias de democracia, república e participação social. Podemos dar a ideia de república como exemplo do funcionamento das ideias gerais no quadro da política cultural. Uma das questões apontadas como centrais no processo de “republicanização” das políticas culturais foi o combate ideológico contra o financiamento de projetos pontuais e contra a apropriação de recursos por parte de artistas notáveis e de outros “amigos do princípio”. A república significaria aqui que os recursos públicos deveriam ser apropriados pelo bem do coletivo nacional. Os projetos apresentados ao MinC deveriam se referir a um conjunto de princípios gerais e diretrizes democraticamente debatidas. Assim, a política e o funcionamento do Fundo Nacional de Cultura (FNC), por exemplo, deveriam seguir orientações discutidas em fóruns representativos. Caso fossem apresentados ao FNC, deveriam seguir linhas gerais debatidas na Comissão do Fundo Nacional de Cultura (CFNC) ou definidas no CNPC. O mesmo deveria valer para os incentivos fiscais. Talvez sim, pelo menos em tese. O mais significativo é que os gastos tributários indiretos não são contaminados a partir dessas ideias gerais, nem pelo princípio republicano e muito menos pelo democrático. Em primeiro lugar, as empresas definem em quem investir: um interesse privado define o que é o bem público. Em segundo lugar, não há um fórum que debata os critérios e diretrizes políticas para limitar a discricionariedade das empresas.

Nesse caso, a associação entre definição republicana – ou democrática – e a arquitetura de princípios que ordenam as decisões alocativas é frágil do ponto de vista da análise de critérios de política pública. Os incentivos fiscais, como parte de um modelo de financiamento, evidenciam que o alinhamento do fomento e do financiamento a ideias gerais é um exercício importante, mas em grande parte retórico. Os projetos são construídos para se encaixarem nos princípios estabelecidos nos editais ou alinhados de forma *ad hoc*. Há problemas com isso? Também aqui a resposta é cética. Esses encaixes artificiais são, e dizemos para acentuar o paradoxo, naturais.

Na verdade, pouco se sabe da qualidade dos processos decisórios das empresas. Sabe-se da “boa qualidade” de muitos, mas não de todos os projetos financiados por essa via. Conhecemos as críticas de que certos projetos apresentados seriam facilmente financiados pelas empresas ou pelo mercado, mas a economia da cultura mostra exatamente o contrário: há poucas atividades artísticas que se sustentam sem o subsídio público. Não nos referimos à indústria cultural e do entretenimento, mas da dança, da música, do teatro, das artes plásticas e de tantas ações que poderíamos apontar como mais ou menos experimentais no campo da cultura. De fato, sabe-se pouco também a respeito dos processos e impactos reais dessa via de financiamento no conjunto das atividades artísticas e na economia da cultura. Aliás, a crítica soa, em boa parte, como uma guerra de classes entre as “elites” e seus estilos de “arte sublime” e o popular com sua luta por reconhecimento e resgate. Algo bastante interessante do ponto de vista dos princípios e justificável do ponto de vista sociológico (Silva e Freitas Filho, 2015; Silva, 2017).

Seja como for, podemos dizer, com a tranquilidade de quem acompanha as políticas culturais com certa proximidade, que o processamento técnico-político por parte do agente público está ausente tanto da prática dos atores republicanos quanto dos democratas, e também daqueles que são objeto de crítica de ambos (supostamente, os “neoliberais”). O poder público não estabelece circuitos, trajetos, roteiros, associação com outros eventos, não usa critérios de territorialidade, não age de forma a transformar projetos isolados em políticas, não é capaz de investir de forma consistente em conjunto de equipamentos culturais de base etc. É verdade que essas atividades estão presentes em vários programas do MinC, como o Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva, o Brasil Plural, Engenho das Artes, nas iniciativas de salvaguarda do patrimônio imaterial, em algumas iniciativas do artesanato popular, economia da cultura etc., mas ninguém vai discordar que as capacidades e os alcances institucionais são limitados.

Já abordamos a atuação dos órgãos e, agora há pouco, os programas do MinC. Assinalamos as dificuldades em agenciar e desenhar ações estruturantes de políticas públicas. As ações do MinC ainda têm uma grande dose de fragmentariedade,

são bastante pontuais e descontínuas. As instâncias que facultariam um agenciamento mais ativo de ações e projetos seriam a CFNC, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e o CNPC.

Aqui, enfatizamos, é possível estabelecer vários critérios e procedimentos para as políticas, como: *i)* estabilizar ideias e diretrizes gerais, associadas ou não a recursos; *ii)* priorizar públicos-alvo específicos; *iii)* priorizar o fomento de ações de programas do MinC; *iv)* dividir recursos por segmentos; e *v)* permitir o fomento de projetos que chegam da sociedade, independentemente de editais. De qualquer forma, o agenciamento pode ser passivo ou ativo.

Deixemos o campo das possibilidades de lado: apenas tocamos no assunto para estimular nossa própria imaginação e deixar claro que parte das opções disponíveis ao gestor e aos órgãos do MinC não está sendo formulada ou formalizada. Aliás, esse dado fica claro na discussão genérica sobre ser a política cultural baseada ou não na ideia de balcão.

Duas práticas saltam aos olhos e decorrem da percepção do caráter fragmentários das ações do Ministério da Cultura: i) o questionamento ostensivo do balcão, prática típica e tradicional da política brasileira; e ii) a consolidação de uma política de editais ou, conforme nos disseram em entrevistas, políticas realizadas a partir de editais.

A ideia da existência de políticas de balcão e sua superação por uma política dos editais dialoga com o inconsciente político que afirma que a política cultural se caracteriza pela partilha, cooptação e captura de recursos e que permaneceria fragmentária, caso não fosse objeto de uma verdadeiro regime de ação republicano, os editais.

A visibilidade dessas hipóteses decorre do fato simples de elas serem parte das imagens e ideias que participam do inconsciente político. Elas também circulam com as narrativas que opõem governos “democrático-republicanos” a outros, menos afeitos e cuidadosos com a coisa pública e, certamente, despossuídos de uma política global; afinal, é razoável imaginá-los como defensores do Estado mínimo e do mercado como *locus* da política.

Na realidade, essas são narrativas de superfície. O que acontece é que os processos dos editais regulam uma parte dos processos de decisões e alocação de recursos. Como pano de fundo, há toda uma movimentação ancorada em escolhas estratégicas, debates com grupos específicos e preparação de linhas de atuação. O resultado desses ricos processos políticos é, muitas vezes, a continuidade e presença de políticas fragmentadas e particularistas. A unidade delas é a presença da ideia geral de equidade, a presença de diretrizes genéricas e de públicos particulares. A crítica ao balcão também diz algo, isto é, que agora se faz política e que os recursos não mais são capturados por interesses particulares.

É certo que a feitura de editais não implica escolhas neutras e tampouco negociações sem sentidos políticos particulares, como parece estar expresso nas narrativas críticas a respeito das práticas do balcão. No entanto, a simples presença do edital e de um sistema hierarquizado – ou não – de princípios e diretrizes não implica abandono de uma política caracterizada pelas ações fragmentadas e pela apropriação de recursos por grupos particulares.

Outra questão que aparece de forma imediata é a da dificuldade de formatar editais. Tecnicamente, isso não é desconhecido; a produção de um edital segue uma série de protocolos e fluxos.

A política ancorada em editais é justificada pela crítica ao balcão, porque a ideia de balcão não nos diz muito a respeito dos processos de elaboração, formulação e resultados concretos. Essa ideia também não fala sobre as redes sociais, que estão sendo mobilizadas a partir de um procedimento aparentemente republicano, e muito menos sobre a qualidade da coordenação das ações de campo para o atingimento de fins. Outra questão que aparece de forma imediata é a da dificuldade de formatar editais. Tecnicamente, isso não é desconhecido; a produção de um edital segue uma série de protocolos e fluxos. Há problemas e erros na produção dos editais? A resposta é sim, mas isso não decorre de um suposto desconhecimento abstrato desses processos e de uma estranha e metafísica assertiva de que “é fazendo que se aprende”. Aliás, a assertiva não é trivial, embora seja como tal. Ela faz sentido desde que contextualizada no quadro de um dispositivo analítico e crítico.

Na verdade, o “é fazendo que se aprende” se opõe a uma visão distante das realidades institucionais. Essa expressão pretende descrever as práticas e seu caráter artesanal; se opõe às grandes narrativas, por exemplo, ao sistema e ao caráter republicano dos editais. Seria pouco dizer que as políticas de governos “neoliberais” usavam de instrumentos jurídicos similares e se pautavam nas mesmas ideias políticas.

O edital é parte de um dispositivo institucional. Acrescentar-lhe adjetivos e compô-lo dentro de narrativas gerais é dotá-lo de sentidos que não lhes são próprios como instrumento de política. É como descrever o funcionamento de um microscópio, de uma tecnologia ou técnica reduzindo seu uso a uma narrativa. Todavia, associá-lo a narrativas é descrever uma produção de sentidos relevante na interpretação dos significados associados à política. Fazer política é tecer narrativas, grandes e pequenas, mas é também acionar dispositivos e usar instrumentos que, se não são neutros, não o são em um sentido político trivial, pois têm uma lógica própria que não se reduz à retórica das narrativas.

Entretanto, o desconhecimento da autonomia relativa dos dispositivos e instrumentos operacionais em relação aos discursos e narrativas coloca-nos outra questão importante a respeito do papel dos instrumentos jurídicos presentes como suporte normativo das políticas em foco. Tais instrumentos conferem à ação uma estabilidade.

Definida uma linha de ação e inscrita em dispositivos normativos, pode-se coordenar as ações dos atores a partir deles. Contudo, a criatividade narrativa dos atores, associada ao desconhecimento cabal daqueles instrumentos, transforma, dá sentidos e amplifica os conflitos. Não é pouco comum, por exemplo, que participantes da administração critiquem certa norma ainda que a desconheçam. Não há problemas nisso; afinal, outros a leram e formaram a opinião que passou a circular. Não se erra muito quando a opinião tem que ser colocada em contexto.

Para os funcionários especializados no uso dos instrumentos, a exemplo da produção de um edital, da prestação de contas ou da emissão de uma nota de empenho, o sentido geral das narrativas compartilhadas no dia a dia aponta para limites, consequências dos usos ideológicas e políticas dos instrumentos. Eles dizem, de forma taxativa e às vezes acusatória, que aqueles, os “políticos”, “não sabem o que falam”. Obviamente, esse exercício tem suas regras: falar do sentido de um edital e associá-lo com a democracia e a equidade não o elabora, pois ele depende muito mais de procedimentos do que das camadas ideológicas que o recobrem. Os ajustamentos que devem ser feitos são finos. No entanto, os instrumentos de política têm limites e alcances. O que se diz a seu respeito no cotidiano nem sempre implica reconhecimento de sua potência e do funcionamento técnico e prático da burocracia.

Retornando à metáfora do balcão, podemos dizer que um dos efeitos mais radicais do uso crítico que os atores fazem ao “balcão” é retirar do alcance da política parte do processo de alocação de recursos. A política passa a ser outra coisa, uma negociação, um privilegiamento a demandas particulares, uma seletividade; o balcão é um pouco mais do que descrição da simples fragmentariedade e falta de referência a diretrizes políticas das ações. A partir da leitura do instrumento de política, isso se torna trivial e secundário, pois, em geral, há política, há princípios e diretrizes a serem seguidos. A ideia do balcão tem outros múltiplos significados, isto é, pode servir para fazer uma crítica, para firmar uma visão de mundo, para estabelecer uma identidade. O significado é o uso que se lhe pode atribuir. Cortar essa narrativa de suas relações com o instrumento de política e seus resultados é aceitar com muita facilidade o jogo social das narrativas, é fazer parte da “intriga”.

A ideia do balcão é uma ideia geral bastante precária para organizar a descrição e mesmo descrever o que acontece no MinC, agora ou no passado. Não é muito difícil mostrar como o processo de compatibilização de projetos e demandas externas, avulsas ou não, é feito em relação ao orçamento. O processo consiste em: i) saber se a demanda apresentada faz parte do conjunto de atividades das quais são parte as competências do MinC e do FNC; ii) ver se ela é bem formulada do ponto de vista técnico-formal; iii) pedir compatibilizações e ajustes no projeto; iv) verificar se há recursos; e v) certificar-se de que eles estão disponíveis e de acordo com prioridades globais. O edital segue a mesma ordem, mas em geral vem acompanhado por uma comissão de avaliação do conjunto de projetos apresentados.

Um ou outro ponto pode ser mudado, como a possibilidade ou não de ajustes posteriores; a adequação e compatibilização de projetos diferentes a uma só ação casada; a mudança justificada da ordem de conveniamento etc. O mesmo fato ou processo pode ser considerado “balcão” ou não. Tudo vai depender da distância do narrador em relação ao processo, de interesses e do simples julgamento, vamos dizer assim, moral ou político de toda a sequência.

Pode-se mudar o foco da análise ao articular de forma mais densa as narrativas e os instrumentos de política. O que são os instrumentos de política? Um edital, um número, um cartograma ou uma descrição técnica do orçamento são instrumentos de política, pois ajudam a coordenar as ações, avaliá-las e mesmo corrigi-las. Eles não estão isolados de representações, lutas simbólicas e disputas para conformar-lhes significados. Todavia, um edital não se resume ao que se diz dele, pois responde a uma sequência de ações previstas; um cartograma resulta de uma série de decisões técnicas, depende de uma série de equações para definir distâncias, latitudes e longitudes; além de representações do próprio território, um orçamento expressa fluxos ordenados de ações conforme regras. A política pública é o conjunto desses elementos articulados na forma de dispositivos.

O SNC não é apenas um conjunto de narrativas, mas também de estratégias e cálculos políticos. Um dos problemas mais básicos das políticas culturais brasileiras sempre foi o da insuficiência de recursos. Para além da ordem de precedência entre o sistema e o Mais Cultura, há cálculos e estratégias. Para alguns, seria impossível manter um sistema na base de convênio e transferências pontuais. Na verdade, vimos no decorrer do processo de redesenho do programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva que a implementação dos editais federais esbarra no problema do conveniamento e depois das prestações de contas. Encontramos problemas de formulação e execução de editais, mas eles não se relacionavam com os critérios de seleção de objetivo, e, em geral, também não se relacionavam com a escolha do público a ser beneficiário – longe, portanto, de qualquer coisa relacionada a balcões. O problema mais grave é a quantidade de procedimentos que envolveria a produção de um sistema através de conveniamento e contratos, seja apenas com os 27 estados, mas também com Distrito Federal e os 5.565 municípios. Além disso, temos um número igualmente astronômico de possibilidades de conveniar com grupos e associações culturais da sociedade civil. De fato, nessas condições, a criação de uma malha de fundos e conselhos setoriais de cultura implica preparar a área para um eventual aumento nas transferências fundo a fundo ou a partir de vinculações obrigatórias. E o programa Mais Cultura nisso tudo?

Se considerarmos que os gestores estavam de acordo com o que se afirmou no parágrafo anterior, podemos dizer que Mais Cultura não se opunha ao SNC. Talvez sociologicamente isso faça algum significado, dado o fato nada trivial das

divisões administrativas e políticas na condução de cada conjunto de ações. De outro ponto de vista, entretanto, o Mais Cultura imprimiu a possibilidade de fazer parte de prioridades governamentais, com as consequências orçamentárias e financeiras disso decorrentes (aumento de recursos e o não contingenciamento eram duas das promessas). Ele conferiu à Secretaria de Articulação Institucional (SAI) a posição e a possibilidade de mediação de conflitos administrativos e de interesses políticos que começavam a despontar no cenário pré-eleitoral e que envolviam o ministério e diversos secretários do MinC, gerando impactos não previstos no MinC e no FNC. Na verdade, a SAI teve uma oportunidade ímpar de conectar ações do MinC em um conjunto coerente, de gerar desdobramento não apenas no sistema nacional, mas também no Sistema Federal de Cultura (SFC), organizando ações transversais aos diferentes órgãos do ministério. Embora o processo de agenciamento das ações tenha tido um limite, é certo que atingiu um grau de sucesso, dada sua capacidade de dar uma lógica, mas também pelos desdobramentos administrativos e políticos internos.

Portanto, ao lado da ideia de confecção dos editais, é possível estabelecer certa conexão de recursos a critérios, digamos, automáticos de repasses. Uma das posições a esse respeito é aquela que associa a construção do SNC não com a adesão e o conveniamento com estados, Distrito Federal e municípios, o que implicaria longos e desgastantes processos políticos e burocráticos, mas com transferências diretas a fundos locais de cultura.

A mecânica básica é muito mais simples e exige menos de negociações políticas e de processos burocráticos. A institucionalização implica estabilizar certos critérios gerais de política, mas sem política. Se olharmos para outros sistemas maduros, veremos que os critérios de repasse foram sendo formulados gradualmente, adicionando camadas sobre camadas, critérios sobre critérios. Por exemplo, transferências globais de recursos podem conter incentivos para investimentos específicos, como compra de carros, ambulâncias, tecnologias etc. Portanto, a imagem corrente de que as transferências facilitariam as relações interfederativas têm um sentido correto, mas limitado a algumas condições e específicos pontos de vista. Decorre da percepção da autonomia de quem recebe os recursos e da desnecessidade, por parte do governo federal, de manutenção de uma burocracia administrativa para o controle no uso de recursos, para o acompanhamento e prestação de contas. No entanto, ela implica também a necessidade de toda uma construção de objetivos políticos, critérios técnicos e padrões normativos. Nada mais enganoso do que a suposição de que as definições gerais cessem com os problemas, pois elas mudam de sentido e de lugar. Os entes federados passarão a ser demandados em termos de estruturas setoriais de discussão política e nas suas capacidades institucionais para efetivar o ciclo completo das políticas públicas (formulação, elaboração, implementação, execução, monitoramento, avaliação etc.).

Novas funções recairão sobre o governo federal, e pressões de diferentes naturezas recairão sobre as instituições federais de cultura.

A ausência de planos e diretrizes substantivas fica evidente numa aproximação e comparação simples à complexidade das transferências feitas pelo SUS e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os processos de construção do SUS e do SUAS não se iniciaram a partir do momento em que os sistemas ganharam a forma normativa de lei, depois de sua constitucionalização ou do aumento significativo de recursos disponíveis. Tais processos, todos lentos, graduais e incrementais, foram sendo decididos na medida em que se tinha uma ideia mais ou menos clara do sentido geral da política. Entretanto, é de se dizer que à clareza de objetivos foram juntados capacidades e recursos do governo federal para conduzir os processos.

As estratégias para simplificar e consolidar os mecanismos das políticas são várias. Todavia, o grau de dificuldade para o estabelecimento de um pacto federativo em torno desses instrumentos decorre menos desses elementos do que da falta de reflexão sistemática a respeito da natureza das conexões entre política (plano cognitivo e normativo) e plano operacional. Transferir recursos – tendo-os, repetimos – não é tarefa das mais difíceis. Saber o porquê de transferir, e como (convênios, contratos, fundo a fundo etc.), e, sobretudo, qual é a melhor forma, dados os objetivos, é algo que aparentemente ainda vai exigir da capacidade de imaginação política e administrativa do MinC e de seus aliados. De toda sorte, a articulação de referenciais de política encontra solo fértil na conformação das comunidades ou em redes de política pública. Os caminhos estão sendo traçados, embora com a presença de um justificado vaivém, de um tatear natural nos processos de construção institucional.

Na seção seguinte, apresentaremos de forma bastante estilizada as mais recentes reformas do MinC. O objetivo é demarcar o campo institucional e voltarmos em seguida ao tema da participação no campo do SNC. Para tanto, precisamos pontuar questões sobre o CNPC, o FNC e a CFNC.

6 A ENGENHARIA INSTITUCIONAL: AS REFORMAS DO MINC, O SNC E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Esta seção persegue o objetivo geral de descrever a mais recente reforma administrativa do MinC, e o objetivo específico de apresentar o redesenho das instâncias organizacionais e participativas do MinC.

O MinC é um exemplo de um processo dinâmico de construção institucional. Nos últimos anos, ele passou por inúmeras reformas, e as últimas mudanças estão consolidadas no Decreto nº 7.743/2012. As modificações incidem na concepção política de algumas das ações do ministério, no tratamento à questão dos direitos autorais, na inclusão da economia criativa no escopo das ações ministeriais, nas estratégias para lidar com a diversidade cultural – as mais importantes articuladas

ao programa Cultura Viva –, e no pacto federativo a ser realizado em torno do SNC. Um dos componentes do SNC é a participação social via conselhos. Antes de chegar ao CNPC, é necessário entendermos as linhas gerais da reforma estabelecida no decreto de 2012.

Com efeito, os processos participativos acontecem em instâncias variadas, como fóruns, redes e GTs, e não apenas nos órgãos mais estáveis de participação. Por exemplo, o Grupo de Trabalho Cultura Viva (GT-CV) foi uma dessas instâncias de participação. Funcionou em 2012 com o objetivo de redesenhar o programa Cultura Viva, um dos núcleos simbólicos e políticos mais representativos do conjunto de ações culturais do governo Luiz Inácio Lula da Silva. O programa é exemplo também em outro sentido: desde 2007, passou a ser descentralizado, isto é, sua implementação passou a se dar no quadro da construção do federalismo cultural. No primeiro momento, foi articulado com o programa Mais Cultura, patrocinado pelo MinC e implementado pela SAI.

A ideia geral de sistema não corresponde nem às estratégias nem a uma imagem-objetivo comum e sem contradições. O programa Mais Cultura, dado o seu desenho e com as promessas de impacto, pode, em certo sentido, ser associado ao exercício do sistema. As razões são simples e coloca questões interpretativas complexas e sérias. O Mais Cultura articulou e agenciou ações de diferentes tipos, tanto de várias secretarias do MinC quanto relacionadas a microcréditos, além de fomento a projetos. O mesmo programa teve como objetivo induzir a criação de estruturas de acompanhamento, fiscalização e participação social nos estados e municípios que seriam embriões de conselhos e fundos setoriais. Ao mesmo passo, a SAI manteve uma longa agenda de assinatura de termos de cooperação. Esse conjunto de movimentos, que incluem decisivamente processos de agenciamento e de convencimento político, pode ser considerado o próprio exercício do sistema, já que induz as ações transversais federais, isto é, dentro do MinC, mas igualmente dinamiza articulações com instituições locais.

Entretanto, as dificuldades operacionais, a instabilidade e a fragmentariedade das ações do Mais Cultura podem predispor o analista a uma segunda versão do sistema. Para termos um sistema, há uma precondição conceitual e política, qual seja, a necessidade de que as conexões institucionais sejam estáveis e intencionadas. Sem a existência desses elementos, tem-se apenas uma estrutura sem a presença de processos de agência e fórum imprescindíveis para a vigência plena do SNC. Quais seriam então essas dificuldades operacionais? Onde estaria a instabilidade do programa e desconexão das ações? Os sentidos do SNC foram transformados com a desconexão do Mais Cultura em relação à SAI e com as novas orientações dessa secretaria. Provavelmente, os significados da participação social também sofreram transformações. É o que tentaremos compreender a seguir.

7 AS REFORMAS NO DECRETO Nº 7.743/2012

O MinC finalizou mais uma reforma administrativa em 2012, a qual consolida orientações presentes em períodos anteriores. A formalização não coloca um ponto, mas uma vírgula em conflitos que se desdobram em torno de concepções diferenciadas a respeito das políticas e a respeito do que nelas é relevante em termos de objetivos finais.

As sucessivas reformas do MinC revelam que as políticas culturais – o Estado cultural – não têm unidade e não atuam em bloco, de forma homogênea. Ao contrário, lidam com inúmeros processos competitivos, interesses rivais, grupos de pressão e recursos escassos. O Estado é fragmentado em diversas comunidades políticas, que reúnem funcionários e grupos com maior ou menor coesão, e diferentes perspectivas profissionais e adesões aos sistemas de ação propostos. Esses dinamismos podem ser situados em pelo menos dois níveis, quais sejam, as tradições de ação da administração e as representações que os atores (gestores e políticos) fazem delas.

O desconhecimento desses imbricamentos dá a impressão de que novas tradições podem ser reinventadas a todo tempo. Entretanto, nada mais falso do que imaginar que tudo se cria na administração à medida da alternância dos governos, ou que a força dos grupos para resolução de problemas se reconfigura inteiramente pela criação ou reestruturação de novas pastas, secretarias e diretorias.

Na maior parte das vezes, esses jogos em microescala deslocam funções, cargos e pessoas, mas atualizam estruturas de capacidades e orientações culturais sedimentadas, repisando alguns erros e acertos. No geral, não têm efetiva capacidade de resolução de problemas. Entretanto, a invenção sucessiva de organogramas mostra a vontade política. É o que se descreverá nos parágrafos que se seguem. A escolha recairá em algumas das questões mais relevantes enfrentadas pela reforma.

O organograma do MinC revela estruturas de hierarquia e competências, cuja fotografia é dada, formalmente, por meio de normas. No governo Lula, a estrutura regimental do MinC sofreu vários ajustes, sendo fixada, principal e finalmente, por meio do Decreto nº 6.835/2009. Sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, o Decreto nº 7.743/2012 alterou, novamente, o organograma do ministério. Enfatizem-se: *i)* o deslocamento do tema dos direitos autorais para a secretaria executiva; *ii)* a absorção do tema da identidade e da diversidade cultural pela Secretaria de Cidadania Cultural (SCC), que passou a ser denominada Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC); *iii)* a consolidação formal da Secretaria de Economia Criativa (SEC); e *iv)* a reestruturação da SAI.

Em linhas gerais, a estrutura é formada pelos órgãos de assistência direta e imediata à ministra de Estado (gabinete, secretaria executiva e suas respectivas diretorias

e consultoria jurídica), órgãos específicos singulares (secretarias e diretorias), órgãos descentralizados, órgãos colegiados e entidades vinculadas.

No que tange aos órgãos descentralizados e órgãos colegiados, pouco foi alterado pelo novo decreto. Os órgãos descentralizados, formados pelas representações regionais, têm a competência de assistir a ministra de Estado e outros dirigentes do ministério na representação política e social. Além disso, subsidiam o ministério na formulação e avaliação de políticas, programas, projetos e ações, bem como auxiliam a articulação com órgãos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das entidades privadas.

As mudanças mais significativas instituídas pelo Decreto nº 7.743/2012, em relação ao Decreto nº 6.835/2009, ocorreram nos órgãos de assistência direta à ministra de Estado e nos órgãos específicos singulares. O Decreto nº 7.743/2012 atribui três novas competências à secretaria executiva, quais sejam: i) a coordenação da implementação da política de direitos autorais; ii) a coordenação e supervisão de ações de difusão de produtos culturais resultantes de projetos apoiados pelo ministério; e iii) a supervisão de ações de programação do espaço cultural.

A Diretoria de Direitos Intelectuais tem competência de supervisionar as ações de gestão e difusão dos princípios dos direitos autorais. A essa atribuição genérica somam-se outras, como a avaliação de formas alternativas de licenciamento de obras intelectuais protegidas por direitos autorais, o apoio à pesquisa dos direitos autorais e a elaboração de atos que visem ao cumprimento e ao aperfeiçoamento da legislação sobre o tema. O Decreto nº 7.743/2012 atribuiu a essa diretoria a tarefa de subsidiar a formulação, implementação e avaliação da política do MinC sobre direitos autorais e sobre os conhecimentos e expressões culturais tradicionais no âmbito da propriedade intelectual. Além disso, passou a caber à Diretoria de Direitos Intelectuais integrar as instâncias intergovernamentais que tratam do assunto. Durante a vigência do Decreto nº 6.835/2009, o órgão responsável por tratar de direitos autorais era essa diretoria, órgão singular vinculado à SPC. Com a nova organização do ministério, a temática passou para a secretaria executiva, mais próxima da ministra de Estado, sendo resultado dos conflitos e desconfianças da rede de apoio do MinC no que se refere às novas diretrizes do ministério em relação aos direitos de autor.

Uma das mudanças importantes no ministério envolveu a SCC, que conduziu a política dos pontos de cultura. O Decreto nº 7.743/2012 reuniu em uma mesma secretaria as questões de cidadania e diversidade cultural, as quais, durante a vigência do Decreto nº 6.835/2009, eram tratadas separadamente pela SCC e pela Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. No entanto, as competências das secretarias não apenas foram somadas, mas tornaram-se mais densas, com a inclusão de temas como a gestão participativa de programas, projetos e ações no âmbito da secretaria,

e a relação entre diversidade e cidadania no fortalecimento das relações federativas. À SCC competia planejar, monitorar e avaliar políticas, programas, projetos e ações da cidadania e da diversidade cultural brasileira. A esta competência geral somam-se quinze outras. Entre elas, citem-se: a promoção de iniciativas em prol do patrimônio, da memória e das manifestações artísticas e culturais; o fortalecimento das relações federativas; e a implementação do PNC. Também são atribuições dessa secretaria instituir atividades de incentivo à diversidade e ao intercâmbio cultural como meios de promoção da cidadania e de zelar pelo cumprimento de acordos de cooperação internacional e nacional, com destaque para a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A criação formal da SEC foi lenta. Vários meses se passaram desde o início do governo e o anúncio até a definitiva institucionalização formal da secretaria pelo Decreto nº 7.743.⁵ As competências da SEC derivam da sua atribuição geral de propor, implementar e avaliar planos e políticas para o desenvolvimento da economia criativa brasileira. Nesse rol, estão preocupações com o fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos criativos, com a cadeia produtiva de setores criativos e com o desenvolvimento de territórios criativos para a formação de novos empreendimentos. Também se inserem nas atribuições da SEC o apoio aos intercâmbios técnicos e de gestão dos setores criativos com países estrangeiros, assim como o auxílio na elaboração de tratados internacionais sobre economia criativa em articulação com instituições públicas e privadas. O Decreto nº 6.835/2009 mencionava de forma bastante pontual a economia da cultura quando tratava das competências da SPC e da Diretoria de Desenvolvimento e Avaliação de Mecanismos de Financiamento, vinculada à Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura. Portanto, o tema economia criativa somente passou a ser tratado por órgão específico do MinC com o Decreto nº 7.743/2012.

A SAI tem a competência de promover, de forma intersetorial, a articulação de políticas, programas e ações culturais, bem como a articulação federativa, por meio do SNC, com a integração das políticas realizadas pelos entes federados e representações regionais, com a participação da sociedade, visando ao desenvolvimento cultural, social e econômico do país. A coordenação do CNPC, da Conferência Nacional de Cultura (CNC) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) também é atribuição da SAI.

No caso do CNPC, também cabe à secretaria prestar apoio técnico e administrativo. Por fim, cabe à SAI executar ações relativas à celebração e à prestação de contas de instrumentos que envolvam a transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Com o Decreto nº 7.743/2012, foram

5. Para mais informações, verificar publicação disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011&Itemid=9>.

excluídas as competências que o Decreto nº 6.635/2009 mencionava como vinculadas ao programa Mais Cultura e à coordenação e supervisão das atividades das representações regionais do ministério. O Decreto nº 7.743/2012 incluiu a atribuição de apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na institucionalização e elaboração dos seus respectivos planos de cultura e de coordenar as instâncias de articulação do SNC (CNPC, SNC e CIT).

Finalmente, chegamos ao ponto focal da descrição das normativas. A SAI era carregada de ambiguidades em termos dos seus objetivos, as quais não decorrem das atribuições formais, mas do peso de cada conjunto de ações nas prioridades institucionais. O ponto mais relevante é o da presença de concepções divergentes a respeito do que seria o SNC e de quais as estratégias mais adequadas para implementá-lo (Codes *et al.*, 2011).

O programa Mais Cultura representava o exercício do sistema, isto é, realizava o sistema como um conjunto de práticas de financiamento e fomento de atividades culturais. Na mesma secretaria, o sistema também ganhava o sentido de uma arquitetura institucional entre os níveis federativos, exigindo a presença de fundos setoriais de cultura e conselhos paritários. Aparentemente, esse dilema teve um fim, ou, quem sabe, o enigma ganhou novos sentidos. A hipótese é que a agenda mudou, saindo da implementação de um programa para a sedimentação de uma rede institucional centrada em conselhos, fundo e planos e, sobretudo, na construção de instâncias de pactuação participativa de diretrizes substantivas para as políticas federativas. A respeito da arquitetura institucional, ainda passamos pela descrição do que nos dizem as normas. Senão, vejamos.

8 CNPC

O CNPC é regido pelo Decreto nº 5.520/2005 e pela Portaria nº 28/2010, que aprovou o regimento interno do CNPC. A alteração mais recente na composição e no funcionamento do conselho foi feita pelo Decreto nº 7.743/2012. Por meio dessa mudança, a Secretaria Executiva deixou de ter a atribuição de prestar apoio ao CNPC. Atualmente, a competência de prestar apoio técnico e administrativo ao CNPC é da SAI.

O art. 65 do Decreto nº 5.520/2005 lista os órgãos integrantes do conselho: plenário; Comitê de Integração de Políticas Culturais (CIPOC); colegiados setoriais e comissões temáticas ou GTs. O ministro da Cultura preside o CNPC e seu plenário.

Ao plenário cabe estabelecer orientações e diretrizes do SFC; propor e aprovar as diretrizes gerais; acompanhar e avaliar a execução do PNC. O trabalho referente à fiscalização e avaliação da aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e o apoio aos pactos entre entes federados a fim de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC também ficam a cargo do plenário. O plenário tem a competência de estabelecer

cooperação com movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e setor empresarial, incentivando a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura. Por fim, a aprovação do regimento interno da CNC e o estabelecimento do regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo ministro de Estado da Cultura, são atribuições do plenário.

Em linhas gerais, no que tange ao plenário, o regimento interno repete as competências e a listagem dos entes que o compõem estabelecidas no Decreto nº 5.520/2005. O regimento também dispõe sobre detalhes do funcionamento do plenário (periodicidade e estrutura das reuniões, atribuições dos membros do órgão etc.).

O CIPOC é formado pelos titulares das secretarias, autarquias e fundações vinculadas ao MinC. O órgão tem a atribuição de articular as agendas e coordenar a pauta de trabalho das diferentes instâncias do CNPC. O regimento interno dá competências mais específicas ao CIPOC, quais sejam: proceder à avaliação sistemática e ao planejamento de curto, médio e longo prazo das atividades do CNPC; relatar assuntos de sua competência ao plenário; e apreciar e sistematizar, em primeira instância, propostas de alterações do regimento interno.

Os colegiados setoriais são constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil. De acordo com o regimento interno do CNPC, os colegiados setoriais são formados por cinco representantes do poder público – escolhidos entre técnicos e especialistas indicados pelo MinC e/ou pelos órgãos estaduais, distritais e municipais relacionados ao setor – e quinze representantes da sociedade civil organizada. Eles têm as atribuições de fornecer subsídios para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos setores culturais e apresentar as diretrizes dos setores representados no CNPC antes da aprovação das diretrizes gerais do PNC. O regimento interno atribui outras competências aos colegiados setoriais, como promover diálogo entre poder público, sociedade civil e agentes culturais a fim de fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, assegurar a diversidade das expressões culturais e incentivar a valorização das modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura e a promoção de atividades de pesquisa.

Comissões temáticas e GTs têm o trabalho de fornecer subsídios para a tomada de decisões sobre temas específicos, transversais ou emergenciais relacionados à área cultural. Tais comissões são integradas por representantes do poder público e da sociedade civil, de acordo com norma do MinC. Segundo o regimento interno, as comissões temáticas ou GTs têm caráter temporário e, para entrar em funcionamento, é necessário que uma norma do MinC determine o coordenador e a composição do GT, a exemplo do GT-CV (Portaria nº 45/2012).

A CNC possui regimento próprio: a Portaria nº 65/2009 reproduziu integralmente o regimento interno da II CNC. A cada conferência, existe novo regimento. Até agora, foram realizadas apenas duas, sendo a última realizada

em 2010, de maneira que a descrição segue as disposições deliberadas nessa conferência. Além da competência genérica prevista no Decreto nº 5.520 de analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas do PNC e respectivas adequações ou revisões, as disposições regimentais conferem à CNC outras competências. Por exemplo, “discutir a cultura brasileira nos seus aspectos da memória, de produção simbólica, da gestão, da participação social e da plena cidadania”, “propor estratégias para a consolidação dos sistemas de participação e controle social na gestão das políticas públicas de cultura” e “propor estratégias para a implantação dos Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de Cultura e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais” (Brasil, 2009). A CNC é constituída por representantes da sociedade civil – indicados em conferências estaduais, na conferência distrital, em conferências municipais ou intermunicipais de cultura e em pré-conferências setoriais de cultura – e do poder público dos entes federados, sendo que as especificidades dessas indicações seguem o regimento interno da própria conferência.

9 CNIC

A Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) instituiu a CNIC, estabelecendo aqueles que a integram: *i*) o secretário de Cultura da Presidência da República; *ii*) os presidentes das entidades supervisionadas pela Secretaria de Cultura da Presidência da República (SEC/PR); *iii*) o presidente da entidade nacional que congregar os secretários de Cultura das Unidades da Federação (UFs); *iv*) um representante do empresariado brasileiro; e *vi*) seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional.

Com o Decreto nº 5.761/2006, ocorreu o ajuste na composição da CNIC, de maneira que, como não há mais a figura do secretário de Cultura da Presidência da República, o ministro de Estado da Cultura é quem preside a comissão. O ministro da Cultura, os presidentes de cada uma das entidades vinculadas ao MinC e o presidente de entidade nacional que congrega os secretários de Cultura das UFs indicam seus primeiros e segundos suplentes. O representante do empresariado nacional e os seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos (que devem contemplar artes cênicas, audiovisual, música, artes visuais, digital e eletrônica, patrimônio cultural material e imaterial e expressões das culturas negra, indígena e populações tradicionais, humanidades, literatura e obras de referência) terão mandato de dois anos, permitida uma única recondução, sendo o processo de indicação estabelecido em ato específico. Atualmente, os representantes dessas categorias para o biênio 2013-2014 precisam se inscrever em processo seletivo, que tem duas fases: uma inicial, de habilitação das entidades, e uma final, de indicação dos representantes das entidades para que o ministro decida.

As competências dessa comissão também são fixadas pelo decreto, além do trabalho de elaborar parecer técnico a fim de subsidiar as decisões do MinC quanto aos incentivos fiscais e ao enquadramento dos programas, projetos e ações culturais nas finalidades e nos objetivos previstos da Lei Rouanet, observado o plano anual do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Cabe à CNIC discutir e subsidiar definição dos segmentos culturais não previstos expressamente nos capítulos 3 e 4 da Lei Rouanet que tratam, respectivamente, dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e do incentivo a projetos culturais. A análise das ações consideradas relevantes e que não sejam projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac de que trata a Lei Rouanet no art. 32 também é competência do CNIC. As questões relativas ao aperfeiçoamento do Pronac – inclusive com elaboração de trabalho anual de incentivos fiscais e aprovação do plano anual do Pronac, a emissão de parecer sobre recursos contra decisões desfavoráveis à aprovação e à avaliação e prestação de contas de programas, projetos e ações que utilizem recursos de incentivos fiscais – também cabem ao CNIC. Vale lembrar que o rol de competências é meramente exemplificativo, uma vez que o ministro da Cultura pode atribuir novas atribuições.

O art. 43 do Decreto nº 5.761/2006 diz que o funcionamento da CNIC será regido por normas internas. O regimento interno da comissão foi aprovado pela Resolução nº 1/2010 e prevê a seguinte estrutura organizacional: plenário, grupo técnico de artes cênicas, grupo técnico de audiovisual, grupo técnico de música, grupo técnico de artes visuais, arte digital e eletrônica, grupo técnico de patrimônio cultural, grupo técnico de humanidades, grupo técnico de artes integradas e coordenação administrativa.

O plenário é composto pelos próprios membros titulares da CNIC: *i)* o ministro de Estado da Cultura, na condição de presidente; *ii)* o diretor presidente da ANCINE; *iii)* o presidente da FBN; *iv)* o presidente da Fundação Cultural Palmares (FCP); *v)* o presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); *vi)* o presidente da Funarte; *vii)* o presidente do IPHAN; *viii)* o presidente do Ibram; *ix)* o presidente da entidade nacional; *x)* um representante do empresariado nacional; *xi)* um representante do setor de artes cênicas, indicado por entidades associativas do setor; *xii)* um representante do setor de audiovisual, indicado por entidades associativas do setor; *xiii)* um representante do setor de música, indicado por entidades associativas do setor; *xiv)* um representante do setor de artes visuais, arte digital e eletrônica, indicado por entidades associativas do setor; *xv)* um representante do setor de patrimônio cultural, indicado por entidades associativas do setor; e *xvi)* um representante do setor de humanidades, indicado por entidades associativas do setor.

Os GTs têm função de assessoramento de membro da CNIC. Todos os grupos, com exceção do grupo de artes integradas, são compostos da seguinte forma: o

membro da CNIC indicado pelas entidades associativas do respectivo setor cultural e artístico, na qualidade de coordenador do grupo; e os suplentes do membro titular indicado pelas entidades associativas do respectivo setor cultural e artístico. O grupo técnico de artes integradas é composto pelo membro representante do empresariado nacional, na condição de coordenador, e seus respectivos suplentes.

A Coordenação Administrativa da CNIC é exercida pelo Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC. O regimento interno prevê a possibilidade de a CNIC editar súmulas administrativas.

10 CFNC

A CFNC foi criada pelo Decreto nº 5.761/2006. As atribuições dessa comissão são a avaliação e seleção de programas e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do FNC, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo ministro de Estado da Cultura. Além disso, cabe à CFNC apreciar propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de ações financiadas com recursos do FNC e elaborar proposta de trabalho anual do FNC e das entidades vinculadas ao MinC. Também aqui o rol de competências é meramente exemplificativo, uma vez que o ministro da Cultura pode atribuir novas atribuições à CFNC.

A comissão é integrada pelo secretário executivo do MinC, que a presidirá, pelos titulares das secretarias do MinC, pelos presidentes das entidades vinculadas ao MinC e por um representante do gabinete do ministro de Estado da Cultura. O regimento interno da comissão foi aprovado pela Portaria nº 131/2011. Segundo o regimento, as programações específicas para alocar os recursos do FNC compreendem as seguintes linguagens artísticas e áreas temáticas: *i) artes visuais; ii) circo, dança e teatro; iii) música; iv) acesso e diversidade; v) patrimônio e memória; vi) livro, leitura, literatura e língua portuguesa; vii) ações transversais e equalização de políticas culturais; e viii) incentivo à inovação do audiovisual*. O mesmo regimento prevê, ainda, que a estrutura gestora das programações específicas do FNC é composta por:

- órgão colegiado: CFNC;
- órgão executivo: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC);
- órgãos consultivos: comitês técnicos específicos de incentivo à cultura; e
- órgão de monitoramento: SPC.

Mesmo com a alteração da estrutura do MinC prevista no Decreto nº 7.743/2012, dificilmente a estrutura gestora será alterada, uma vez que as secretarias mantiveram suas competências mais centrais.

Ao órgão executivo do FNC cabe: *i) exercer a secretaria executiva; ii) prestar suporte técnico e administrativo; iii) convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias*

da CFNC e dos comitês técnicos; *iv*) administrar a implementação do FNC e de suas programações específicas; *v*) propor normas e procedimentos para a utilização dos recursos do FNC, em consonância com o PNC, observadas as diretrizes estabelecidas pela CFNC; *vi*) coordenar a elaboração da proposta orçamentária do FNC, em conformidade com o disposto no plano plurianual do quadriênio correspondente, e avaliar sua execução; *vii*) coordenar a elaboração do plano de trabalho anual, que conterá regulamento detalhado para a execução do FNC, a ser aprovado pelo ministro de Estado da Cultura; *viii*) selecionar programas financiados pelo FNC para homologação da CFNC; *ix*) instituir GTs de especialistas; e *x*) estabelecer parcerias com organizações governamentais e não governamentais, universidades e institutos de pesquisa, nacionais e internacionais, para o monitoramento e a consecução dos objetivos do FNC.

Os órgãos consultivos são formados por oito comitês técnicos de incentivo à cultura, um para cada programação específica, com o objetivo de subsidiar a elaboração dos programas e ações do PNC apresentados ao MinC, e serão compostos por gestores públicos de governo, especialistas nas áreas setoriais e representantes da sociedade civil. Os comitês técnicos de incentivo à cultura serão integrados por: *i*) um representante do MinC, que o preside; *ii*) de três a sete representantes das áreas específicas do MinC afins a cada uma das programações; *iii*) de três a sete representantes da sociedade civil, oriundos preferencialmente do CNPC ou de outros órgãos colegiados do MinC, com representação no campo cultural, com comprovada ligação à linguagem artística ou área temática, de acordo com as características de cada programação específica do FNC; e *iv*) três especialistas ou criadores com notório saber na respectiva área.

Esses comitês têm as competências de produzir e elaborar, de forma consultiva à CFNC, diretrizes e diagnósticos sobre a política de fomento do FNC, apresentadas ao MinC por meio de uma das programações específicas; subsidiar o órgão de monitoramento na elaboração de critérios técnicos para a utilização dos recursos do FNC, em consonância com o PNC e observadas as diretrizes estabelecidas pela CFNC; e demandar estudos e pesquisas para elaborar diagnósticos necessários à elaboração do plano de trabalho anual da CFNC e à focalização de políticas setoriais.

O órgão de monitoramento tem o trabalho de monitorar e avaliar os programas e ações propostos pelo plano de trabalho anual do FNC e pela CFNC, verificando sua eficácia, eficiência e efetividade na implementação de diretrizes e metas do PNC. Ele também deve manter sistema de informações e indicadores para o acompanhamento e avaliação dos programas, projetos e ações desenvolvidos e financiados pelo FNC, disponibilizando dados e análises de sua execução orçamentária por meio do Sistema Nacional de Informação e Indicadores Culturais. Além disso, deve propor critérios para a utilização dos recursos do FNC,

em consonância com o PNC e submetidos à apreciação e chancela da CFNC, e avaliar as ações e os projetos anualmente apoiados e financiados pelas programações específicas e pelos comitês técnicos, verificando seu desempenho na implantação de diretrizes e metas dos planos nacionais setoriais e sugerindo mecanismos para garantir o equilíbrio sazonal na alocação de recursos para as áreas. Finalmente, deve apresentar ao órgão responsável pela elaboração do Plano Anual de Trabalho do FNC os objetivos e as diretrizes prioritários para a execução da programação específica “Ações Transversais e Equalização de Políticas Culturais”, zelando pela sustentabilidade de equipamentos culturais, o alcance de metas qualitativas e o desenvolvimento da economia da cultura.

11 ALGUMAS AMBIGUIDADES DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CNPC

Já vimos a ambiguidade nas orientações do MinC no livro “As política públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura” em relação à SAI. Ela foi resolvida na última reforma pelo Decreto nº 7.743/2012. Também já enfatizamos a ambiguidade entre o discurso da participação social e a demora pelos processos de institucionalização do CNPC. O funcionamento estável desse órgão dissolve em parte as ambiguidades entre a centralidade do Estado, em uma lógica republicana, e sua abertura à participação social em outra lógica, a democrática. A tensão entre as duas é uma constante nos Estados contemporâneos, entretanto; as competências do CNPC nos causam outros estranhamentos. Não vimos nas atas nenhuma discussão a respeito das reformas do MinC: a rigor, as atas não contemplam todas as complexas atribuições do conselho no seu dia a dia, mas é de se estranhar a quase total ausência de discussões substantivas a respeito das estruturas institucionais do MinC. Também já assinalamos elementos do desenho da participação institucional no MinC, onde as narrativas democráticas convivem com a presença de órgãos, como o FNC, cuja gestão até recentemente era restrita aos representantes do próprio poder público. A criação do CFNC dirime, também em parte, as ambiguidades aqui presentes, com a ampliação do conceito e do escopo da participação. Gostaríamos, entretanto, de enfatizar outra zona de sombras, a das competências do CNPC. Quais são suas atribuições e como são percebidas pelos conselheiros?

Em abril de 2011, uma sessão ordinária do CNPC surpreendeu alguns de seus membros com a notícia da perda de poderes do órgão graças a um decreto presidencial de dois anos antes. Os membros do conselho, pelo menos aqueles que representavam os setores de produção cultural da sociedade civil, cobravam dos membros representantes do MinC o porquê da não publicação da Resolução nº 4 do CNPC, aprovada na 112^a Sessão Ordinária do CNPC.⁶ A resolução fora debatida extensamente naquela reunião, tendo sido proposta na seguinte forma:

6. Ata da 112^a Sessão Ordinária do CNPC, p. 51-52.

Resolução nº 4 de 8 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, FNC/2011.

O CNPC reunido em sessão extraordinária tendo em vista o seu regimento resolve:

Artigo 1º – Ficam estabelecidas as seguintes diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura:

- 1 – fortalecer e apoiar aperfeiçoamento das estruturas do Sistema Nacional Cultura;
- 2 – estimular a consolidação do sistema de participação social na gestão de políticas culturais;
- 3 – fomentar as artes e expressões experimentais;
- 4 – proteger e promover o patrimônio, a memória e as entidades culturais brasileiras;
- 5 – estimular o desenvolvimento da economia e da cultura, bem como a capacitação e assistência ao trabalhador da cultura;
- 6 – ampliar o acesso dos cidadãos e cidadãs a fruição e a produção cultural; e
- 7 – utilizar como referência na locação de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) os critérios compostos na Nota Técnica nº 1 de 2009 da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, em especial do seu Anexo 6, disponibilizando até 30% dos seus recursos do FNC para repasse a estados e municípios.

Ao cabo dos debates, a redação do art. 72 da Resolução nº 4 passou a conter a seguinte fórmula para a distribuição dos recursos do FNC: “(...) disponibilizando até 30% dos seus recursos do FNC para repasse a estados; do montante geral destinado aos estados, 50% serão destinados aos municípios”.

Essa resolução se apoava no inciso III, do art. 72, do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, o qual, por sua vez, se fundava no art. 32 da célebre Lei Rouanet, que lista os objetivos culturais que os projetos, buscando captar recursos junto ao Pronac, devem atender:

Art. 72. Compete ao Plenário do

CNPC:

(...)

III – estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural, descritos no art. 32 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Brasil, 2005).

Segundo essa simples construção normativa institucional, caberia efetivamente ao plenário do CNPC a elaboração de diretrizes gerais para o uso dos recursos do FNC, atendendo à distribuição regional e à importância proporcional das diversas áreas culturais. A Resolução nº 4 não fazia nada, nem violava o conteúdo dos

dispositivos em que se apoava. Portanto, a perplexidade dos membros da CNPC diante de sua não publicação era compreensível.

Um dos membros do plenário do conselho revelou que sua preocupação surgiu quando buscou a resolução no *site* das reuniões do plenário do CNPC e não a encontrou. Com efeito, naquele *site*, nas páginas referentes às 11^a e 12^a sessões ordinárias constam apenas moções,⁷ ato mais de exortação do que de normatização. Dessas exortações constam moções de aplausos à deputada federal Alice Portugal; de apoio aos movimentos pró-liberdade religiosa e respeito à alteridade cultural no Brasil; apoio ao projeto de lei que cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo; de apoio às entidades envolvidas no projeto Morar Carioca; e de apoio aos artistas de rua que vinham sofrendo com proibições e restrições impostas injustamente. Todas iniciativas importantes, mas nada que se assemelhasse ao impacto de uma resolução normativa sobre o uso dos recursos do FNC.

Interpelados, os membros do MinC, que também possuem assento no CNPC, tentavam explicar a seus colegas a razão pela qual a resolução não havia sido homologada pela ministra da Cultura. A razão imediata fora um relatório da consultoria jurídica do MinC dizendo, resumidamente, que o plenário do CNPC não tinha poderes para determinar nada para o FNC. A razão mediata tinha sido um decreto presidencial, de outubro de 2009, ou seja, um ano e meio antes daquela reunião, que teria tirado os poderes do conselho com relação ao FNC. Era o Decreto nº 6.973, de 10 de outubro de 2009, que, por sua vez, tinha alterado vários dispositivos do Decreto nº 5.520, que criara o CNPC. Há indícios, nas atas das reuniões da época, de que o decreto era esperado e até desejado pelos membros do CNPC, em especial porque reforçaria a legitimidade do conselho e a representação da sociedade civil no órgão.

A alteração mais significativa do Decreto nº 6.973 foi no art. 72 do decreto anterior. O inciso III do Decreto nº 5.520 era, como mostramos anteriormente, a chave do poder do conselho sobre as verbas contidas no FNC. O decreto de 2009 simplesmente suprimiu toda e qualquer referência ao FNC, ditando as seguintes competências para o plenário do conselho, a serem tidas como insertas no art. 72 do Decreto nº 5.520/2005 (Brasil, 2005):

- I – estabelecer orientações e diretrizes, bem como propor moções pertinentes aos objetivos e atribuições do SFC;
- II – propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC tratada no inciso I do art. 3º, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura;

7. O art. 21 do Regimento Interno do Conselho define moção como uma “manifestação dirigida ao Poder Público e/ou à sociedade civil em caráter de alerta, menção honrosa ou pesarosa”. Por sua vez, a resolução é uma “deliberação vinculada a sua competência específica e de instituição ou extinção de comissões temáticas ou grupos de trabalho”. As moções de nº 30, 32, 33, 34 e 35 estão disponíveis em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/plenario/reunioes/12%2C2%AA-reuniao-ordinaria-o-cnpc/>>. Acesso em: 7 dez. 2012.

- III – acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Cultura;
- IV – fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura;
- V – apoiar os acordos e pactos entre os entes federados, com o objetivo de estabelecer a efetiva cooperação federativa necessária à consolidação do SFC;
- VI – estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial;
- VII – incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área da cultura;
- VIII – delegar às diferentes instâncias componentes do CNPC a deliberação e acompanhamento de matérias;
- IX – aprovar o regimento interno da Conferência Nacional de Cultura; e
- X – estabelecer o regimento interno do CNPC, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Cultura.

A única competência do CNPC relativa ao uso de recursos passou a vigorar de forma genérica, sem qualquer referência ao FNC. Com base nessa mudança, a Advocacia-Geral da União (AGU) entendeu que a CNPC não tinha competência para determinar o que quer que fosse para o FNC. A perplexidade com a qual os conselheiros se deram conta da mudança foi, ela mesma, fonte de perplexidade para nós. Então os conselheiros não sabiam da alteração do Decreto nº 5.520? Então o presidente da República estivera elaborando um decreto sobre os poderes do CNPC sobre o que há de mais importante nas políticas culturais, ou seja, recursos para executá-las, sem que o conselho sequer ficasse sabendo?

Naquela sessão ordinária, as coisas ficaram meio obscuras. À perplexidade seguem-se algumas tímidas intervenções e alguns esclarecimentos, que a incompletude dos documentos disponíveis não nos permite compreender totalmente. Contudo, os pequenos traços que as intervenções dos atores deixam na ata nos dão pistas sobre o que teria se passado no conselho enquanto um decreto presidencial sacando-lhe os poderes se gestava.

Um dos membros, o mesmo que tinha ficado preocupado ao perceber a ausência da resolução em meio a tantas moções, se socorre do Regimento Interno do Conselho, afirmando haver uma discrepância entre o que tinha sido aprovado, segundo ele, com o que agora constava como o inciso IV do art. 42 do regimento. É comum que normas inferiores copiem textos de normas superiores, repetindo-os, em vez de simplesmente regulamentá-los. Segundo a memória daquele conselheiro, o art. 42, inciso IV, continha algo bastante parecido com o inciso III do art. 52 do Decreto nº 5.520, que citamos anteriormente. Ocorre que, ao que parece, no

relatório da AGU que rejeitou a Resolução nº 4, não constava a redação da qual ele se lembrava.⁸

A perplexidade leva à intervenção de uma conselheira, que, pedindo a palavra, divide com seus colegas, ao que tudo indica, pela primeira vez, como foi o processo de elaboração da proposta de alteração do decreto que criara o conselho. A conselheira tinha feito parte, junto com mais dois colegas, do GT do Decreto nº 5.520, cujo objetivo era propor mudanças, ou atualizações, exatamente naquele decreto, que criou o SFC e o CNPC. Segundo a conselheira, o GT sugeriu, entre várias mudanças, que os incisos III e IV do art. 1º do decreto fossem fundidos em um único inciso, o inciso IV, do novo decreto. Nessa proposta de alteração, os membros do GT evitaram a menção a qualquer instituição ou norma existente, com o fim de “evitar desatualização precoce”.⁹

Efetivamente, o relatório do GT do Decreto nº 5.520, apresentado em maio de 2008, propõe a seguinte redação para o novo decreto, com a respectiva justificativa:

Incisos III e IV se reúnem no IV, com nova redação mais abrangente, sem citar qualquer legislação ou diretriz atual, para evitar riscos de desatualização precoce:

IV – acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNC.¹⁰

Assim se explicou, naquela sessão, a razão da alteração do Decreto nº 5.520, com a subsequente alteração do art. 42, IV, do Regimento Interno do Conselho, porquanto esses regimentos, como dissemos, costumam repetir as determinações da norma superior.¹¹ Todavia, isso não explica que os conselheiros não soubessem da mudança no artigo. É isso que temos que inquirir a partir de agora.

No interregno entre a sugestão do GT e a publicação do Decreto nº 6.973, as sessões parecem mostrar alguma ansiedade na espera da nova norma. A Sexta Sessão Ordinária, em junho de 2009, praticamente às vésperas da publicação do novo decreto, resume a fala de um dos membros, na qual ele pretende disciplinar, de várias formas, o funcionamento do FNC.

Comentou que, por atribuição do decreto que o criou, coube ao CNPC a definição de diretrizes para financiamento da cultura, o que pode ser feito por meio de um plano anual de investimentos ou de outro mecanismo criado pelo Conselho para gerir

8. Ata, p. 52, Osvaldo Viegas.

9. Ata, p. 52, Patricia Kunst.

10. Relatório do Grupo de Trabalho nº 5.520. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2008/06/fotografia06-051.jpg> e <http://www.cultura.gov.br/cnpc/comissoes-tematicas-e-grupos-de-trabalho/grupos-de-trabalho/decreto-55202005/>>.

11. A mudança do Regimento, para adaptar-se à redação que seria dada ao novo decreto, foi expressamente sugerida pelo GT na Segunda Sessão Ordinária do CNPC (p. 20), em junho de 2008. V.

o emprego dos recursos; ressaltou ainda que é importante o Conselho apresentar ao Ministério uma proposta de investimentos para o ano que vem, tanto os oriundos da renúncia fiscal quanto do Fundo Nacional da Cultura. O sr. Roberto comentou que no modelo de governabilidade proposto, o CNPC já é responsável pela definição das diretrizes de investimentos do governo federal com relação à cultura; comentou que os fundos setoriais do FNC que estão sendo propostos observarão não apenas a execução dos recursos do FNC, mas também os oriundos de renúncia fiscal, e que os fundos analisariam os projetos de incentivo e do FNC e dariam ou não sua aprovação; esclareceu que o modelo proposto é sistêmico e participativo quanto ao controle de recursos para a cultura (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 25-26).

A intervenção do conselheiro mostra que, até ali, pouco ou nada se sabia sobre a perda de capacidade de normatização do FNC pelo conselho. Essa normatização, como veremos adiante, estaria mais próxima da parte de gestão técnico-administrativa das verbas componentes do fundo do que propriamente da função de arena participativa, que o conselho parecia, desde aquele momento, privilegiar.

Com efeito, o conselho, ainda que involuntariamente, vai mesmo se despir das suas atribuições de controle sobre o FNC, como vimos, e ele mesmo proporá a alteração nas suas competências quando da atualização do Decreto nº 5.520 pelo Decreto nº 6.973. No entanto, isso ocorreu precisamente porque o conselho não se via como órgão gestor, técnico e, principalmente, jurídico.

Na realidade, o que derrubará seus poderes do conselho sobre o FNC, e, com isso, uma possível faceta de órgão técnico executivo, será justamente esse negócio jurídico. Mais precisamente, o relatório da Consultoria Jurídica (Conjur), feito após a aprovação da Resolução nº 4, na 11^a Sessão Ordinária do CNPC. Com esse relatório, a Conjur eliminará toda possível ingerência do CNPC sobre o funcionamento do fundo. Curiosamente, isso não agradou os conselheiros, que sugeriram eles mesmos a redação do Decreto nº 6.973, que serviria de base para as afirmações negativas da Conjur.

Também é interessante observar que a sugestão encaminhada pelo CNPC à Presidência da República foi acatada inteiramente, pelo menos no que diz respeito às relações entre fundo e conselho. O art. 72, inciso IV, sugerido pelo GT do Decreto nº 5.520, se tornou o próprio inciso IV do art. 72 do Decreto nº 6.973. Isso demonstra que o diálogo institucional de fato ocorreu e que a presidência estava aberta às sugestões vindas do conselho. Se pensarmos que o conselho é um órgão no qual a sociedade civil se representa, então não deixa de ser uma demonstração de que a sociedade civil efetivamente foi ouvida. Se a norma em si representou um infortúnio, o fato positivo é que sua adoção pelo Decreto nº 6.973 mostra que o conselho não é um órgão meramente decorativo. Sua sugestão normativa se tornou norma no direito brasileiro.

Entretanto, agora, precisamos nos ater brevemente ao aspecto negativo da adoção daquela norma. É o efeito contrário ao esperado pelos membros do GT do Decreto nº 5.520/2005, e pelo plenário da CNPC, que encampou a sugestão. Recordemo-nos de que a mudança do art. 72 daquele decreto visava ampliar, não abdicar das competências do conselho sobre recursos. A justificativa dos autores da proposta dizia claramente que a intenção era eliminar referências a leis específicas, deixando os poderes do órgão mais genéricos e evitando “a desatualização precoce” daquele decreto. Qual o problema, então, com aquele inciso IV, do art. 72, da nova redação do Decreto nº 5.520/2005? Por que o órgão da AGU utilizou justamente aquele dispositivo para limitar as competências do conselho sobre o fundo?

Efetivamente, a negativa da Conjur em relação aos poderes do CNPC sobre o fundo está longe de ser absolutamente incontestável. Seu relatório baseou-se simplesmente no fato de que a nova redação dada ao art. 1º do Decreto nº 5.520 pelo Decreto nº 6.973 não mencionava mais a competência para estabelecer diretrizes gerais sobre o uso dos recursos do fundo, atendendo a critérios regionais e de importância relativa de cada setor aos quais seriam destinados os recursos. Ora, se não mencionava isso, trazia redação mais ampla: “fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do sistema federal de financiamento da cultura”. Está clara a menção a recursos vindos de um sistema federal de financiamento da cultura. Seria fácil para a Conjur interpretar o dispositivo segundo a regra do “quem pode o mais, pode o menos”, ou seja, se o conselho pode estabelecer diretrizes sobre “recursos em geral”, pode também fazê-lo sobre os recursos específicos do FNC incluídos naqueles recursos em geral.

O problema está nos detalhes. Os membros da Conjur são juristas, e juristas trabalham com conceitos técnico-jurídicos por eles conhecidos e dominados. Se o conselho queria manter sua competência sobre o fundo, foi aí que cometeu o primeiro erro: a ideia de desatualização precoce da norma simplesmente não faz parte das cogitações jurídicas, simplesmente não existe. Juristas gostam de conceitos conhecidos, claros, de preferência antigos, que parecem permanecer séculos sem sofrer mudanças, sem sofrer a ação da história. O FNC, embora não tivesse séculos de existência, oferecia essa familiaridade, essa proximidade ou parentesco com suas atividades – era um conceito não só conhecido, como tem uma existência declarada pelo próprio presidente da República. Que um órgão de participação social estabeleça diretrizes para a execução dos recursos de um fundo conhecido, individualizado e solenemente garantido pelo selo presidencial é uma coisa. Uma coisa totalmente diferente é endossar a prática do conselho de estabelecer normas para recursos em geral, englobados em uma entidade juridicamente pouco delimitada, como o referido sistema federal de financiamento da cultura. Eis aí o segundo equívoco do conselho: substituir a competência específica sobre o fundo por uma competência genérica sobre uma entidade que, no mínimo, possui contornos fluidos. A Conjur

pode não ter seguido estritamente o que estava escrito no Decreto nº 6.973 ao declarar a perda da competência de estabelecer diretrizes sobre o fundo, mas fez uma leitura jurídica perfeitamente defensável.

A mudança na redação do Decreto nº 5.520/2005 representou uma desinstitucionalização das relações entre conselho e fundo por quanto deixou essas relações em planos muito vagos, que as estruturas do pensamento e da prática jurídicos têm dificuldades em tratar, principalmente quando se está lidando com recursos públicos e existem órgãos de controle como um Tribunal de Contas da União (TCU) ou um Ministério Público (MP) fiscalizando sem descanso as atividades dos órgãos da administração pública federal. Todavia, mais do que essa desinstitucionalização, que, aliás, pode ser revertido por outro decreto, aquele passo em falso revela também uma dificuldade de diálogo entre Estado e sociedade dentro do próprio órgão de participação social do SNC. Se o diálogo funciona bem dentro do conselho, e até entre o conselho e a Presidência da República, como vimos, não parece estar funcionando tão bem entre o CNPC e a linguagem dos demais órgãos componentes do Estado.

A administração pública não funciona em bloco, como se fosse uma entidade inteira e sem descontinuidades, destacada da sociedade civil. Não é porque um órgão de representação da sociedade civil claramente conta com o apoio do magistrado máximo da nação que toda a administração vai seguir abrindo espaços para a ação daquele órgão. A ideia de participação social na administração pública talvez seja responsável pelo equívoco, aliás comum, de se pensar que a sociedade e o Estado são duas entidades unas e indivisíveis, cujo diálogo se parece com o diálogo entre dois indivíduos. Tanto a sociedade civil como o Estado são mais parecidos a seres múltiplos e plurais dentro de si mesmos.

Nas sessões que antecederam o decreto presidencial, o plenário do conselho insistia muito mais no assunto representação do que nas competências ou nos poderes do órgão. Um conselheiro fez uma apresentação:

o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura e foi constituído a partir do Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Tem como finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional, dentre outras competências. Instalado em 19 de dezembro de 2007, o CNPC representa um marco político no processo de fortalecimento das instituições do Estado e de participação social (...). O Plenário do CNPC possui diversas competências, dentre elas: 1. Incentivar a participação democrática na gestão de políticas e dos investimentos públicos na área cultural; 2. Estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial; 3. Estabelecer as diretrizes gerais e fiscalizar

a aplicação dos recursos do FNC, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural; 4. Acompanhar a execução do PNC; 5. Propor e aprovar Planos Nacionais Setoriais em comum acordo com o PNC; 6. Acompanhar a aplicação dos recursos do FNC (...) (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 42-44).

Enquanto o conselheiro apresentava o CNPC a seus pares, o decreto que sacaria os poderes do plenário sobre o FNC, por sugestão involuntária do próprio plenário, se preparava para ser publicado. No entanto, é nítida a ênfase no papel de articulador de diálogo e participação social do conselho. Em relação às competências de acompanhamento e fiscalização, o plenário também hesitar em assumi-las com clareza, conforme vimos anteriormente. Além dessa ênfase no papel participativo e articulador do plenário do CNPC, o conselheiro destaca o papel articulador dos colegiados setoriais, competência que não consta dos decretos presenciais, conforme mostra o excerto a seguir.

Entre suas competências estão:

1. Promover o diálogo entre poder público, sociedade civil e os agentes culturais, com vistas a fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, de produtos e de serviços, assegurada a plena manifestação da diversidade das expressões culturais;
2. Propor e acompanhar estudos que permitam identificação e diagnósticos precisos das cadeias produtivas e criativas nos respectivos setores culturais;
3. Promover pactos setoriais que dinamizem as cadeias produtivas e criativas; [sic] Auxiliar o CNPC em matérias relativas aos setores concernentes, respondendo às demandas do plenário;
- (...)
6. Incentivar a valorização das atividades e modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura, além da formação de profissionais da área;
- (...)
8. Elaborar Planos Nacionais Setoriais;
9. Apoiar o Sistema MinC na formulação das políticas públicas setoriais para as linguagens artísticas (Ata da Sexta Sessão Ordinária, p. 44).

Essas competências, não estando no decreto, parecem ser algo mais como uma reivindicação, ou algo extraído de debates sobre o Regimento Interno

do CNPC, uma vez que ele não existia à época. Com efeito, o art. 92 do regimento, que ainda seria publicado, enumera os artigos a seguir.¹²

Art. 9º – Compete aos Colegiados Setoriais:

I – debater, analisar, acompanhar, solicitar informações e fornecer subsídios ao CNPC para a definição de políticas, diretrizes e estratégias dos respectivos setores culturais de que trata o art. 5.014;

II – apresentar as diretrizes dos setores representados no CNPC, previamente à aprovação prevista no inciso II do art. 4.015;

III – promover o diálogo entre poder público, sociedade civil e os agentes culturais, com vistas a fortalecer a economia da cultura e a circulação de ideias, de produtos e de serviços, assegurada a plena manifestação da diversidade das expressões culturais;

IV – propor e acompanhar estudos que permitam identificação e diagnósticos precisos das cadeias produtivas e criativas nos respectivos setores culturais;

V – promover pactos setoriais que dinamizem as cadeias produtivas e criativas, e os arranjos produtivos nos planos nacional, regional e local;

VI – incentivar a criação de redes sociais que subsidiem a formulação, a implantação e a continuidade de políticas públicas nos respectivos setores;

VII – estimular a integração de iniciativas socioculturais de agentes públicos e privados de modo a otimizar a aplicação de recursos para o desenvolvimento das políticas culturais;

VIII – estimular a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a formulação, realização, acompanhamento e avaliação de políticas públicas na área da cultura, em especial as atinentes ao setor;

IX – subsidiar o CNPC na avaliação das diretrizes e no acompanhamento do Plano Nacional de Cultura;

X – propor parâmetros para a elaboração de editais públicos e de políticas de fomento ao setor afim e para a avaliação da execução dos diversos mecanismos de incentivo cultural;

XI – receber as informações necessárias para a avaliação e o aprimoramento dos editais aprovados e publicados;

XII – auxiliar o CNPC em matérias relativas aos setores concernentes, respondendo às demandas do plenário;

12. O Regimento Interno do CNPC foi publicado pela Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Nela não consta referência à revogação de portaria anterior que contivesse outro regimento. No entanto, na degravação da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, há referência a um antigo regimento. O art. 55, em seu inciso VI, enumera treze áreas técnico-artísticas com representação no plenário do CNPC. O art. 45, por sua vez, diz que: "Compete ao Plenário do CNPC: (...) II – Propor e aprovar, previamente ao encaminhamento à coordenação-geral do SFC, as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura". Ver Ata da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, p. 153.

- XIII – incentivar a valorização das atividades e modalidades de exercício profissional vinculadas à cultura, além da formação de profissionais da área;
- XIV – incentivar a promoção de atividades de pesquisa;
- XV – incentivar a fruição da cultura;
- XVI – subsidiar o plenário na elaboração de resoluções, proposições, recomendações e moções no âmbito do CNPC e do SFC; e
- XVII – debater e emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada pelo CNPC. (Brasil, 2010).

A julgar pelas competências, os colegiados assumem função eminentemente participativa, como reivindicava o conselheiro na sua apresentação ao mencionar, em primeiro lugar, a competência de promoção do diálogo entre o Estado e a sociedade civil interessada na promoção da cultura. Efetivamente, o regimento, publicado bastante tempo depois do Decreto nº 6.973, dá bastante destaque à função de assembleia participativa dos colegiados do CNPC, omitindo qualquer referência à participação dos colegiados no subsídio de informações ou demandas referentes ao FNC para o plenário. E com razão, porquanto o plenário do CNPC já havia perdido essa competência.

Em outras atas ou discussões, o papel de assembleia participativa do conselho também é destacado. Correndo o risco de parecer anedóticos, mencionamos exemplificativamente manifestações contidas em uma sessão de novembro de 2008, aquela mesma em que o conselho abria mão de suas competências técnicas e jurídicas em favor do MinC. Enquanto ali não consta sequer uma única referência ao FNC, são feitas diversas referências à importância da participação.¹³

Eu acho que a grande inovação que essa discussão toda está trazendo e que esse Conselho dialoga com esse novo modelo é a participação social na questão de definição de prioridades e de metas do governo... O que a gente está mudando é o aspecto estrutural da participação da sociedade, e isso que hoje, na nossa avaliação, apesar de já existir através de um único órgão que é o CNIC que só observa a questão do incentivo fiscal, mas também nessa gestão teve uma qualificação melhor com relação à participação da sociedade chamada pública, a publicação de portaria, convidando entidades de âmbito nacional, habilitadas previamente, indicando nomes, todos os nomes foram acolhidos pelo ministro Gil e o serão pelo ministro Juca também. Enfim, já é uma sinalização de maior participação dessa sociedade, a gente só vai garantir de fato uma execução transparente de recurso público e a melhoria desse gasto público

13. Conforme o site do CNPC, disponível em: <<http://cnpc.cultura.gov.br/>>.

se tiver participação social, se não tiver, realmente, vamos ficar sujeitos a humores de gestões governamentais (Ata da Quarta Sessão Ordinária do CNPC, p. 76).¹⁴

A importância da participação parece ter tomado, assim, a precedência em relação ao aspecto de gestão técnica do conselho.

Esse aspecto também fica evidente na publicação de resoluções e moções pelo CNPC. Desde sua inauguração, em 2007, o plenário se reuniu dezesseis vezes em sessão ordinária e seis vezes em reunião extraordinária, ao longo de cinco anos. Nesse período, o CNPC logrou publicar três resoluções e diversas moções. Desses resoluções, duas se referem ao uso de recursos do FNC, enquanto a outra se refere aos termos de parceria entre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e o MinC. A quarta resolução, aprovada na 11ª Sessão Ordinária, não foi publicada porque àquela altura a Conjur já não mais reconhecia competência para disciplinar o fundo ao CNPC, como já sabemos. Talvez o baixo número de resoluções, relativamente à quantidade de sessões, pelo menos, explique por que o conselho demorou tanto a se dar conta de que o Decreto nº 6.973 lhe havia cassado involuntariamente os poderes. Entretanto, seria necessário verificar se as três resoluções publicadas foram de fato obedecidas, porquanto a falta de efetividade das resoluções pode explicar a sua falta de uso pelo conselho. Seja como for, parece-nos que o conselho encontra-se em uma fase ainda relativamente embrionária, demasiadamente atado à questão da representação e da participação social em todos os procedimentos, dando pouca atenção à preservação e ao uso dos poderes que já detém. Isso talvez tenha a ver com uma concepção de relação entre Estado e sociedade que desconsidera as bordas fluidas dessas duas entidades e suas múltiplas interpenetrações.

O CNPC é um entre muitos pontos focais, um dos muitos nós em uma rede, onde sociedade e Estado se encontram. Talvez seja mais útil enxergá-lo assim, como um nó de uma rede que nem é Estado, nem é sociedade, do que tentarvê-lo como uma arena de representação onde a sociedade vem para conversar com o Estado. Não sendo de maneira fixa nem um nem outro desses entes gigantes, o conselho pode ser um ou outro todo o tempo, ou seja, pode, em alguns momentos, tanto se “desestatizar” – afastar-se do Estado e tornar-se quase que puramente sociedade civil – como se “dессocializar” – tornando-se um órgão estatal quase puro. Nenhum dos dois extremos parece ser ideal – se o conselho se desestatiza, ele perde a capacidade de diálogo efetivo com os demais órgãos da administração, mesmo que os canais estejam abertos, como foi o caso das recomendações do CNCP ao presidente da República. Entretanto, se ele se estatiza demasiadamente, seu diálogo com a sociedade se perde.

14. Além disso, há diversos momentos em que a discussão de um tema passa pela descrição do método participativo que foi seguido para a encampação das sugestões de diversos setores e até de outros órgãos estatais. Ver Ata da Quarta Sessão Ordinária da CNPC, p. 153-154.

As diferentes instituições falam uma língua própria, e todas falam uma “língua franca”: a linguagem jurídica. Por isso, falhar em se comunicar por meio dela pode ser falhar em estabelecer o diálogo entre Estado e sociedade, mesmo que aparentemente ele esteja ocorrendo em conferências, eventos, debates e outros tipos de encontros participativos. É preciso, parece-nos, que o conselho reassuma aquelas funções mais voltadas para a técnica e a gestão que ele pareceu rejeitar em alguns momentos, sem nunca fazê-lo totalmente, claro. Esse equilíbrio entre órgão de debates e participação social e órgão gestor técnico é a garantia de que a participação e o diálogo serão efetivos.

O desafio então é reencontrar canais de comunicação com as estruturas técnicas e jurídicas do Estado. Uma entidade jurídica e técnica que pode servir de canal para a comunicação com essas estruturas é, precisamente, o FNC. Dada a qualidade do diálogo entre a Presidência da República e o CNPC, não parece difícil que o conselho consiga recuperar a redação antiga do art. 1º do Decreto nº 5.520. Entretanto, apenas isso não é suficiente. É precisopropriar-se do Fundo, protegê-lo e fortalecê-lo. As instituições não se estabelecem de uma vez por todas e a partir daí passam a ter uma existência imune às vicissitudes sociais e históricas. Elas não estão inscritas em pedra, mas têm um movimento, uma fisiologia, que é preciso alimentar. Não basta apenas lutar para expandir as instituições, é preciso também lutar para mantê-las. O FNC é uma instituição desse tipo. De qualquer maneira, é necessário especular sobre seus objetivos e clarificá-los. Está associado à gestão de recursos em nome de todos, é para organizar a deliberação sobre a alocação de recursos, para fiscalizar sua execução no governo federal ou é para ser um mecanismo de articulação de um pacto federativo? As opções não são do tipo tudo ou nada; há razões e motivações para a composição, mas é necessário um pacto que permita uma linha de ação. Do contrário, as opacidades abrem margem para idas e vindas e o risco perene de desinstitucionalização.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA DA SILVA, F. **Liberdade política e financiamento cultural no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2280).
- BARBOSA DA SILVA, F.; ABREU, L. E. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F.; FREITAS FILHO, R. **Financiamento cultural: uma visão de princípios**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2083).
- BARBOSA DA SILVA, F.; LABREA, V. V. (Orgs.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura – SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2005.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº 65, de 11 de setembro de 2009. Publica a reprodução integral do Regimento Interno da II Conferência Nacional de Cultura, com alterações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 set. 2009.

_____. Ministério da Cultura. Portaria nº 28, de 19 de março de 2010. Publica Regimento do Conselho Nacional de Política Cultural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 2010.

CODES, A. L. et al. Cultura. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 19, p. 165-195. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_cap05.pdf>.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

The background features a complex geometric pattern of concentric circles and radiating lines, all rendered in a light blue color against a dark blue background.

PARTE II – FINANCIAMENTO DA CULTURA

CAPÍTULO 3

DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Roberto Freitas Filho⁴

1 INTRODUÇÃO

Duas linhas de força demarcaram as políticas culturais nos anos recentes: democratização cultural e democracia cultural. A democratização refere-se a um processo regulado pela ideia de igual acesso de todas as pessoas aos bens culturais considerados legítimos. A democracia cultural implica um conceito de atribuição de igual valor a todas as práticas culturais e o reconhecimento de que as diferentes formas de vida, saberes e linguagens artísticas podem encontrar nos espaços públicos seu lugar de expressão e diálogo.

Nos últimos anos, foram experimentadas no Brasil várias hipóteses de reorganização das políticas culturais, que expressavam tanto os direitos de acesso quanto de reconhecimento das práticas culturais. Foram escolhidos para análise, de forma mais detida, uma questão e três temas estreitamente relacionados e considerados fulcrais no campo das políticas públicas de cultura. A questão refere-se à participação do Estado no financiamento de atividades culturais. Este capítulo tem por objetivo qualificar e analisar os argumentos que justificariam a participação do Estado nesse financiamento. A principal crítica recente é de que as políticas culturais no Brasil foram deixadas ao mercado em função da primazia de um dos mecanismos de alocação de recursos previstos na Lei Rouanet, os incentivos fiscais. Então, a questão das relações entre Estado e mercado se constrói em torno de um primeiro tema: as peculiaridades do financiamento cultural no Brasil a partir da Lei Rouanet. Para atingir o objetivo de contextualizar essa discussão, foram analisados a composição dos recursos públicos e privados e os gastos tributários públicos indiretos.

O segundo tema se desdobra, também, da questão do fundamento da legitimidade da participação do Estado no financiamento. As empresas, ou o

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap3>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em 2015, com o título *Financiamento Cultural: uma visão de princípios*, na coleção *Texto para Discussão* do Ipea, número 2083.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; professor do doutorado em direito e políticas públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

4. Professor dos programas de mestrado e doutorado do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP); pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc do Ipea.

mercado, como já se viu, são apontadas como núcleo de uma política liberal que prioriza o mercado em decorrência do uso dos incentivos fiscais para apoiar projetos culturais. A proposta do Programa de Cultura do Trabalhador (PCT), que apresenta como instrumento o Vale-Cultura, foi defendida e aprovada, significando uma nova ênfase no mercado, só que agora dando prioridade às preferências do consumidor. Sabe-se que nenhuma política é isenta de contradições e, aparentemente, a defesa da prioridade da preferência do consumidor pode ser associada, de forma tão intensa quanto a preferência das empresas, a um ideário de “mercado”. A proposta é estender a reflexão sobre esse novo mecanismo de financiamento, que associa incentivos fiscais a um novo paradigma do fazer política cultural. O Vale-Cultura expressa a visão de que o Estado deve subsidiar as escolhas individuais dos trabalhadores no que se refere às preferências de consumo de bens culturais. Essa ideia está contida no PCT, cujos limites e potenciais referentes à democratização estão aqui refletidos.

Finalmente, o terceiro tema refere-se aos resultados do processo de programação orçamentária do Ministério da Cultura (MinC), em que foram mapeados e discutidos suas características e seus desafios. O principal deles é a melhoria da qualidade do fluxo de execução orçamentária. Nesse caso, a hipótese é que boa parte da energia despendida em críticas de princípio dirigidas aos mercados poderia ser redirecionada ao esforço de reformar o próprio Estado. Há muitos problemas nos métodos de decisão pública a respeito do orçamento e na sua execução. São necessárias fortes iniciativas para ajustar os recursos financeiros às necessidades culturais, como também para melhorar a qualidade do processo de gasto.

2 ESTADO E MERCADO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS

A Constituição de 1988 (CF/1988) foi generosa com a área cultural,⁵ estabelecendo os direitos culturais e definindo um papel ativo para o Estado nessa área (Silva *et al.*, 2011). Um dos mecanismos para que os objetivos fossem efetivados é a participação ativa do Estado no financiamento de ações culturais. Entre outras, houve a proposta de Emenda Constitucional (EC) nº 150, defendida durante a campanha pela presidente Dilma Rousseff e depois pelo MinC, para vinculação de recursos para a cultura, e também um esforço institucional para o aumento de recursos e a reformulação de leis centrais que normatizassem o sistema de financiamento federal à cultura.

Para ampliação de recursos financeiros na área cultural, o Estado pode usar tanto recursos fiscais, diretamente – para isso utilizando parte da carga de impostos –, quanto incentivos fiscais, isto é, deixa de arrecadar impostos de empresas e pessoas físicas, que, em troca, financiam ações culturais.⁶ A área cultural, inclusive, tem algumas fontes vinculadas, embora diminutas, tais como loterias, concursos e fundos regionais.

5. A Constituição pode ser entendida como uma rede de conceitos que define os direitos culturais. Os arts. 215 e 216 são os mais famosos no campo cultural.

6. Os incentivos fiscais são mecanismos de financiamento que estão expressos nas leis nºs 8.313/1991 e 8.685/1993.

A CF/1988 também permite que os entes federados vinculem recursos fiscais, caso haja vontade política e recursos financeiros. A composição desses recursos dos orçamentos federais é de impostos gerais (imposto de renda, contribuições etc.), e a destinação deles responde à lógica incremental, isto é, quando há recursos tributários, os órgãos setoriais vão tendo seus orçamentos aumentados gradualmente.

Portanto, a CF/1988 expressa uma série de valores, entre os quais o do desenvolvimento – criatividade e proteção do patrimônio cultural para as gerações futuras (Silva e Araújo, 2010) – e da equidade – regional e para culturas desprotegidas. Em conjunto, pode-se dizer que esses valores expressam algo que Nagel e Murphy (2005, p. 238) indicam da seguinte forma: “o valor que orienta a política fiscal não pode ser a justiça tributária, mas sim a justiça social”. Aparentemente, acrescentou-se algo novo à apresentação da questão da cultura, a justiça social. Nada mais enganador.

Anteriormente, afirmou-se que política fiscal diz algo a respeito da disposição dos governos em usar recursos tributários para certos fins; nesse caso, a justiça social. Para muitos, todavia, é duvidosa a ideia de que a cultura tem algo a ver com o desenvolvimento e com a justiça social. As artes e a cultura, para esses, seriam parte do gênero de última necessidade, algo supérfluo, que não é nem deveria ser priorizado como objeto de política pública. Nos últimos anos, entretanto, o tratamento da cultura como objeto de política pública ganhou densidade, ao se constituir óbvio recurso ao desenvolvimento, mesmo sendo ela ainda tratada com ares de um ceticismo irônico.

Não há, no entanto, como separar a dimensão cultural dos processos mais gerais de transformação social, especialmente os econômicos e tecnológicos. Essa tese vem sendo defendida nos últimos governos e foi tema do programa de administração da presidente Dilma Rousseff.

No caso do modelo de financiamento brasileiro à cultura, há, além dos recursos orçamentários diretos, os incentivos fiscais, que são utilizados com diferentes finalidades. No campo da cultura, além de financiar atividades pelo seu valor cultural e artístico, eles tinham como finalidade criar uma orientação ou motivar o empresariado para o apoio e a prática do mecenato a artistas, instituições culturais e eventos. Por essa razão, o prazo limitado de vigência foi sendo estendido a cada momento em que expirava.

Outro objetivo foi criar atividades econômicas sustentáveis no campo do cinema e do audiovisual. Nesse caso, procurou-se dar apoio ao processo de formação de atividades industriais nessas áreas, com uso direto ou indireto de recursos de impostos, por meio da execução orçamentária ou de incentivos fiscais.

Há muitas controvérsias a respeito do financiamento à cultura. A primeira delas é exatamente saber da legitimidade do Estado em apoiar a cultura no quadro de necessidades crescentes de financiamento de políticas sociais como educação, saúde, previdência e assistência social, entre outras.

Um ponto de grande importância é delimitar os objetivos das políticas culturais. Financiar as artes é algo diferente de financiar ações públicas de reconhecimento de culturas tradicionais. Não são, porém, apenas essas as questões. Há também a preservação do patrimônio edificado, os museus, os centros culturais, entre tantos outros equipamentos culturais a exigir recursos significativos. A cultura é, sim, um recurso que pode gerar diferentes resultados econômicos, e essa poderia ser uma diretriz a ser priorizada nas políticas culturais.

Há, ainda, a questão dos montantes de recursos e da composição de fontes. No quadro de restrições, essa questão é central. Daí os postulados da composição de recursos dos orçamentos fiscais com fontes vinculadas ou não, com recursos adicionais das empresas, mas também de doações de pessoas físicas e jurídicas, com linhas de crédito bancárias e aportes de fundos multilaterais.

Além da concorrência por recursos setoriais, da priorização de objetivos e da pluralização de fontes, há também questões como a de legitimidade das decisões políticas a serem deslocadas para as empresas e o consumidor no caso de formas de incentivo fiscal, como o previsto na Lei Rouanet, ou por meio da distribuição de vales-consumo com lastro também em incentivos fiscais, como já se viu. Em consequência disso, o financiamento, por sua vez, coloca pontos relacionados ao desenho do processo decisório. Saber quem decide sobre a alocação de recursos é uma questão política sensível. Toda escassez supõe que se deva fazer escolhas que, por vezes, podem ser particularmente difíceis. São a qualidade da discussão a respeito de valores e dos bens que devem ser preservados ou sacrificados e o conjunto das decisões alocativas que definem o caráter da política implementada. A matéria é sensível na medida em que, além de se saber quem decide sobre a alocação, dois outros movimentos são necessários. Em primeiro lugar, deve-se decidir o quanto de um bem deve ser colocado à disposição da sociedade e, em segundo lugar, quem deve receber o que se oferece. Há, assim, decisões de primeira e de segunda ordem, próprias do processo político,⁷ que ensejam racionalização e uma dose de violência simbólica em sua efetivação, em um contínuo processo político de crítica, resistência, desconsideração e refazimento da decisão.

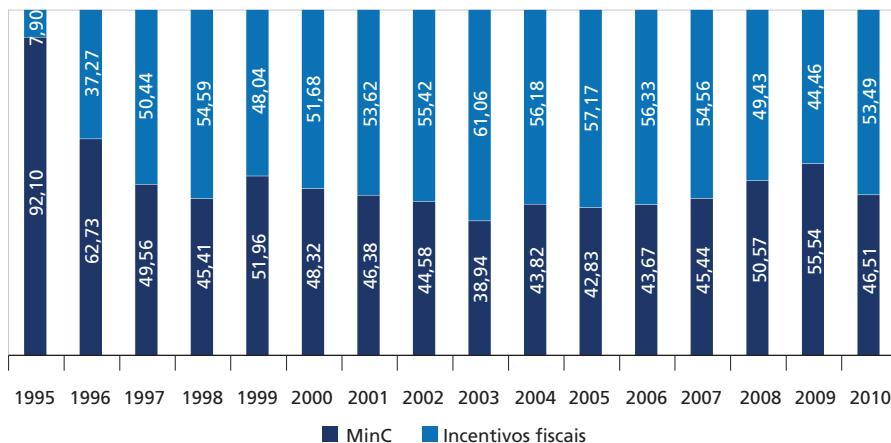
Apesar de todas as críticas recorrentes, modelos alternativos e mesmo propostas de aperfeiçoamento do sistema de financiamento cultural, é fato que os recursos globais aumentaram significativamente, como se pode ver pelos dados de financiamento de gastos diretos e indiretos. Embora o aumento ou a diminuição de recursos não seja o único critério a ser apresentado para defesa ou crítica de um modo específico de financiamento, é, certamente, um dos argumentos mais fortes que se pode levantar para pensar na sua efetividade.

7. O problema das escolhas valorativas e alocativas está presente tanto na dimensão do direito público quanto na do direito privado, e remonta a uma tradição de reflexão sobre a relação entre o direito e as políticas públicas. Sobre o assunto, ver Calabresi (1970) e Calabresi e Bobbit (1978).

Por essa razão, por meio dos gráficos 1 e 2, o texto começa a discussão com a apresentação de alguns dados a respeito da composição e do comportamento dos gastos culturais (diretos) e dos gastos tributários (indiretos) do MinC e do governo federal com cultura, entre 1995 e 2010.

GRÁFICO 1

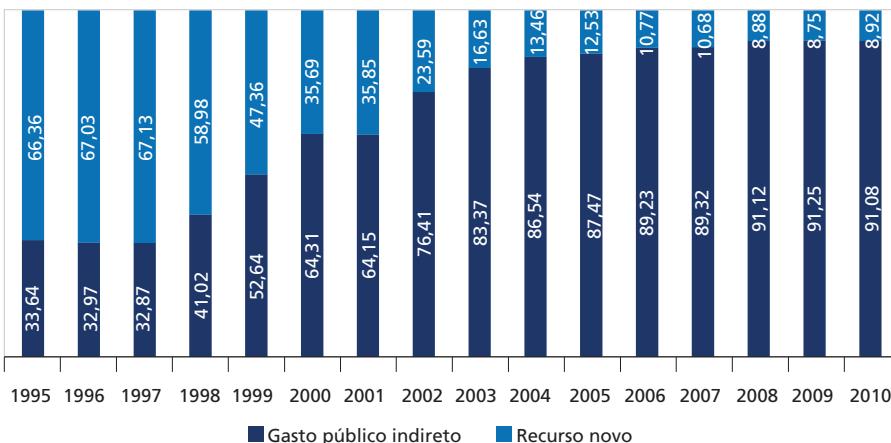
Participação das fontes públicas e privadas no financiamento à cultura: nível federal (1995-2010)
(Em %)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Relação entre recursos renunciados e recursos novos do patrocínio destinados à cultura: nível federal (1995-2010)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Os gastos diretos orçamentários do MinC respondiam por 92% dos recursos da área em 1995 e, em 2010, apesar do aumento dos montantes, correspondiam a 46,5% do total. Os incentivos cresceram de forma a impressionar: eram 7,9% do total em 1995 e chegam 53,5% em 2010 (gráfico 1).

Parte desses recursos, no entanto, corresponde aos que deixaram de ser arrecadados, na forma de impostos, que eram de 33,6% em 1995 e foram para 91,1% em 2010, enquanto os recursos novos, o que os patrocinadores aportam de recursos próprios, que eram de 66,4% em 1995, caíram para uma participação de 8,9%, algo em torno de R\$ 100 milhões em 2010 (gráfico 2).

Como se pode ver, há dois componentes importantes para a argumentação que se seguirá. Em primeiro lugar, verificou-se o aumento global dos recursos, tanto dos orçamentários quanto daqueles da modalidade incentivos fiscais. Nessa relação, o aumento dos incentivos fiscais na participação da composição dos recursos globais sai de 7,9% (1995) para 53,5% (2010). Depois, constatou-se o aumento dos gastos públicos indiretos, que eram de 33,6% e vão para 91,1% nos quinze anos em foco. Ou seja, a participação das empresas em termos de recursos próprios sai de 46,4% em 1995, para 8,9%.

A última seção deste artigo voltará ao tema dos recursos orçamentários e seus problemas específicos, deixando de lado a análise dos dados do orçamento e passando à discussão sobre as premissas que permitiriam avaliar e justificar a presença do Estado no financiamento das políticas culturais.

O autor indicado para pensar a relação entre escolhas e políticas públicas é Ronald Dworkin (2005b). Embora sua obra seja uma reflexão marcadamente jurídica, suas preocupações tocam a política e as relações entre regras, princípios e políticas públicas como padrões decisórios e o direito como atividade interpretativa. Chama atenção o fato de que, mesmo sendo um liberal, ele entende a consideração igualitária como a virtude soberana das comunidades políticas, o que para os fins desta reflexão é importante, pois coloca em questão a justiça das escolhas sobre os modelos de financiamento da cultura. Quando a riqueza de comunidades políticas prósperas é distribuída de forma desigual, a justiça fica comprometida, especialmente se as posições iniciais de acesso forem fortemente desiguais, como é o caso brasileiro. Os modelos de alocação funcionalizam o discurso sobre a legitimidade das opções políticas, em um movimento circular, por meio do qual se reforça a necessidade de efetivação de um arcabouço de normas jurídicas que governam a propriedade, os contratos, as leis de previdência, os incentivos fiscais, a atuação do Estado etc.

Seguindo as pistas propostas por Dworkin (2005a), distinguiram-se três abordagens que justificariam a destinação de recursos para as artes e a cultura: os métodos econômico e sublime, descritos pelo autor, e a antropológica, para a qual o filósofo não apresentou uma definição explícita, mas cujos elementos podem ser encontrados em sua reflexão. As três abordagens são apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1
Abordagens a respeito do financiamento à cultura

Designação	Conteúdo	Pressuposto ou objetivo
Econômica	"Uma comunidade deve ter o caráter e a qualidade de arte que deseja comprar ao preço necessário para obtê-la."	Pressupõe a liberdade para que as pessoas escolham o que querem.
Sublime	"A arte e a cultura devem alcançar certo grau de refinamento, riqueza e excelência para que a natureza humana floresça, e que o Estado deve prover essa excelência se as pessoas não o fazem ou não têm como fazê-lo."	Propõe uma visão do que é bom para que as pessoas tenham ou usufruam.
Antropológica	Estrutura de valores, crenças, saberes, fazeres e modos de vida cultural de uma sociedade.	Propõe que a cultura seja constituída pelo conjunto de oportunidades de valor disponíveis às pessoas.

Fonte: Dworkin (2005a, p. 328).

Elaboração dos autores.

No primeiro caso, a abordagem econômica não justificaria o apoio financeiro às artes e à cultura, pois o instrumento mais apto a fazer escolhas e decidir de forma eficiente é o mercado. O consumidor escolhe o que quer, se estiver disposto a pagar o preço necessário. A questão mais difícil é saber se ele estaria disposto a pagar pelo custo total de peças de teatro, museus, obras de arte etc. Os recursos públicos sempre subsidiam parte dessas atividades. Isso implicaria dizer que o consumidor está pagando mais do que em situação típica de mercado (paga na forma de tributos e do próprio bolso). Essa perspectiva apresenta outras dificuldades. Uma delas se refere às relações entre preferência e recursos totais disponíveis. Por exemplo, uma pessoa pode ter uma forte preferência por gastar seus recursos em espetáculos de teatro, mas não dispor de recursos para isso; assim sendo, preço e mercado não são medidas perfeitas para o que as pessoas realmente querem.

Ainda na abordagem econômica, também é possível seguir de perto a discussão que afirma serem a arte e a cultura bens públicos ou bens públicos mistos. Arte e cultura seriam bens públicos, têm valor e trazem contribuição para a comunidade em geral, e assim, devem ser apoiadas pelos recursos públicos se não podem ser produzidas pelo mercado de forma eficiente. A inficiência refere-se ao fato de que há grande dificuldade de impedir que aqueles que não pagam por um bem também recebam seus benefícios e usufruam dele de forma gratuita.

As pessoas não têm nenhum incentivo para pagar pelo que receberão de qualquer jeito se outros comprarem (...) como todos os outros terão o mesmo motivo, há um perigo real de que, coletivamente, não se gaste a soma que se está disposto a gastar se cada um pensasse que isso é necessário; assim, acabaremos por não gastar o que queremos gastar coletivamente (Dworkin, 2005a, p. 332).

O bem público misto pode excluir os que não vão pagar (espetáculo, ópera, teatro etc.), mas pode beneficiar os que dele não participaram e gerar efeitos positivos extrínsecos para a comunidade (aumento dos postos de trabalho, turismo etc.) que

não estão relacionados à qualidade intrínseca do bem, ou seja, arte e cultura seriam recursos para outros fins.⁸

No segundo caso, a questão ganha aspecto diverso. Trata-se de decidir quanto se está disposto a gastar coletivamente para desenvolver a cultura; portanto, a discussão pública proporciona um valioso critério de decisão sobre dispêndios tributários. Os problemas centrais se referem às desigualdades de acesso aos bens simbólicos produzidos ou protegidos pelo subsídio público. Os que se beneficiam dos resultados dos incentivos públicos são exatamente aquelas pessoas que têm gosto próprio e formação para desfrutar da arte e da cultura. Aqui, incluem-se não apenas centros culturais, museus ou bibliotecas mas também as instituições educacionais. Haveria algo de levemente injusto nessa perspectiva, segundo Dworkin, ao se beneficiar pessoas de classe média no consumo de bens culturais.⁹ Além disso, há outro problema sério que é o de tratar formas de vida ou escolhas artísticas particulares como universais, quando, na verdade, as pessoas discordam em questões de gosto, estética, razões para usar o tempo livre e sobre que tipo de arte tem conteúdos edificantes do ponto de vista moral e existencial. Assim, não seria razoável esperar que o Estado fizesse uso de suas capacidades de tributação e definição da alocação de recursos em função de valores particulares, especialmente aqueles relacionados à estética do sublime.

Deve-se considerar, entretanto, que o direito à cultura é previsto constitucionalmente e enseja ações positivas do Estado, seja de natureza fática, seja garantindo atos positivos de natureza normativa (Canotilho, 2002, p. 1243). Os direitos culturais não estão entre as espécies de direito social expressamente arroladas no art. 6º da CF/1988, mas, na medida em que têm relação constitutiva com vários dos direitos ali previstos, pode-se dizer que são uma delas. De forma explícita, a previsão do direito à cultura vem nos arts. 215, 216 e 216-a, em que se verifica marcadamente seu caráter de universalidade, devendo ser garantido a todos (Silva, 2001, p. 312). O sentido jurídico do direito à cultura é vinculado, portanto, às ações do Estado no sentido de garantir de forma igualitária a fruição cultural, aí entendidas as dimensões da cultura como conjunto de recursos materiais e simbólicos que condicionam a produção, a proteção e o enriquecimento do patrimônio cultural coletivo e o reconhecimento da diversidade de formas dos saberes, fazeres e modos de vida.

Há um terceiro sentido mais amplo no qual talvez se deva concentrar. A arte e a cultura são recursos simbólicos e refletem escolhas morais profundas, fazem parte de nosso patrimônio global. Pablo Silveira (1995, p. 173) é bastante claro em relação a essa última questão: “As possibilidades ou oportunidades de valor presentes

8. O argumento completo está em Dworkin (2005a, p. 331-334).

9. Para estudo dos padrões de frequência de práticas culturais em suas dimensões socioeconômicas, ver Codes, Silva e Araújo (2011).

em uma sociedade não dependem da quantidade de objetos de escolha que estão disponíveis e sim da variedade de critérios de escolha que podem ser aplicados”.

A arte, aliás, em qualquer de suas formas, compõe o contexto cultural em que se vive. A arte popular e a alta cultura estão enredadas à cultura do dia a dia, e assim se justifica o patrocínio estatal a elas, pelo potencial que têm para fecundar a cultura cotidiana e aumentar o repertório de imagens, ideias, padrões de resolução de problemas, possibilidades de conexões de significados etc. Esses elementos aparecem como princípios na forma de proteção e dinamização da diversidade cultural.

As repercussões, os efeitos e os benefícios desse tipo de investimento podem, entretanto, demorar, inclusive considerando que os beneficiários poderão ser aqueles situados em gerações seguintes. Os efeitos não são imediatos e podem não beneficiar imediatamente os que tiveram seus impostos diretamente aplicados na área cultural. Essa objeção levanta a necessidade de considerar uma alternativa institucional e política, a da realização de um programa contínuo de investimentos no qual cada geração vai contribuindo com a proteção da memória e a invenção de novas tradições criativas legadas aos seus herdeiros. Não é possível estimar os impactos e repercussões do subsídio público na criatividade cultural, mas é uma expectativa razoável que haja contribuição para o clima de aperfeiçoamento intelectual e moral.

Embora não se possa imaginar no momento nenhum critério que justifique um nível de gastos para incentivos públicos à cultura, alguns níveis se tornaram referências simbólicas, a exemplo da medida de destinar às políticas culturais 1% do orçamento, instituída pelo governo francês, considerada uma referência em termos de políticas, e um percentual que depois foi preconizado normativamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Na seção 3 será analisada uma mostra da participação dos recursos da cultura no orçamento federal de 2010.

Outra questão relevante é saber que tipo de alocação uma comunidade está disposta a fazer. Ressurge nesse ponto a questão nada trivial de saber se os investimentos devem pretender levar à comunidade algum tipo de cultura que se considere valorosa ou se o valor orientador será o de respeitar os gostos e práticas vigentes. Esperar que a resposta parta da comunidade é incoerente. Afinal, até que ponto é possível preferir algo diferente das tradições e do seu contexto?

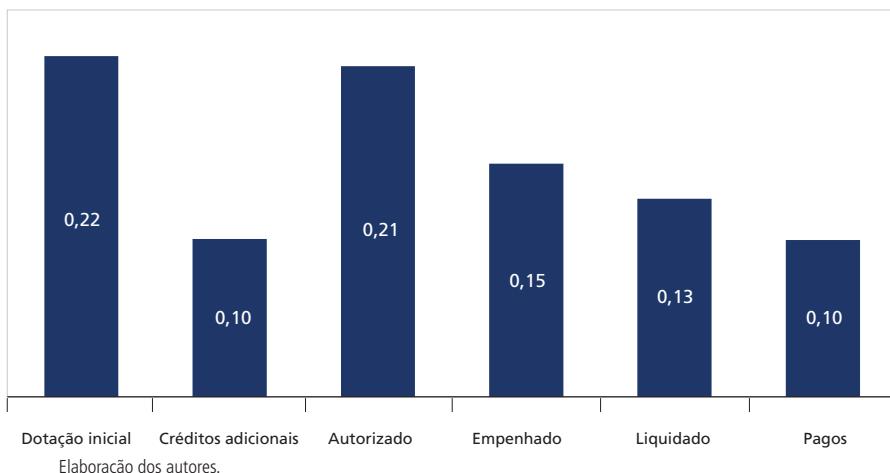
3 MODELOS DE FINANCIAMENTO

Na legislação de financiamento e, mais do que isso, na cultura política brasileira, há uma orientação liberal que não permite que projetos culturais sejam julgados pelos seus conteúdos. A aprovação dada pela Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC), definindo quais projetos estarão aptos a captar recursos das empresas, leva em consideração elementos formais de coerência interna e consistência dos

orçamentos. Não há julgamento a respeito do mérito ou de conteúdos específicos; outros elementos devem ser ressaltados.

A análise do gráfico 3 não é imprescindível para o andamento da argumentação, mas permite abrir um parêntese. Dele podem derivar questões a respeito das pretensões da área em termos de esforço de gastos pelo MinC. Primeiramente, o gráfico aponta que a dotação inicial foi de 0,22% do orçamento geral da União (excluído o serviço da dívida). Os créditos adicionais foram de 0,10%, em uma provável disposição política para aumento de recursos. O autorizado foi em torno de 0,21% do orçamento geral. A capacidade de empenhar, entretanto, foi menor, e isso não depende apenas do MinC, mas da política e do desempenho fiscal global do governo. O liquidado foi de 0,13% do orçamento e o pago no período (no ano) foi de 0,10%. A rigor, para atingir o 1% preconizado, os recursos devem aumentar dez vezes. Obviamente, o problema não é só de recursos, mas de prioridade alocativa e do comportamento global do orçamento da República.

GRÁFICO 3
MinC: participação dos recursos no orçamento federal (2010)
 (Em %)



Dentro desse quadro, os incentivos fiscais constituem-se uma forma “protegida” de recursos, pois não seguem a lógica fiscal governamental dos contingenciamentos e cortes e, embora sejam definidos, os limites anuais não são rigorosamente seguidos. Quando se diz que a legislação de incentivos fiscais responde às necessidades do mercado, mudando o argumento de foco, a questão que se trata não é a respeito da preferência do consumidor, das práticas ou da natureza do que está sendo financiado, mas sim a legitimidade que as empresas teriam para decidir em quais projetos depositar recursos e depois obter abatimento nos impostos. Nessa visão,

como as empresas querem retorno de imagem, o argumento se desdobra. Elas vão investir naqueles artistas mais conhecidos, que irão proporcionar mídia indireta para a empresa em jornais, revistas e televisão. Outra parte do argumento é que as empresas vão investir em eventos com maior visibilidade pública para formar imagem. Os dois argumentos convergem na afirmação da exclusão por parte de empresas, artistas, eventos e projetos que não resultam em retorno de imagem nas mídias estabelecidas.

Na verdade, não há uma lógica estrita de mercado aqui, isto é, pressupondo escolhas livres em função de preferências e níveis de preços; o que acontece é que a decisão de investimento é da empresa e a política é de oferta, ou seja, está relacionada à distribuição de recursos para a produção. Admite-se que o Estado não consegue alocar bem os recursos e que as empresas o farão com certa racionalidade, não apenas econômica mas levando em consideração a qualidade das propostas e dos projetos apresentados.

Seja como for, a política de financiamento cultural é, ainda que idealmente, por premissa, neutra em suas linhas gerais em relação a qual tipo de bens e práticas culturais deve ser incentivado. Pode-se dizer que a empresa escolhe os projetos que são do seu interesse em termos de quais associar à sua imagem. Também se pode dizer que parte dos recursos que deixaram de ser arrecadados serviu aos interesses de *marketing* empresarial. Isso tudo parece ser correto. O problema, no entanto, não é o mercado, mas uma discussão que tem tripla dimensão. A primeira é saber se as empresas escolheram projetos artístico-culturais irrelevantes do ponto de vista da estrutura cultural. A segunda é saber se o erário, por meio do gasto público indireto, outro nome para a isenção fiscal, financiou uma visão particular de arte que não corresponde aos valores que seriam desejáveis do ponto de vista da política de enriquecimento da estrutura cultural, assumindo-se que isso seja possível. A terceira é saber se é razoável financiar, com recursos fiscais destinados à cultura, o *marketing* das empresas.

Responder às duas primeiras questões não é impossível, mas implica debates sobre valores políticos substantivos, o que é difícil para a tradição liberal antiperfeccionista,¹⁰ isto é, que diz que não se pode fazer escolha entre valores particulares. Para essa tradição não é possível dizer o que é melhor em termo de valores, então o debate, a princípio, é irrelevante. Responder à questão também implica discussão empírica a respeito do que as empresas efetivamente financiaram desde a vigência da legislação e do padrão de arte e cultura que foi objeto de incentivo.

A terceira dimensão, embora também exija análises mais longas e cuidadosas, afinal sugere uma reflexão a respeito dos objetivos dos incentivos às empresas, e

10. Define-se por antiperfeccionista aquele que permanece neutro em questões relativas ao valor intrínseco das pessoas, conceções abrangentes e de todo bem específico que possa ser objeto de nossas escolhas (Silveira, 1995).

pode ser esclarecida ao se responder a outras questões que se desdobram, conforme exposto a seguir.

- 1) Que nível de recursos próprios é razoável esperar das empresas quando do uso do mecanismo dos incentivos fiscais?
- 2) Qual deve ser a proporção entre gasto tributário indireto e gasto orçamentário?

A interpretação desse conjunto de questões resulta numa melhor definição a respeito da composição do financiamento à cultura, isto é, sobre o *mix* público-privado do financiamento. Implica também saber organizar modos de financiamento que permitam melhor uso de recursos públicos para prioridades políticas, como infraestrutura cultural (museus, bibliotecas, parques, centros-culturais etc.), promoção do patrimônio artístico não priorizado pelas empresas, valorização de grupos artísticos de culturas tradicionais, promoção de circuitos artísticos que não se relacionam com os mercados mais dinâmicos, estimular o associativismo cultural etc.

Todos esses pontos podem ser indagações projetadas ao próprio orçamento direto. Nesse caso, as respostas não serão diretas nem automáticas; a qualidade do processamento das decisões ainda continuará como questão relevante. A capacidade de financiar e modificar a estrutura de valores de uma sociedade não vem por um efeito mágico; não basta que os recursos estejam conectados a instâncias de decisão democrática ou do Estado, ou mesmo a princípios genéricos como o da equidade. Outras mediações são necessárias aqui.

A seção 4 trata de outro dispositivo de financiamento da cultura, o Vale-Cultura, que nasceu no contexto do PCT. Nesse caso, retoma-se a discussão sobre os princípios que envolvem a proposta.

4 O VALE-CULTURA

Os objetivos do PCT estão assim redigidos na Lei nº 12.761, art. 2º: “I – possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais; II – estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e III – incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos” (Brasil, 2012). O programa tem como núcleo o Vale-Cultura, e, como novidade, estimular o consumo e o dinamismo da economia cultural. O vale tem caráter pessoal e intransferível, será válido em todo o território nacional, confeccionado e comercializado por empresas operadoras (pessoas jurídicas inscritas no programa e autorizadas a operá-lo), disponibilizado aos usuários (trabalhadores com vínculo empregatício) pelas empresas beneficiárias (pessoa jurídica optante pelo programa) e utilizados pelas empresas recebedoras (pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o vale como forma de pagamento de serviço ou produto cultural). Destina-se a todas as empresas tributadas, com base no lucro real, que se inscrevam no programa, e deverá ser fornecido ao trabalhador que

recebe até cinco salários mínimos (SMs) mensais, e aqueles com renda superior a esse mínimo poderão ser também atendidos desde que os primeiros já tenham o atendimento garantido. O valor mensal por usuário será de R\$ 50,00, e o trabalhador poderá sofrer um desconto máximo de 10% do Vale-Cultura. Os trabalhadores com remuneração superior a 5 SMs poderão ter desconto entre 20% e 90%.

Portanto, o Vale-Cultura é um adicional para que o trabalhador de baixa renda, inserido em segmentos do mercado de trabalho, compre bens e serviços culturais. Há muitos argumentos para a defesa desse benefício, sendo o principal deles garantir recursos para o consumo cultural. Será verdadeira essa tese? As distinções sociais diminuem com o processo de construção de cidadania e com o aumento do consumo cultural subsidiado com recursos públicos? As políticas públicas propostas mudam fundamentalmente as distribuições de recursos sociais?

As respostas a essas questões são variadas e se relacionam de forma enfática a algumas ideias. Entre elas estão as de regulações econômicas pelas leis de um mercado autorregulado; as ações públicas de uma autoridade governamental capaz de realizar distribuições igualitárias; e a permeabilidade da política a forças sociais, o que permitiria a democratização do Estado. A complementaridade e a tradução institucional dessas ideias permitiriam a consolidação de diferentes projetos sociais e institucionais. A força de cada uma delas corresponderia a diferentes arranjos institucionais. As estruturas ou redes culturais interdependentes, o que chamamos de circuitos culturais, se relacionam com essas formas organizacionais – mercado, Estado, sociedade civil (comunidades, grupos de vizinhança, família, associações etc.).¹¹ Os próximos parágrafos discutem o relacionamento do Vale-Cultura com os direitos culturais e as possibilidades de que ele signifique a desmercadorização da fruição e do exercício das práticas culturais.

Antes de estabelecer a discussão do Vale-Cultura propriamente, é necessário determinar as premissas do debate. Em sociedades tradicionais não capitalistas, os trabalhadores não eram tratados como mercadoria. Não dependiam da venda de sua força de trabalho para a sobrevivência. Polanyi (1980) descreveu o processo histórico de criação da ideia dos mercados autorregulados e de como o trabalho foi gradualmente se relacionando e se tornando dependente das relações monetárias. A desorganização das instituições que garantiam a reprodução social de forma independente das relações de compra e venda da força de trabalho significou a gradativa mercadorização das pessoas.

A consolidação dos direitos sociais e a construção de instituições de proteção reintroduziram certo nível de desmercadorização contra a lógica dos mercados, mas mantiveram o *status* de mercadoria como um padrão da reprodução das relações sociais.

11. Ver Silva (2011).

As pessoas não se emancipam dos mercados pela simples presença de políticas públicas típicas do Estado social. Essas políticas oferecem uma rede de segurança, mas não eliminam a lógica dos mercados como força organizadora das relações sociais. Não obstante, a ideia de desmercadorização tem uma dimensão política: permite que os trabalhadores despensem parte de seu tempo em atividades de mobilização civil e em ações de solidariedade.

A dependência dos mercados torna a mobilização política difícil e cria divisões sociais de classe. Enfim, a posição em relação aos mercados de trabalho gera divisões, no mínimo entre os que estão dentro e os que estão fora, incluídos e excluídos. Esse tema liga-se ao da segmentação estrutural. Os excluídos se beneficiarão dos benefícios dos mercados, os outros se nutrem de transferências de renda e da assistência. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 103), “não é a mera presença de um direito social, mas as regras e precondições correspondentes que ditam em que extensão os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado”. Em sentido diverso, mas complementar, Bobbio (1992) alerta para o fato de que uma coisa é proclamar um direito, outra é efetivamente poder desfrutá-lo. Em texto que se tornou clássico na luta pela implementação dos direitos fundamentais, o autor defende que a linguagem dos direitos tem uma função prática ao dar vigor aos movimentos que demandam a satisfação de necessidades materiais e morais, cunhando a conhecida expressão *era dos direitos*, na qual, paradoxalmente, há uma massa de “sem-direitos”.

Esping-Andersen (1991) lembra que os três modelos institucionais (assistencialista, bismarckiano e beveridgiano) não promovem necessariamente a desmercadorização, embora o último dos três tenha um maior pendor solidário, dado que ofereceria benefícios básicos e iguais, independentemente de ganhos, contribuições ou presença nos mercados. As políticas desmercadorizantes se identificariam, assim, em maior ou menor grau, com aqueles modelos institucionais, pois devem envolver “a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando achar necessário” (Esping-Andersen, 1991, p. 103).

Em geral, discute-se a igualdade e equidade de acesso a bens culturais, mas os impactos simbólicos e materiais das instituições na garantia de direitos culturais são negligenciados. Supõe-se, de forma simplificada, que as distribuições de recursos para a produção cultural gerariam maior igualdade por princípio, maior nível de igualdade de oportunidades e igual capacidade de fruição e mesmo consumo da cultura. Na verdade, a suposição de que o investimento na cultura terá um impacto no contexto moral, intelectual e cultural que melhorará e enriquecerá a vida das pessoas é uma aposta, cuja dose de indeterminação é muito grande. Em realidade,

a suposição anterior é um artigo de fé, o que não impede que se reflita sobre os melhores argumentos que possam ser mobilizados para justificar os apoios à cultura.

A tradição de transferências por necessidades é de fato um mecanismo de dualização, estigmatização e estratificação social, devendo ser mais bem refletida no caso do Vale-Cultura. O modelo de estabelecimento de políticas diferenciadas, com direitos e privilégios particulares voltados a diferentes grupos, em termos de posição nos mercados e de *status*, também acentua distinções, fortalece vínculos específicos entre grupos e estruturas estatais e segmenta as atividades oferecidas. São políticas de inclusão seletiva nos valores de cidadania e que em muitos casos leva a uma estrutura institucional complexa, com sobreposições, sombreamentos e confusão normativa. A expectativa de que os sindicatos se unam em defesa e para ampliação do Vale-Cultura é legítima, justifica-se em função de ideais de equidade, do conceito de que a cultura é importante, de que deve ser valorizada de forma igual e que, por ser direito, deve poder ser igualmente acessada por todos. Cabe questionar, porém, se a forma *voucher* é a melhor para promoção desse acesso.

BOX 1

Os impactos do Vale-Cultura na cobertura e em termos de financiamento

Estimaram-se a cobertura e os valores que seriam necessários à implementação do Vale-Cultura. A população economicamente ativa (PEA) de 2008 no Brasil era 52% da população em idade ativa (PIA). Na PEA, 93% estavam ocupados e, dos ocupados, 52% eram informais. Portanto, a princípio, esse é o percentual de trabalhadores que não terão direito ao Vale-Cultura. Teriam acesso ao vale 44 milhões de trabalhadores formais, número bastante significativo se o requisito fosse apenas o da formalidade. Para ter direito ao benefício, no entanto, o trabalhador deve receber menos de 5 SMs. O número de beneficiários cai para 38 milhões de trabalhadores que poderão usufruir de R\$ 50,00 mensais. Para serem beneficiários, porém, os elegíveis devem trabalhar em empresas que se enquadrem no regime de tributação do lucro real (em oposição ao regime de lucro presumido). O total de empresas nesse regime abrange 6% (ou aproximadamente 179 mil entre cerca de 2,8 milhões de empresas) e representa 84% da receita agregada, segundo dados da Receita Federal. Isso quer dizer que as maiores empresas serão as beneficiárias. Por aproximação, correspondem às empresas com mais de 250 empregados. Dessa maneira, o número de trabalhadores beneficiários cai, mas ainda continua importante, ou seja, em torno de 17,8 milhões. Esse número representa um universo de 46,8% dos trabalhadores formais que ganham menos de 5 SMs e constituem cerca de 19% dos ocupados. Além disso, deve-se enfatizar que, em termos regionais, o Sudeste concentraria 50% dos trabalhadores beneficiários potenciais, e duas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo, juntas, representariam 38% deles. Um último ponto sobre o assunto: o MinC estimou para 2010 que o Vale-Cultura significaria um montante de R\$ 2,5 bilhões que deixaria de ser arrecadado em impostos. No exercício proposto, o pagamento de doze meses de Vale-Cultura para os 17,8 milhões de trabalhadores representaria cerca de R\$ 800 milhões/mês ou R\$ 10,6 bilhões/ano. Há uma diferença entre o teto de recursos permitidos para dedução (pelas estimativas divulgadas pelo MinC) e os recursos necessários para o universo de trabalhadores potencialmente beneficiários aqui estimado. A renúncia prevista representa 23% das necessidades de recursos para cobrir todos os trabalhadores que teriam direito ao vale. Para caber nos limites dos gastos tributários indiretos previstos (R\$ 2,5 bilhões) apenas 4 milhões de trabalhadores poderiam receber doze parcelas do Vale-Cultura, ou seja, 4,5% dos trabalhadores ocupados. Se o número ainda é significativo, deve-se dizer que está aquém dos 12 milhões de trabalhadores divulgados como potenciais beneficiários.

Fonte: Silva (2009).

Por contraposição ao modelo assistencialista, os modelos universalistas promovem a igualdade e o acesso a todos. Uma das condições desse modelo é que os direitos independem da inserção nos mercados de trabalho. Os benefícios são, em geral, modestos e igualitários.

Aqui, o Vale-Cultura se encaixa bem, isto é, os benefícios são modestos e iguais para todos aqueles em condições de elegibilidade. O mais importante, entretanto, é

que só terão acesso a ele aqueles que têm inserção no mercado de trabalho. Também é preciso dizer que o alcance do vale é significativo (4 milhões de beneficiários, se considerarmos os limites aprovados para a renúncia fiscal), mas ainda assim muito pequeno em relação ao público potencial (17,8 milhões dos que ganham até 5 SMs em empresas que entram no regime de tributação pelo lucro real). Desse modo, há uma tendência latente de aumento do dualismo e da segmentação social em função da organização de formas de distinção e estigmatização entre aqueles que estão em melhor situação econômica e cultural, os que consumirão cultura do tipo vale e os que continuarão excluídos dessas possibilidades.

Aqueles que não receberão o Vale-Cultura deverão contar com o Estado e com políticas de oferta e acesso gratuito. Os recursos, no entanto, estarão em disputa e, dessa forma, haveria uma erosão no já frágil sistema de apoio público às políticas e instituições universalistas de proteção e garantia de direitos culturais.

Há possibilidade, ainda, de que o próprio sistema universalista (museus, bibliotecas, shows, teatro etc.) responda às expectativas de uso do vale, propondo-se a recebê-lo em troca do uso de serviços e acesso a acervos. Isso significaria uma consequência inesperada, isto é, em vez de proporcionar acesso, estimularia a criação de “barreiras de entrada” à fruição cultural. O mesmo pode ocorrer por parte do mercado, capaz de ajustar preços, causando impactos de forma a corroer rapidamente as contas públicas e, portanto, indiretamente, as possibilidades de acesso a bens e serviços.

Além disso, há a alternativa de inclusão de critérios institucionais na decisão de consumo cultural, portanto de critérios normativos, gerando uma imposição suave por meio de pressupostos econômicos e de regulação de um padrão de, pode-se dizer, na melhor das hipóteses, “excelência cultural”. A resposta para o que será permitido consumir, quais instituições estarão autorizadas a receber o vale e quais estarão autorizadas a emitir-lhos é bastante difícil. A tabela 1 apresenta visualmente a cobertura e as exclusões do Vale-Cultura.

TABELA 1
Cobertura estimada dos trabalhadores que receberão o Vale-Cultura (2008)

	Número de trabalhadores	%
PEA	99.500.202	100,0
Ocupados	92.394.585	92,9
Ocupados informais	48.173.562	48,4
Ocupados formais	44.221.023	44,4
Formais que ganham até 5 SMs	38.055.214	38,2
Formais que ganham até 5 SMs em empresas grandes	17.800.881	17,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008.

Elaboração dos autores.

De qualquer maneira, o vale gerará um impacto nas decisões de consumo e fruição, e não se sabe se na direção de um enriquecimento de valores e bens culturais ou se apenas em nome de uma abstrata ideia de acesso à cultura pelos trabalhadores.

Dessa maneira, em vez de manter as políticas públicas funcionando com base no universalismo e na ideia de estrutura cultural, assume-se o acesso à cultura como acesso a quantidades de bens e serviços. Em vez de enriquecimento de repertórios e da diversidade, bloqueando o mercado, mantendo os valores de universalismo e da qualidade simbólica e estética do bem cultural, assume-se a frágil abordagem econômica como quadro de fundo para o desenho de política. Os trabalhadores poderão, ainda, vir a se mobilizar para a ampliação do *voucher*, mas provavelmente à custa de uma perspectiva mais rica do que seja a estrutura cultural que deva ser enriquecida.

O conjunto de elementos apontados resulta em regimes de políticas culturais diferenciadas, que representam diferentes configurações entre direitos, relações entre Estado, consumidor e cidadania cultural. Nas políticas assistencialistas, predominam as transferências aos comprovadamente pobres; as transferências universais são reduzidas; e os planos de ação relacionados à estrutura cultural são modestos. Os mercados são estimulados como forma de organização da provisão de serviços e oferta de bens.

No regime conservador, predomina a preservação de posições de *status*. O mercado não é uma forma de organização com apelo ideológico quase dogmático, embora a manutenção de um sistema de distribuições seletivas para grupos sociais e profissionais já incluídos signifique a cristalização e manutenção de relações de poder.

No terceiro tipo, o universalismo e a desmercadorização dão a tônica do debate. Nesse modelo, não se pensa em termos de dualismo entre Estado e mercado, entre trabalhadores de alta renda e outros trabalhadores; busca-se o enriquecimento da rede de metáforas, estilos, critérios que configuram a estrutura cultural. Portanto, a igualdade não é fundada na ideia das necessidades mínimas. Todos se vinculam às políticas públicas culturais (educação, museus, teatro, leitura etc.) e delas dependem, de forma solidária, outras fontes da criatividade cultural. Resulta disso o ideal de estimular a autonomia individual e a solidariedade de todos na produção de significados, razões existenciais, metáforas, imagens, ideais de igual respeito pela diferença, tolerância religiosa, igualdade de gênero etc.

As ideias gerais que justificam o vale são interessantes, pois almejam maior igualdade no acesso à cultura. A implementação, entretanto, é limitada, inaugura uma cisão no modelo universal ao introduzir uma lógica corporativa e induzir uma segmentação entre os incluídos e os excluídos. A lógica da política de acesso à cultura não dispensa outras formas complementares que possam veicular o ideal de universalidade da fruição e o exercício da cultura.

5 ALTERNATIVAS

Um dos maiores problemas do Vale-Cultura é sua necessidade de financiamento, pois a manutenção dos benefícios, por um lado, e de serviços de qualidade a preços exequíveis, por outro, exige uma engenharia complicada. De forma direta, o Vale-Cultura pressupõe grande quantidade de recursos financeiros que serão sempre insuficientes para atingir todos os trabalhadores formais e informais. Há duas alternativas possíveis.

Em uma delas, pode-se apostar que o mercado de trabalho mantenha um grande número de pessoas trabalhando com níveis de renda maior que o definido nos critérios de elegibilidade, diminuindo, assim, o público potencial do programa, ou restringir os critérios de elegibilidade para atingir um público menor. A primeira alternativa pressupõe atacar o problema de forma estrutural e global, aumentando a renda do trabalhador, deixando para ele a decisão de consumo do bem que lhe convier. O problema é saber se há instrumentos de ação que impactem de forma significativa nessa variável.

A segunda alternativa implica manter a aposta no Vale-Cultura, dando a ele outros significados. Assim, não importaria a quantidade consumida nem o alcance do vale, mas a sinalização de que a cultura deve fazer parte da cesta de consumo de todo trabalhador e cidadão.

Ambas as alternativas reconhecem o Vale-Cultura como um programa factualmente restrito. Os seus impactos sobre a cidadania cultural ainda se mantêm sob suspeita, mas fica claro que a abordagem econômica não é mais adequada para justificá-lo que, também, o argumento de que o aumento quantitativo do consumo não é suficiente para realizar o objetivo do acesso. Talvez a mudança se dê no imaginário político, isto é, no reforço das ideias de inclusão, de acesso igualitário a bens culturais, na valorização e no reconhecimento de que os trabalhadores têm suas preferências de consumo e que estas podem ter no programa um instrumento de reconhecimento. De qualquer maneira, uma dúvida saudável permanece: a alocação de recursos da monta do Vale-Cultura não teria maior impacto se fosse destinada a políticas estruturais?

Resta uma última colocação para a finalização. As causas econômicas e políticas das iniquidades de acesso à cultura também sobressaem como causas do subdesenvolvimento das instituições culturais. Como indicou Arretche (1996) ao apresentar as premissas explicativas para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, industrialização, crescimento econômico, capitalismo e poder político dos trabalhadores e dos governos anunciam as razões e as diferenças dos regimes institucionais. Também a natureza da mobilização política, as coalizões e a história das instituições podem fazer a diferença entre a aprovação do vale e alternativas mais universalistas. Nenhum alinhamento político se repete e, portanto, cada configuração histórica tem características próprias, com diferentes capacidades políticas e recursos de poder.

Essas considerações complexificam as interpretações que relacionam direitos culturais, Estado, igualdade e Vale-Cultura. As forças sociais construtoras de instituições têm ideais e recursos políticos diferenciados. A igualdade pode ser um bom valor, mas os acúmulos políticos – coalizões, alianças, consensos etc. – devem ser considerados nos processos de implementação e na ação pública. Nem sempre a igualdade é o objetivo perseguido factualmente, mesmo o sendo em termos retóricos.

Há visões de mundo sendo defendidas, posições de grupos e classes, alianças pressupostas. Sem dúvida, a abordagem econômica não justificaria a presença do Estado como garantidor e configurador das situações das preferências de consumo. O aumento de consumo, entretanto, segundo defensores do Vale-Cultura, teria efeitos multiplicadores nos processos econômicos gerais, sendo aparentemente um bom argumento até que se prove o contrário. Desse modo, segundo essa visão, é dever do Estado promover o desenvolvimento da cultura e garantir sua acessibilidade.

O acesso a bens simbólicos por meio do vale proporciona uma visão da riqueza cultural ligada ao consumo e à apostila de que o mercado é capaz de oferecer opções de acesso ao conhecimento. Deixa-se em aberto a questão de saber se essa descrição é mais interessante do que aquela que diz ser a cultura uma questão de oportunidades de valores disponíveis ou não às pessoas e que, em geral, as opções no sentido de enriquecimento das estruturas culturais são coletivas, dos criadores, e não apenas dos consumidores.¹²

6 FINANCIAMENTO E GASTO NA CULTURA

Registrhou-se, na segunda seção deste capítulo, que a qualidade da alocação de recursos das empresas para a cultura merece uma melhor e mais aprofundada reflexão, mas que também seria necessário compará-la e contrastá-la com a alocação de recursos por parte do poder público, especialmente no âmbito federal. Essa assertiva decorreu do longo processo de acompanhamento de alguns dos programas federais de cultura desenvolvidos nos últimos anos. Alguns dos problemas enfrentados eram exatamente aqueles relacionados à qualidade da programação e dos fluxos orçamentários.

Assim, esta seção trabalha com a ideia de que o processo orçamentário deve ser mais bem compreendido e que dessa compreensão podem decorrer debates mais qualificados a respeito do sistema de financiamento à cultura no Brasil e do aperfeiçoamento, tanto da parte pública quanto da parte, por assim dizer, privada da decisão alocativa.

O conhecimento do orçamento e de seus processos é fundamental para a compreensão da atuação estatal. Exprime os graus de importância relativa das ações financiadas, das suas prioridades políticas e dos conflitos alocativos da administração.

12. Ver os significados do consumo cultural do ponto de vista de ideias de justiça Silva *et al.* (2009).

Seu crescimento e decrescimento, quando relacionados aos seus contextos históricos e ao quadro das relações institucionais, são reveladores dos rumos da política em seu conjunto.

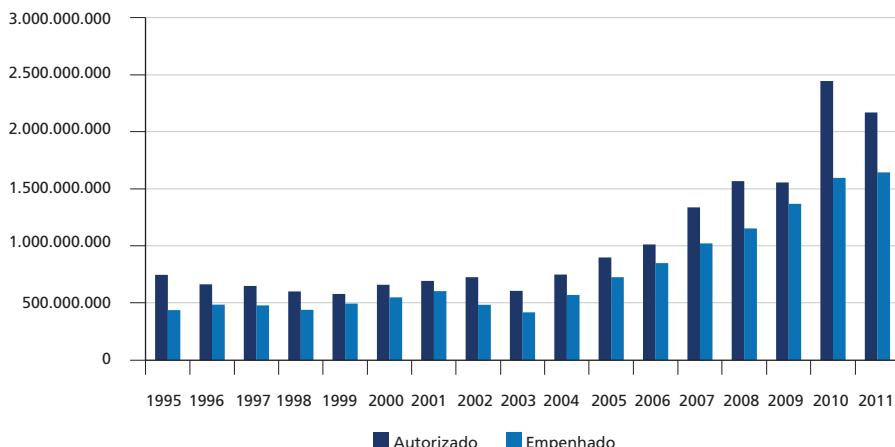
A descrição que se segue se concentra na estrutura administrativa e financeira federal. Começa com a relação dos recursos autorizados em dezesseis anos do MinC (1995-2011). Muitas mudanças aconteceram no processo de organização da programação orçamentária, nas instituições e nos programas. A Agência Nacional de Cinema (Ancine), por exemplo, passa a figurar como unidade orçamentária em 2004; o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), em 2009, tem execução financeira apenas no ano seguinte; outros programas são incluídos no Plano Plurianual (PPA) de governo, tais como os programas Arte, Cultura e Cidadania, o Brasil Plural, e outros, ainda, que são redesenhados, como os programas Engenho das Artes, Brasil Patrimônio Cultural, Monumenta e o próprio programa dos museus, que é completamente transformado. Por essa razão, foram feitos recortes temporais diferenciados para a análise dos dados, finalizando-se com um levantamento dos restos a pagar no MinC, desde 2004, para em seguida se deter no caso específico do Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva.

O MinC distribui seus dispêndios por três fundações – a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Biblioteca Nacional e a Fundação Nacional de Artes (Funarte) dois Institutos – o Ibram e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Ancine. Além disso, o MinC tem inúmeros programas e ações. Os programas de maior importância e com programação no PPA de governo são: Brasil Patrimônio Cultural; Livro Aberto; Brasil, Som e Imagem; Museu, Memória e Cidadania; Cultura Afro-Brasileira; Monumenta; Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania; Engenho das Artes; Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural; e Desenvolvimento da Economia da Cultura (PRODEC).

A repartição de despesas do MinC por unidades orçamentárias e programas traduz escolhas políticas e diferentes concepções a respeito de valores e prioridades. Separam-se os recursos empenhados e níveis de execução por período de governo. É possível, e muito provável, que haja estilos de governo diferenciados na gestão orçamentária – essa assertiva exigiria esforços analíticos adicionais que servirão como caminho para outros estudos. Por enquanto, basta que se indiquem tendências gerais, tanto na lida com recursos autorizados quanto com os empenhos. Os programas são expressão das relações entre Estado e sociedade civil, e também entre as esferas governamentais, ao fazer frente a ações federativas. Aqui, entretanto, mais do que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais relacionadas ao processo de programação orçamentária e dos fluxos financeiros.

O gráfico 4 apresenta os recursos autorizados e os empenhados.¹³ No limite, para fins didáticos, o empenho¹⁴ representa a capacidade de realizar o financeiro disponível no ano corrente.

GRÁFICO 4
MinC: recursos globais (1995-2011)
(Em R\$)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2011.

Não corresponde ao que foi efetivamente pago (última fase da realização da despesa pública), mas “serve de garantia de adimplemento dos compromissos assumidos pela administração pública” (Assoni Filho, 2008, p. 181). O que se pode notar é o aumento significativo dos recursos do MinC no período em análise. O autorizado – lei + crédito – revela a disposição de gasto do governo e do ministério. Tal disposição nem sempre se traduz em esforço de gasto efetivamente realizado, mas é sinalizadora política da área como prioridade.

13. É indiferente para a pesquisa apresentada neste capítulo o uso dos valores empenhados ou liquidados em decorrência de se ter trabalhado com orçamento fechado. Os valores pagos são menores sistematicamente em relação aos empenhos e valores liquidados.

14. Para Assoni Filho (2008), “(...) o empenho emanado da autoridade competente, além de autorizar a efetivação da despesa, gera obrigação de pagamento para o Estado, tendo assim o caráter de um ato jurídico que exterioriza a vontade da referida autoridade administrativa” (p. 181). “A liquidação é a segunda fase do processo de realização da despesa pública, que diz respeito ao valor exato a ser pago pelo Estado-administração (...) em virtude do compromisso assumido” (p. 189). Segue-se a emissão de ordem de pagamento e o pagamento: “o pagamento é a quarta e última fase da realização da despesa pública, pois nela se dá a efetiva entrega, ao fornecedor ou prestador de serviço, do valor apurado como crédito a ele devido em decorrência de compromisso assumido pelo poder público, o tornando exigível perante o Estado-administração, assim que constatada a observância do implemento e condição e exarada a correspondente autorização pelo ordenador de despesa” (p. 191).

Se o autorizado indica as prioridades alocativas globais, o empenhado revela a capacidade global efetiva de alocar despesas no ano orçamentário. A distância entre os dois foi mais significativa nos dois últimos anos, o que revela disposição política, mas também indica dificuldades no empenho de recursos no período do orçamento, em decorrência, efetivamente, da falta de recursos financeiros, ou simplesmente da dificuldade de fazer empenhos.

A administração federal da cultura sofre de inúmeras disfunções graves. Problemas de fluxo de recursos e de desembolso afetam diretamente associações culturais, secretarias de cultura estaduais e municipais e também pessoas físicas que se vinculam a ações relacionadas à distribuição de bolsas, prêmios, ajuda de custo para viagens e hospedagem, microcrédito etc. As dificuldades da ação decorrem muitas vezes da percepção de urgência, do grau de prioridade e valor de uma determinada linha de ação. Muitas vezes, a lógica orçamentária global não permite a preparação adequada das atividades.

A tabela 2 apresenta o comportamento dos recursos no período de quinze anos, isto é, desde o primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelo segundo mandato, os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva até o primeiro da presidente Dilma Rousseff.

**TABELA 2
MinC: recursos autorizados, empenhados e nível de execução (1995-2011)**

Ano	Empenhado	Empenho (%)	Variação do autorizado 1995 = 100	Variação do empenhado 1995 = 100	Variação anual autorizado	Variação anual empenhado
1995	438.273.221	58,63	100	100	0,0	0,0
1996	486.451.714	73,20	89	111	-11,1	11,0
1997	480.370.409	73,89	87	110	-2,2	-1,3
1998	440.852.770	73,20	81	101	-7,4	-8,2
1999	496.476.084	85,63	78	113	-3,7	12,6
2000	550.280.867	83,29	88	126	14,0	10,8
2001	604.920.254	87,09	93	138	5,1	9,9
2002	485.770.295	66,78	97	111	4,7	-19,7
2003	419.802.178	69,16	81	96	-16,6	-13,6
2004	571.233.667	76,14	100	130	23,6	36,1
2005	727.459.956	80,89	120	166	19,9	27,3
2006	850.768.875	83,95	136	194	12,7	17,0
2007	1.022.907.402	76,45	179	233	32,0	20,2
2008	1.154.364.146	73,63	210	263	17,2	12,9
2009	1.368.967.845	87,97	208	312	-0,7	18,6
2010	1.596.681.421	65,32	327	364	57,1	16,6
2011	1.644.705.223	75,85	290	375	-11,3	3,0

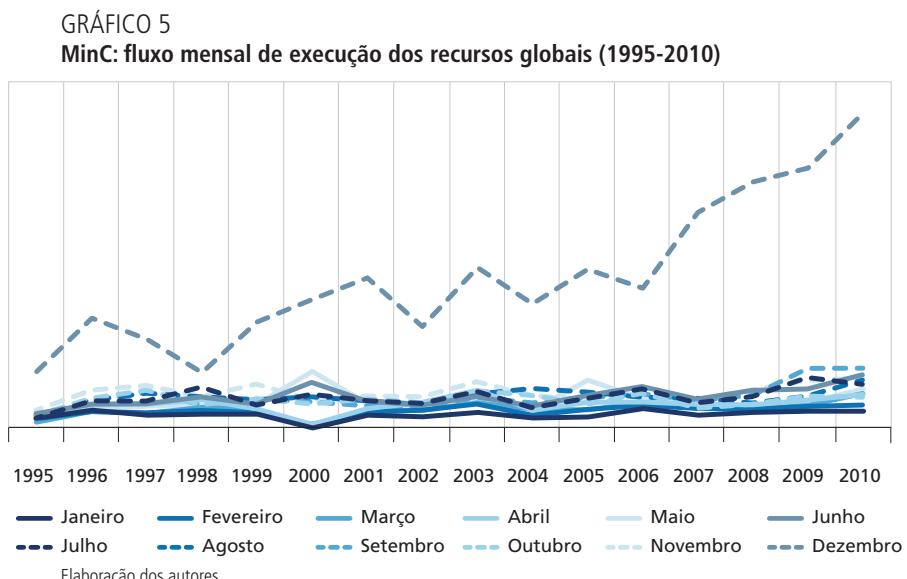
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

O autorizado do MinC foi de R\$ 1,5 bilhão em 2009, saltando para R\$ 2,4 bilhões, em 2010, e R\$ 2,1 bilhões, em 2011. O crescimento foi de, respectivamente, 57% e 38% a cada ano. Se forem considerados os recursos liquidados, a perspectiva muda: o aumento foi de 16% no primeiro biênio e de 28% no segundo. De qualquer forma, o aumento é significativo. É, contudo, também revelador da impossibilidade de fazer frente à disposição política, seja pela não liberação de recursos a cada ano, seja pelas dificuldades de fazer os empenhos necessários em nível suficiente.

O nível de execução global do MinC varia muito ano a ano. Foi de 58,6% em 1995, primeiro ano do governo FHC, e chegou a 66,78% em 2002, último ano do seu segundo mandato. O executado foi de 69,16% em 2003, 87,9% em 2009, 65,3% em 2010, e 76,6% em 2011 (Silva, 2013). Como se pode ver pela tabela 2, as variações do autorizado e do empenho não são casadas. O autorizado varia de forma negativa em relação a 2004, o que denota um possível ajuste dos órgãos do orçamento e do planejamento a respeito da expectativa de gasto. O empenhado, entretanto, tem variação maior, o que mostra a disponibilização de recursos, em geral em montantes maiores que em 1995 (ano-base). Apenas em 2003 esses recursos foram menores do que em 1995. Depois de 2004, os valores autorizados sofrem uma aceleração positiva, sinalizando expectativa de uso cada vez mais acentuado de recursos fiscais na cultura. Essa expectativa, embora nem sempre concretizada na mesma intensidade prevista no autorizado, é retratada na variação do empenho, que é sempre maior em relação a 1995. Nas variações anuais, pode-se captar as movimentações e os ciclos da economia e seus reflexos no padrão de gasto. As diminuições no autorizado sinalizam, em geral, restrições fiscais. As variações negativas de empenho sinalizam várias coisas diferentes, entre elas as já assinaladas restrições fiscais decorrentes de crises econômicas, associadas ou não aos movimentos políticos, uma vez que, convém lembrar, as mudanças de governo promovem inflexões no padrão de disponibilidade financeira e disposição de gasto, tanto no ano de fim de mandato quanto no de primeiro mandato do governo seguinte.

O nível de execução depende de inúmeros fatores e não pode ser interpretado de forma isolada. Deve ser relacionado com a expectativa técnica de dispêndio, com base na prospecção de cenários possíveis para o comportamento econômico e fiscal expresso no autorizado; a disponibilidade efetiva de recursos; o momento no qual o financeiro estará disponível etc. O gráfico 5 apresenta o fluxo de execução mensal. O que sobressai é a execução concentrada em dezembro, o último mês do ano, quando o financeiro disponível acompanha a rápida preparação de empenhos.



As tabelas 3 e 4 apresentam os montantes absolutos de dotação inicial, recursos empenhados e pagos. Em seguida, os restos a pagar inscritos, restos a pagar do exercício anterior etc. Já se viu a relação entre dotação e empenho: o pago no ano é em geral menor, o que deixa deveres para os anos seguintes, que, por sua vez, geram pressões nos processos internos dos órgãos e também têm consequência na disponibilização de recursos nos orçamentos dos anos subsequentes.

Em 2004, por exemplo, 76% dos recursos foram empenhados, apenas 58,9% foram pagos. De restos a pagar ficaram 29,4%, 15,9% anulados e 80,3% foram pagos. Os dados podem ser seguidos ano a ano sem acrescentar muitas informações novas. Para o que é importante, o padrão de programação orçamentário-financeiro gera muitos problemas para organização interna e nas relações com a sociedade, já que os prazos conveniais, contratuais e de outras modalidades de transferências voluntárias são imprevisíveis.

Para finalizar, o gráfico 6 apresenta a razão entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados. Esse resultado mostra de forma definitiva as dificuldades da programação anualizada do orçamento quando em presença dos restos a pagar, pois impactam as disponibilidades financeiras do ano.

Em 2007, os restos a pagar inscritos chegaram a constituir 40,85% dos recursos empenhados; em 2011, corresponderam a 55,20% do total. A média de restos a pagar do período foi de 38,3% do total empenhado.

Os restos a pagar afetam o desempenho financeiro porque condicionam os fluxos. Quantificar sua porcentagem permite reconhecer que a disfunção é mais grave do que se poderia imaginar.

TABELA 3
MinC: orçamento e restos a pagar (2004-2011)
(Em R\$)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	750.250.237	571.233.669	441.893.443	130.058.134	-	20.672.441	104.465.754	4.919.939
2005	899.309.979	727.459.955	540.635.454	191.085.118	6.497	441.389	22.429.660	168.220.565
2006	1.013.442.375	850.768.873	610.052.576	245.676.110	789	3.460.517	74.490.685	167.710.683
2007	1.338.085.943	1.022.904.062	617.658.095	417.878.416	25.323.978	2.431.225	44.886.986	395.884.183
2008	1.567.859.933	1.154.353.574	741.471.250	412.893.517	36.128.898	3.214.306	61.462.010	384.346.868
2009	1.556.745.017	1.368.967.844	891.283.588	484.821.746	80.271.089	33.935.959	291.351.569	239.805.308
2010	2.444.270.888	1.596.681.422	981.409.173	632.922.582	148.369.133	228.625.655	365.288.488	187.377.572
2011	1.859.036.377	1.644.705.224	759.486.891	907.838.026	152.715.457	164.507.805	343.035.858	553.009.520
Total	11.429.000.749	8.937.074.623	5.583.890.470	3.423.173.649	442.815.841	457.289.297	1.307.411.010	2.101.274.638

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2011.

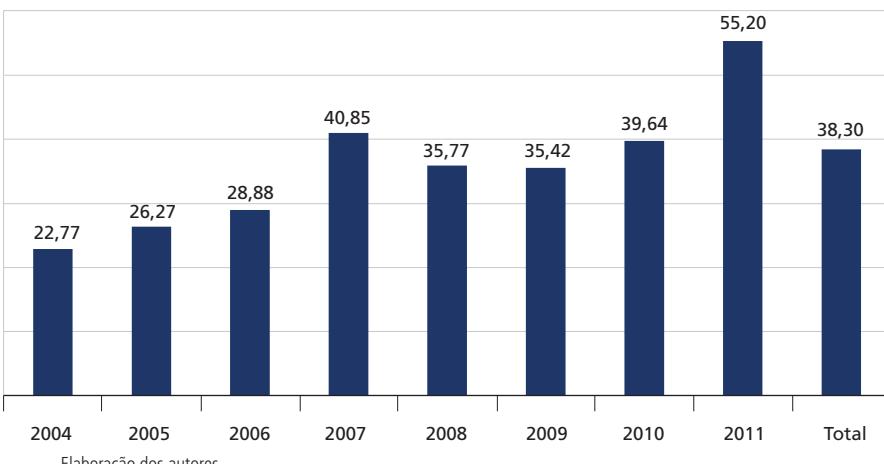
TABELA 4
MinC: relações internas do orçamento e restos a pagar (2004-2011)
(Em %)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	750.250.237	76,1	58,9	29,4	-	15,9	80,3	3,8
2005	899.309.979	80,9	60,1	35,3	0,0	0,2	11,7	88,0
2006	1.013.442.375	83,9	60,2	40,3	0,0	1,4	30,3	68,3
2007	1.338.085.943	76,4	46,2	67,7	6,1	0,6	10,7	94,7
2008	1.567.859.933	73,6	47,3	55,7	8,8	0,8	14,9	93,1
2009	1.556.745.017	87,9	57,3	54,4	16,6	7,0	60,1	49,5
2010	2.444.270.888	65,3	40,2	64,5	23,4	36,1	57,7	29,6
2011	1.859.036.377	88,5	40,9	119,5	16,8	18,1	37,8	60,9
Total	11.429.000.749	78,2	48,9	61,3	12,9	13,4	38,2	61,4

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

MinC: relações entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados (2004-2011)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Outro problema evidente é o fluxo financeiro, cuja irregularidade compromete qualquer planejamento e mina a credibilidade dos agentes públicos.¹⁵ Esses três elementos – montantes de recursos federais, descentralização e programação financeira – colocam desafios importantes ao planejamento do MinC. A análise mais detida do caso concreto do programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva permitirá contextualizar essas questões mais gerais, a partir de uma política cultural que vive uma profunda crise. Diversas são as razões que explicam esses problemas, e um deles é abordado neste texto, qual seja, o orçamentário-financeiro.

O programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva enfrenta diferentes tipos de problemas. Ao longo de 2012, o Ipea trabalhou com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC) e buscou lançar um olhar sistemático ao conjunto de problemas enfrentados pelo Estado e pela sociedade civil nos dinamismos do programa.

O primeiro passo foi traçar um mapa de questões a se enfrentar, sendo que a programação orçamentária e a prestação de contas concentram uma boa margem dessas questões. Na verdade, esse conjunto poderia ser tratado como um problema jurídico do programa, com desdobramentos em diferentes planos de ação pública, especialmente relacionado às regras das transferências voluntárias e sua fiscalização, assim como às leis orçamentárias anuais (LOAs), às leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e aos PPA.

15. Trata-se de um problema generalizado na administração pública. O MinC não é uma exceção.

Neste estudo, os problemas, que impactam de forma cabal a realização orçamentária do programa, estão sintetizados no quadro 2. Como os convênios implicaram repasses em várias parcelas, o fluxo também ficou condicionado a prestações de contas parciais. Todo o processo de prestação de contas e os impactos operacionais e institucionais que dele decorrem têm como resultante a dificuldade de racionalização no uso de recursos financeiros. A liberação do financeiro também apresenta dificuldades, todas relacionadas ao controle de caixa realizado pelo governo federal e de profundo impacto na gestão do orçamento.

QUADRO 2
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Há falhas no processo de gestão, de prestação de contas e nos fluxos burocráticos. As normas das transferências voluntárias não são cumpridas, gerando problemas no fluxo de repasse de recursos, nas relações do Estado com a sociedade civil e com os órgãos de controle e fiscalização.
Recursos orçamentários e financeiros	O programa convive com atrasos sistemáticos nos repasses de recursos. Contingenciamentos que agravam o quadro de precariedade da programação orçamentário-financeira. Dificuldades no processo de aprovação de relatórios de prestação de contas e defasagem de registro no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) e no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb).
Convênios	Inexperiência da sociedade civil quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e com entes parceiros. Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa. Necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios e editais de bolsas	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.

Fonte: Silva e Labrea (2014).
Elaboração dos autores.

Esse conjunto de componentes “problemáticos” converge e fragiliza os processos de gestão e também a própria dinâmica de funcionamento da SCDC. Afinal, os recursos humanos são escassos, bem como o tempo para lidar com questões relacionadas a fluxos financeiros, prestações de contas e necessidades de recursos.

Além da percepção de precariedade da burocracia em garantir racionalidade e previsibilidade aos processos de acompanhamento da execução dos projetos, o que se traduz exemplarmente na ineficiência e em constantes equívocos das prestações de contas, há que se registrar a frágil capacidade dos destinatários dos recursos para lidar com a linguagem própria da administração pública, seus limites e suas necessidades documentais. Afinal de contas, busca-se também o controle sobre a correta aplicação de recursos públicos.

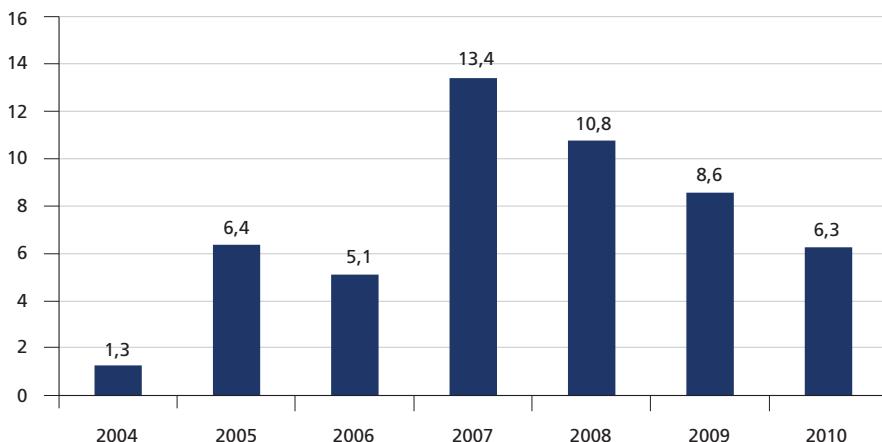
O financiamento do Programa Cultura Viva se dá, sobretudo, por meio dos recursos orçamentários. Analisam-se os recursos orçamentários da União, mas os recursos vêm também dos orçamentos de estados, municípios e Distrito Federal.

Alguns dos problemas centrais da SCDC são o nível de execução anual e as dificuldades para que as ações finalísticas sejam executadas em fluxo mensal adequado. Uma das questões principais é a capacidade da execução (fluxos e disponibilidades financeiras). As razões para essas dificuldades partem da qualidade da programação orçamentária, em que os elementos políticos globais atingem em cheio as disponibilidades financeiras e setoriais e, portanto, dependem da política fiscal e macroeconômica governamental e das prioridades ministeriais. Desse modo, as explicações para a qualidade da execução também envolvem as capacidades diversas da SCDC e sua história interna (elaboração de políticas, editais, problemas jurídicos, fluxos e montantes de trabalho, pressões sociais etc.). Parte dos problemas de fluxo está fora de governabilidade da SCDC, pois abrangem a gestão fiscal global e setorial. Nada obsta, entretanto, ações que minimizem essas situações.

Os gráficos 7 e 8 apresentam respectivamente a participação do programa Cultura Viva no total dos recursos do MinC e os valores absolutos. Eles se parecem em termos de tendências globais. As barras crescem até 2007 e depois declinam até 2010, o que significa dizer que o programa no seu primeiro ano representava 1,3% (R\$ 10.946 mil), chegou a significar 13,4% em 2007 (R\$147.341 mil) e sua participação desceu para 6,3% em 2010 (R\$ 107.955 mil).

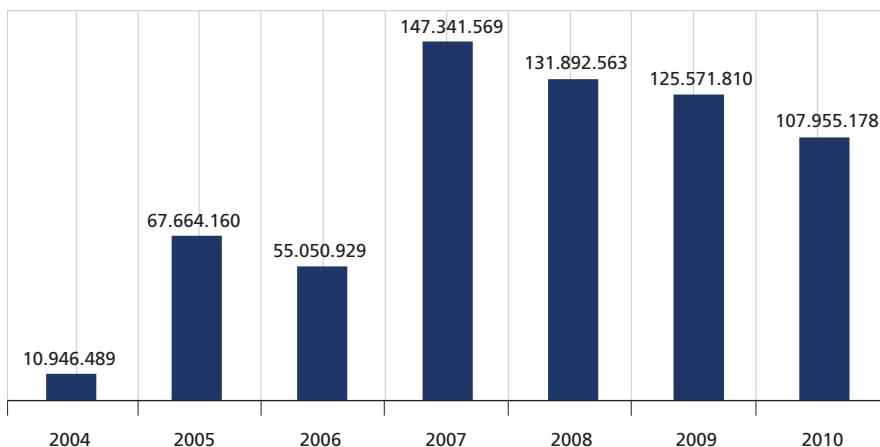
GRÁFICO 7

Participação dos recursos do MinC no programa Cultura Viva (2004-2010)
(Em %)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siafi/Sidor).
Elaboração: Discoc/Ipea.
Obs.: Valores de 2010.

GRÁFICO 8
Programa Cultura Viva: recursos executados (2004-2010)
(Em R\$)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração dos autores.
Obs.: valores de 2010.

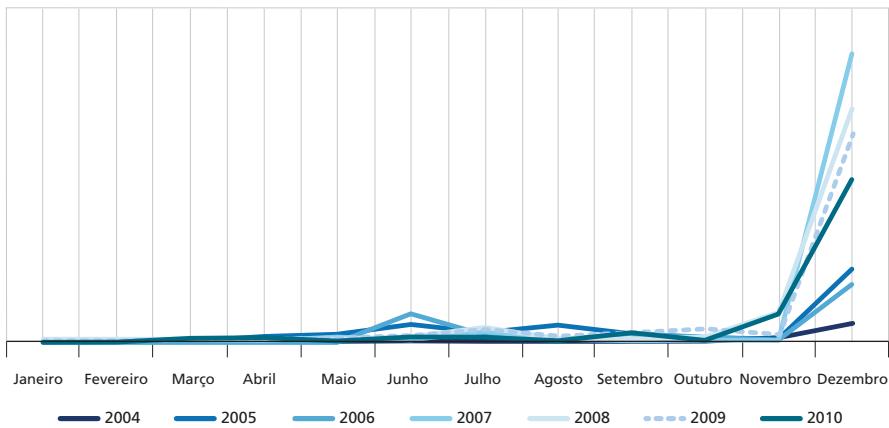
Outro aspecto importante a ser considerado é que a execução orçamentária do MinC se concentra nos últimos meses do ano. As razões são inúmeras, e não é o objetivo aqui explorá-las ou aprofundar a reflexão sobre elas, mas vale dizer que esse padrão é negativo do ponto de vista do planejamento e concretização das ações, dado que concentra atividades administrativas em períodos curtos de tempo e impacta as disponibilidades financeiras do ano seguinte. Registre-se que a execução é empenho e não pagamento.

Os gráficos 9 e 10 abordam o padrão de execução do MinC. Ao percorrer o primeiro, mês a mês, de janeiro a dezembro, observa-se o salto da execução nos últimos meses do ano, e pode-se ver o comportamento da execução orçamentária de um programa específico, o Cultura Viva.

Comparando-se a execução média, mês a mês, de 2004 a 2010, do Cultura Viva com a do MinC no mesmo período, vê-se que a média de execução do programa é de 76,92% em dezembro e a do MinC, de 39,37% (gráfico 10).

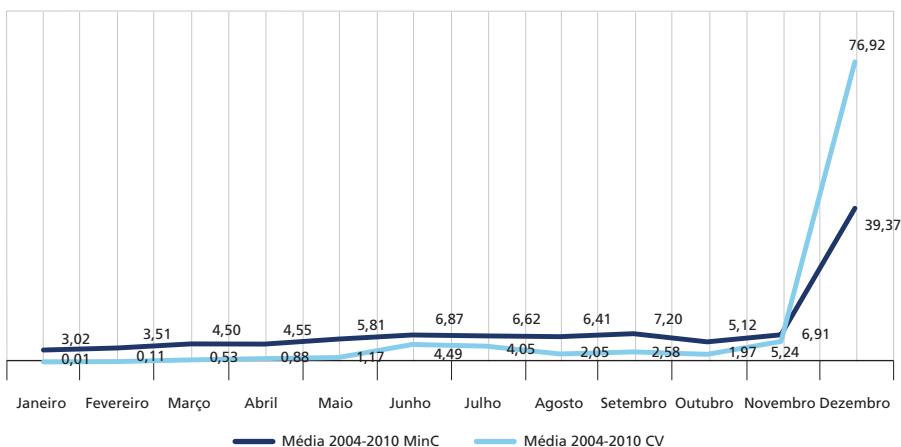
Obviamente, há diferenças na natureza das despesas e da sua distribuição. A maior despesa do programa é finalística e envolve repasses de recursos, enquanto o MinC tem muitas despesas com pessoal e inativos, o que muda os padrões de desembolso. Deve-se atentar, entretanto, para a relação do Cultura Viva com a sociedade civil e os estados e municípios. Problemas de fluxo de recursos e desembolso afetam diretamente associações, secretarias de cultura estaduais e municipais, e também pessoas físicas relativas a problemas de distribuição de bolsas.

GRÁFICO 9
Programa Cultura Viva: execução orçamentária (2004-2010)



Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores de 2010.

GRÁFICO 10
Programa Cultura Viva: execução orçamentária mês a mês (2004-2010)
 (Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores de 2010.

A tabela 5 aponta vários elementos importantes do comportamento do orçamento do Cultura Viva. As relações entre dotação (lei + créditos) chegaram ao seu maior nível em 2007, quando o programa era 14,7% do autorizado global e depois caiu para 9% em 2010. Os empenhos são na média 9,4% do total ministerial

no período, tendo chegado a 15,4% em 2007. Trinta e dois por cento dos restos a pagar pagos no período foram feitos pelo Cultura Viva; chegou-se então ao que interessa: o programa constitui em média 21,4% dos restos a pagar inscritos pelo MinC, sendo que em 2007 essa participação foi de 36,1%.

Da mesma forma, 40,2% dos restos a pagar de exercícios anteriores são do Cultura Viva, que ainda tem 30,4% de restos a pagar anulados, 13% de restos a pagar pagos (em 2007 foram 24,3%). Cabe destacar que 28,4% dos restos a pagar do período foram do Cultura Viva. O comportamento desses agregados está ilustrado nas tabelas 5 e 6.

TABELA 5
Relações da execução orçamentária do Cultura Viva com o MinC (2004-2010)
(Em %)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulados	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	2,8	1,0	0,4	3,0	-	1,0	2,0	3,0
2005	10,1	9,9	7,2	17,5	-	-	7,9	18,8
2006	6,5	6,9	3,6	15,2	100,0	49,5	6,2	18,4
2007	14,7	15,4	2,4	36,1	34,4	-	24,3	37,5
2008	10,6	12,2	3,8	27,2	2,5	-	14,8	27,1
2009	10,0	9,8	4,5	19,7	42,8	17,7	12,6	36,4
2010	9,0	7,2	1,6	16,7	48,9	34,7	16,9	19,9
Total	9,6	9,4	3,3	21,4	40,2	30,4	13,1	28,4

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

TABELA 6
Programa Cultura Viva: execução orçamentária (2004-2010)

Ano	Dotação inicial	Empenhado	Pago	Restos a pagar inscritos	Restos a pagar exercício anterior	Restos a pagar anulado	Restos a pagar pagos	Restos a pagar
2004	20.017.520	5.473.245	1.779.112	3.694.133	-	1.958.276	1.735.856	-
2005	85.293.433	67.664.159	36.361.513	31.302.646	-	-	1.653.306	29.649.340
2006	61.514.243	55.050.929	20.390.157	34.922.530	740	1.606.254	4.350.704	28.966.312
2007	184.639.989	147.341.568	13.989.091	141.366.890	8.158.378	-	10.219.174	139.306.093
2008	156.384.323	131.892.562	26.423.898	105.468.664	843.475	-	8.519.353	97.792.786
2009	146.679.683	125.571.809	37.816.327	89.718.392	32.200.896	5.621.713	34.328.335	81.969.240
2010	205.267.705	107.876.528	14.876.325	99.070.545	68.094.408	74.375.298	57.807.471	34.982.176
Total	859.796.895	640.870.800	151.636.423	505.543.799	109.297.896	83.561.541	118.614.199	412.665.946

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

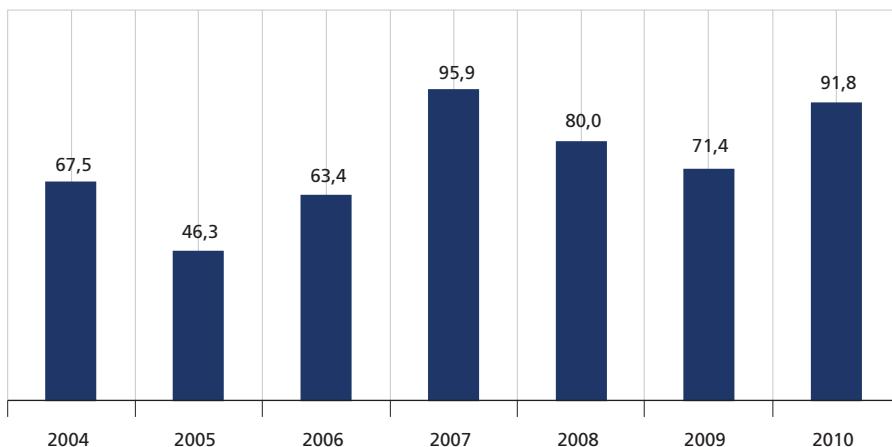
Obs.: Valores absolutos de 2010.

Para finalizar, apresenta-se o gráfico 11, com a perspectiva de apresentar a razão entre restos a pagar inscritos e recursos empenhados. Essa razão mostra de forma definitiva, ao nosso julgamento, as dificuldades da programação anualizada do orçamento.

GRÁFICO 11

Restos a pagar inscritos em relação ao empenhado (2004-2010)

(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de 2010.

Em 2007, os restos a pagar inscritos chegaram a constituir 95,9% dos recursos empenhados e, em 2010, foram 91,8%. É sabido que os restos a pagar impactam o desempenho financeiro por condicionarem os fluxos financeiros; quantificá-los revelou algo diferente.

Mais do que estimular a reflexão a respeito de prioridades alocativas e expressar disputas políticas por prioridades, uma visão detida permite qualificar algumas das dificuldades operacionais do MinC e de seus programas. Não se pode fazer um julgamento definitivo e simplista. As dificuldades da ação decorrem muitas vezes do grau de prioridade e dos valores em disputa de determinada linha de ação em comparação a outras; as ações priorizadas demandam tempo e atenção, não permitindo a preparação adequada de todas as atividades de forma simultânea; a percepção de urgência de diversos tipos – entre elas, as políticas operacionais –, no uso de recursos financeiros quando estes são liberados, o que acontece, em geral próximo ao final de cada ano, tem desdobramentos na qualidade da gestão orçamentária. Em outros casos, os problemas têm fundamentos em fenômenos que estão praticamente fora da governabilidade do gestor setorial; noutros casos estão fora da governabilidade dos gestores dos programas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo mostrou que a questão do financiamento à cultura por meio de políticas públicas é mais complicada do que a disjuntiva ideológica entre mercado e presença do Estado. Não se afirmou que elementos ideológicos não estão presentes, mas sim que eles se associam com outros aspectos igualmente relevantes: a presença de princípios e critérios; as promessas de democratização do processo decisório das políticas públicas; o aumento e a proteção de recursos dos ciclos econômicos e das políticas; o alcance de cada instrumento de financiamento no que se refere a diferentes modalidades de prática artística e cultural; a qualidade da alocação de recursos e a igual capacidade de avaliá-la; e os modelos políticos e de atuação global do Estado, entre outras questões.

O desafio do financiamento cultural nas últimas décadas foi o de pluralização e aumento das fontes de recursos. Para equacionar esse problema há muitos pontos a ser respondidos, relacionados aos dinamismos das políticas públicas. Há questões ideológicas, mas inúmeras outras relacionadas às capacidades administrativas, institucionais e operativas. A simplificação da discussão ao mundo das ideias gerais não ajuda; é necessário o cotejamento dos ideais com o conjunto de suas consequências ideológicas, as operações institucionais, as alternativas de políticas e os limites do sistema de financiamento para oferecer suporte a políticas culturais de qualidade, em especial no que se referem ao padrão da discussão democrática. Por sua vez, outros pontos estão envolvidos. Um deles é o da abrangência social e territorial das instituições setoriais de participação no debate a respeito de prioridades alocativas. Essas são premissas do debate democrático, isto é, aceitar a complexidade dos argumentos e a possibilidade de aperfeiçoá-los como justificativas e partes do processo de legitimação das políticas culturais.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, M. T. S. **Emergência e desenvolvimento do welfare state:** teorias explicativas. 1996. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>>.
- ASSONI FILHO, S. Controle de constitucionalidade da lei orçamentária. In: CONTI, J. M. **Orçamentos públicos:** a Lei nº 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- BARBOSA DA SILVA, F. **O vale-cultura:** quantos trabalhadores serão incluídos? Brasília: Ipea, 2009. Mimeografado.
- _____. **Dispêndios culturais no Brasil:** 1995-2012. Brasília: Ipea, 2013. BARBOSA DA SILVA, F.; ARAÚJO, H. (Coord.). Indicador de desenvolvimento da economia da cultura. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F.; LABREA, V. V. (Org.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva.** Brasília: Ipea, 2014.

BARBOSA DA SILVA, F. et al. Cultura, consumo e direitos. In: CRIBARI, I. **Economia da cultura.** Recife: Editora Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 17, 2011.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Decreto-Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o Vale-Cultura; altera as leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, Edição extra, 27 dez. 2012.

CALABRESI, G. **The cost of accidents:** a legal and economic analysis. New Haven: Yale University Press, 1970.

CALABRESI, G.; BOBBIT, P. **Tragic choices:** the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York: Norton, 1978.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Almedina, 2002.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? In: _____. **Uma questão de princípio.** São Paulo: Martins Fontes, 2005a.

_____. **A virtude soberana:** a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005b.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua nova:** revista de cultura e política, São Paulo, n. 24, 1991.

NAGEL, T.; MURPHY, L. **O mito da propriedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POLANYI, K. **A grande transformação:** as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, P. Pode um liberal apoiar a subvenção à arte? **Lua nova:** revista de cultura e política, São Paulo, n. 36, 1995.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CODES, A. L. M.; BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. Percepções e cultura. In: SCHIAVINATTO, F. (Org.). **Sistema de indicadores de percepção social (SIPS).** 1. ed. Brasília: Ipea, 2011.

- HAQ, M. The birth of the human development index. In: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (Org.). **Readings in human development:** concepts, measures and policies for a development paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 103-113.
- HERMET, G. **Culture et développement.** France: Presses de Sciences Po, 2000.
- MORAES, G.; PETERS, D. **Diversidade cultural e a convenção da Unesco.** São Paulo: Fundação Ford; CBDC, 2006.
- PERROUX, F. **A filosofia do novo desenvolvimento.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CAPÍTULO 4

FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³

1 INTRODUÇÃO

O texto discute os sentidos do financiamento à cultura no governo federal de 1995 a 2013, sendo a descrição da dinâmica dos dispêndios federais na área o quadro de fundo para explorar alguns dos significados atribuídos às políticas e ao financiamento cultural. O trabalho faz uma breve contextualização e enfrenta alguns dos argumentos presentes na discussão pública no que se refere aos princípios que justificariam reformas na administração da cultura e a reconfiguração do modelo de financiamento de ações públicas na área. Além disso, debate essas ideias gerais à luz da pluralidade de critérios e instrumentos utilizados pela administração pública.

A exploração interpretativa da dialética entre ideias gerais, instrumentos e práticas permite a delimitação mais precisa entre paradigmas ou modelos de financiamento e até mesmo a recolocação dos termos do debate. Não há mais dúvidas, aparentemente, ou em termos das ideias gerais, de que dois são os modelos de financiamento cultural no Brasil. No primeiro deles, o financiamento seria realizado central e preponderantemente pelo Estado, e no segundo, pelo mercado.

Também não restam dúvidas de que todos os brasileiros têm direito à cultura e que a não realização desse direito é injusta ou, pelo menos, imoral. As dúvidas surgem quando a prática política exige a seletividade, o uso de critérios e de instrumentos de política pública ou quando é necessário estabilizar os sentidos dos direitos culturais a que se tem direito, sua eficácia e suas condições de efetivação. Assim, mostraremos que a descrição do financiamento cultural a partir da dicotomia mercado/Estado e seus homólogos, tais quais compra de bens e serviços/processos, produto/processo e outras como fomento por incentivos fiscais/fomento por editais públicos, devem ser complexificados. A realização dos direitos culturais exige o reconhecimento das múltiplas estruturações e dos dinamismos da cultura.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap4>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Silva (2017).

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2 O SISTEMA FEDERAL DE CULTURA E AS IDEIAS

A reflexão aqui presente parte de uma distinção importante. As políticas culturais envolvem escolhas e demarcação de princípios, mas são as políticas públicas que as realizam, na forma de instituições setoriais (ministério, secretarias, fundações, associações, programas, projetos etc.), que acrescentam e mobilizam recursos materiais e cognitivos. As áreas de ação pública são também extensas, por exemplo: *i*) direitos autorais; *ii*) livro e leitura; *iii*) cinema e audiovisual; *iv*) patrimônio material e imaterial; *v*) museus; *vi*) artes e espetáculos, entre os quais a dança, o teatro a música; *vii*) culturas populares; *viii*) comunidades tradicionais; e *ix*) circo. Entretanto, uma parte do fazer cultural está fortemente relacionada com os mercados e as indústrias, fundamentalmente privados, embora incentivados e regulados politicamente. Do lado da sociedade civil, que possui uma complexidade de atores atuantes na área cultural, os exemplos anteriores voltam rapidamente à memória, pois, além de serem áreas de atuação do poder público, são também fortemente ligados aos dinamismos dos mercados.

Considera-se aqui que a institucionalização de políticas culturais envolve recursos de diferentes tipos, e, apesar dos discursos agora comuns sobre a dimensão simbólica e o conceito antropológico de cultura, o financiamento ainda é um dos componentes centrais a articular princípios gerais com os direitos. Não é possível imaginar uma forma única de financiamento que contemple a multiplicidade de problemas de cada uma das áreas culturais. Da mesma forma, é impensável simplificar a questão do financiamento a modelos genéricos.⁴

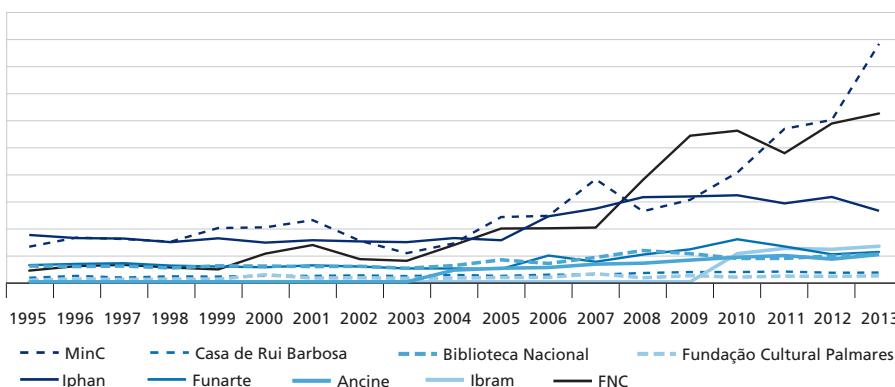
O gráfico 1 mostra o comportamento dos recursos do Sistema Federal de Cultura (SFC) em cada uma das suas unidades orçamentárias. Destaca-se, no momento, três pontos, conforme descritos a seguir.

- O escopo do SFC abrange pesquisa (Casa de Rui Barbosa); livro e leitura (bibliotecas, a ideia de sistema nacional de bibliotecas, inclusive a Biblioteca Nacional); ações de promoção da igualdade étnica (Fundação Palmares); patrimônio material e imaterial, com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); artes cênicas, teatro, dança, circo, plásticas e música, com a Fundação Nacional de Artes (Funarte); cadeias audiovisuais e cinema, com a Agência Nacional do Cinema (Ancine); e museus tradicionais e sociais, com o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). Ainda existiram, ou existem, diversos programas no Ministério da Cultura (MinC), como Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva; Monumenta; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec); projetos que se baseiam em economia criativa, identidade e diversidade; a articulação institucional do Sistema Nacional de Cultura (SNC) etc.

4. Mais informações em Saravia (1999).

- O crescimento dos recursos da unidade central do MinC está relacionado com vários elementos importantes, entre os quais a redefinição dos papéis do ministério nas articulações e no planejamento do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC, bem como na condução de programas internamente, e não apenas nas instituições vinculadas.
- O fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura (FNC) responde a parte das premissas de fortalecimento de orçamentos públicos para a área, bem como facilita a realização de dispêndios prioritários para o MinC, a exemplo do cinema e audiovisual – volta-se a esta questão posteriormente –, do Mais Cultura e dos pontos de cultura. Um ponto salta à atenção e mostra a perda de posição relativa do Iphan nos recursos federais. Entretanto, deve-se ressaltar que o Ibram teve nascimento por cissiparidade em relação ao Iphan e que uma parte das políticas patrimonialistas foi realizada com recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartidas do governo federal, de estados e de municípios por meio do programa Monumenta 1997-2010.⁵

GRÁFICO 1
Comportamento dos recursos executados pelo SFC (1995-2013)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração do autor.

5. O Monumenta foi um programa do MinC cujo objetivo era conjugar a recuperação e a preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atuou em cidades históricas protegidas pelo Iphan e tinha como estratégia a atuação integrada no âmbito dos municípios, agindo por meio de obras de restauração e recuperação dos bens tombados e das edificações localizadas nas áreas abrangidas pelo projeto. Também desenvolveu atividades de capacitação de mão de obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos. Tinha financiamento do BID, apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e era orientado pela ideia de sustentabilidade do patrimônio. O programa foi implementado a partir da assinatura de convênios entre MinC, prefeituras e/ou estados, e para seu acompanhamento e condução de ações foram formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o Iphan e as unidades executoras de projeto (UEPs), que eram, por sua vez, coordenadas pela unidade central de gerenciamento (UCG). Para mais informações, ver Gianneccini (2014).

Dois são os conjuntos de ideias gerais associados ao financiamento cultural. O primeiro relaciona problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o papel do Estado na indução, no apoio e na dinamização de processos de produção cultural. Os mercados dariam conta de uma parte, mesmo sendo a mais potente em termos econômicos, mas excluem e minimizam a diversidade ao monopolizar e capturar parte do fundo público para financiar as indústrias culturais e de comunicação de massas. Nesse conjunto, aparecem ideias de sustentabilidade relacionadas não apenas com parcerias, mas com a ideia de retorno econômico, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que funciona no âmbito do FNC, do Monumenta e mesmo dos pontos de cultura, quando a ideia de sustentabilidade se associa com a ideia de redes, inclusive de economia solidária.

O segundo conjunto diz respeito à definição dos direitos culturais. Também aqui a descrição moral, política e ideológica a respeito da sociedade e da democracia que se deseja reaparece. Além da democratização, ou seja, da intenção de oferecer oportunidades de acesso a bens e serviços culturais, alia-se à democracia cultural, isto é, à possibilidade de exercer as atividades e de participar de forma central das decisões de políticas culturais. As ideias mais extremas associam o direito cultural à desmercadorização do fazer cultural, isto é, sendo a cultura um direito, suas múltiplas formas de exercício deveriam ser apoiadas pelo poder público. Na verdade, as áreas da cultura se ligam a essas ideias de formas muito densas e variadas.

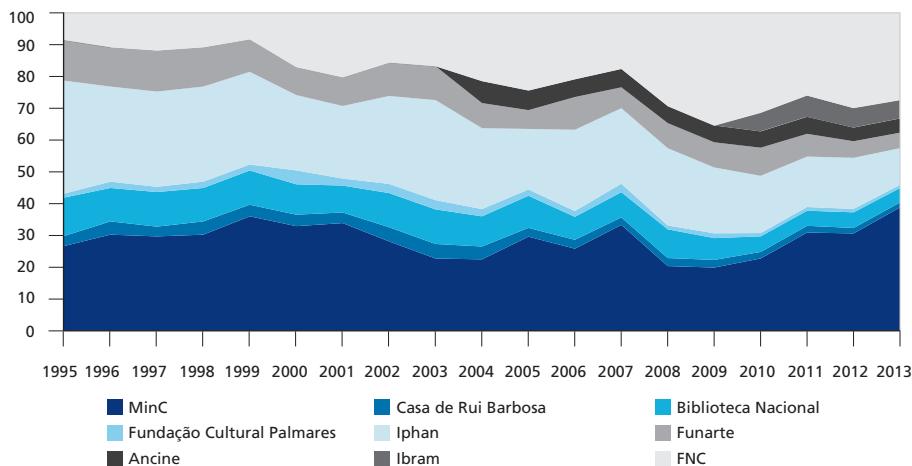
3 O SFC COMO ELE É

A descrição apresentada até aqui mostra como as ideias estão evidentemente emaranhadas em controvérsias carregadas de problemas conceituais, teóricos, políticos, morais, ideológicos e práticos. Todavia, devem ser encaradas, se não para diminuir o grau de tensão ideológica que as envolve, ao menos para abrir uma descrição sistemática do que efetivamente constitui o modelo de financiamento das políticas culturais brasileiras e a respeito dos direitos que temos ao se dizer que temos direitos culturais. Esse é o objetivo aqui, qual seja, caracterizar e tentar apontar a dinâmica do financiamento público nos últimos anos.

No gráfico 2, podemos ver as mudanças nas participações relativas das unidades orçamentárias do SFC de 1995 até 2013. Pode-se constatar o aumento da participação do FNC e do MinC, bem como a perda da posição relativa do Iphan e a entrada em cena da Ancine e do Ibram.

O aumento da participação do FNC tem diferentes explicações. A primeira relaciona-se com o fato de que o fundo passou a ser mediador entre as prioridades ministeriais (assinaladas pelos seus programas considerados mais importantes) e a sociedade. Os editais tiveram um papel fundamental aqui.

GRÁFICO 2
Participação das unidades orçamentárias nos recursos executados pelo SFC
(1995-2013)¹
(Em %)



Fonte: Siafi; Sidor.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ O MinC é composto por sete entidades vinculadas, sendo quatro fundações (Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Nacional das Artes e Casa de Rui Barbosa), dois institutos (Ibram e Iphan) e uma agência (Ancine).

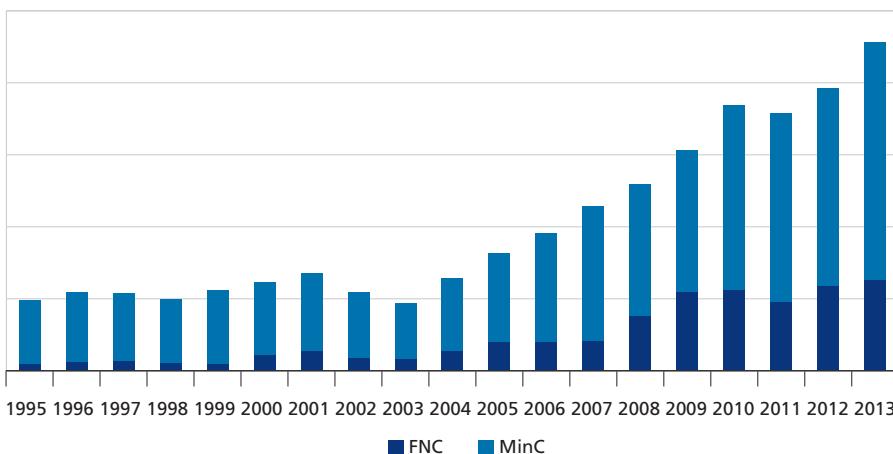
Antes, o fundo se baseava na ideia de livre demanda, ou seja, os projetos chegavam ao MinC e então eram financiados com recursos orçamentários, especialmente do FNC. Depois de 2004, as críticas aos incentivos fiscais (genericamente à Lei Rouanet, como se o FNC não fizesse parte dela) eram acompanhadas da vontade de fortalecimento do fundo e dos seus orçamentos. O próprio fundo e as diretrizes que o orientariam na alocação de recursos deveriam ser resultado de discussões com a sociedade por meio de órgãos de participação. Embora as dinâmicas participativas e decisórias não estivessem – e ainda não estão – consolidadas, o FNC se fortaleceu em termos de recursos, passou a ser a âncora de políticas ministeriais (não mais de projetos de livre demanda), a exemplo dos programas Mais Cultura e Cultura Viva, e ganhou novos recursos vinculados para o cinema e o audiovisual.

Portanto, operacionalmente, o financiamento público envolve desde o fundo perdido, passando por incentivos liberais (que não se resumem aos incentivos fiscais, nem aos gastos tributários indiretos), transferências com contrapartidas privadas, linhas de crédito com reembolso e diferentes formas de remuneração, fundos de investimento e compras governamentais, até outras modalidades e composições. O financiamento privado, por sua vez, envolve um complexo sistema de financiamento com recursos próprios das empresas ou de bancos, com incentivos

fiscais públicos, fontes públicas e execução privada. Também aqui há muitas composições e variantes.⁶

Enfim, a delimitação típico-ideal do modelo de financiamento cultural como público ou privado tem uma função heurística, mas não descreve com precisão as fortes inter-relações entre o Estado, os mercados e os fenômenos culturais. O gráfico 3 mostra, simplificados, os dispêndios orçamentários do SFC.

GRÁFICO 3
Recursos financeiros executados do SFC (MinC) e FNC (1995-2013)



Fonte: Siafi; Sidor.
Elaboração do autor.

O gráfico 3 apresenta a tendência de crescimento e as oscilações dos dispêndios do sistema federal no período e enfatiza o crescimento dos recursos do FNC. Como já se afirmou, o fortalecimento do FNC envolve a discussão participativa, embora essa premissa ainda não esteja consolidada nas práticas operacionais – e institucionais – das diretrizes do fundo. Estas devem ser discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

A estratégia também significa o fortalecimento do FNC não apenas como meio de alocação do orçamento público, mas como meio de estreitamento das relações do Estado (especialmente do SFC) com a sociedade civil, a partir da discussão e definição de prioridades políticas. A tabela 1 apresenta o comportamento dos componentes dos dispêndios do governo federal (especialmente do SFC com foco no FNC) com cultura por grupo de natureza de despesa (GND).

6. Mais informações em Silva e Walczak (2014), em que são apontados os prêmios, a concessão de bolsas, os convênios, os contratos, o fomento de redes, o fomento a projetos etc. como modalidades de financiamento.

TABELA 1
Dispêndios do SFC (MinC) e do FNC por GND (2013)

	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Execução (%)	Participação (%)
SFC/MinC				
Pessoal e encargos sociais	505.650.472	481.179.799	95,2	21,1
Outras despesas correntes	1.157.578.310	742.937.918	64,2	32,6
Investimentos	1.078.491.055	654.779.628	60,7	28,7
Inversões financeiras	615.482.525	400.058.650	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total MinC	3.387.770.615	2.278.955.995	67,3	100,0
FNC				
Outras despesas correntes	340.585.585	190.101.415	55,8	8,3
Investimentos	135.302.918	35.072.226	25,9	1,5
Inversões financeiras	615.392.525	400.000.000	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total FNC	1.121.849.281	625.173.641	55,7	27,4
Participação FNC (%)	33,1	27,4	-	-

Fonte: Siafi; Sidor.

Elaboração do autor.

Como se depreende da tabela 1, os gastos com pessoal e encargos são bastante reduzidos, aproximadamente 21% do total, sendo que as outras despesas correntes, nas quais se alocam inclusive gastos administrativos do dia a dia – além de gastos com transferências por convênios, bolsas, prêmios, fomento a projetos etc. –, somam 32,6%. Investimentos estão em 28,7%, e as inversões financeiras são realizadas integralmente pelas contribuições vinculadas ao audiovisual, pelo FSA, como se pode ver pela porcentagem de 17,6% na parte de cima – SFC/MinC – e na de baixo – FNC.

Pode-se dizer que o FNC foi bastante fortalecido na política do período (gráfico 3), chegando a constituir 27,4% dos recursos totais em 2013. Essa tendência se vê na participação dos seus recursos autorizados, que correspondiam a 33% do total. Entretanto, embora a capacidade global de execução do SFC tenha sido baixa, de 67,3%, a do FNC foi menor, 55,7%. Assinale-se que parte dos recursos do FNC é realizada mediante editais conduzidos por secretarias finalísticas do MinC, a exemplo da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) e Secretaria do Audiovisual (SAv).

Parte dos dispêndios do MinC está fora do alcance da participação e das decisões alocativas da sociedade civil, pois são dispêndios com atividades-meio, e outras partes integram as prioridades políticas e administrativas de cada

uma das instituições do setor.⁷ A composição do financiamento envolve uma estrutura de gastos variados, desde os dispêndios administrativos, passando pelos gastos com pessoal e outros gastos de custeio, até transferências para estados, Distrito Federal, municípios, entidades privadas – com ou sem fins lucrativos – e entidades internacionais.

Basta lembrar, por exemplo, do papel das compras governamentais de livros, das regras do FSA⁸ e das complexidades da execução da preservação do patrimônio histórico e arquitetônico urbano,⁹ além da atuação dos editais da Funarte, para desfazer a simplicidade dos modelos organizados em torno do Estado e do mercado. Exemplifiquemos com o FSA, que é parte do FNC.

O FSA é composto pelos seguintes recursos vinculados recolhidos da atividade audiovisual: *i)* recursos de concessão e permissão; *ii)* contribuição para o desenvolvimento da indústria do cinema nacional; *iii)* recursos próprios não financeiros; e *iv)* recursos próprios financeiros, taxas e multas pelo poder de polícia e Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Esses recursos se prestam ao fomento e à administração de recursos retornáveis, bem como à equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de FSA (Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006).¹⁰

Portanto, é evidente que o retorno econômico e a ideia de sustentabilidade da indústria fazem as vezes de diretrizes estruturadoras das atividades do FSA. Entretanto, deve-se apontar para mais um elemento aqui, ou seja, o fato de os recursos vinculados destinarem-se ao setor audiovisual e, certamente, a sua estrutura legal indicar a direção dos recursos para essa área, e não para outras atividades culturais. Todavia, o CNPC e o seu pleno não alcançam a discussão dos recursos do FSA que é feito no âmbito das políticas da Ancine e do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual.

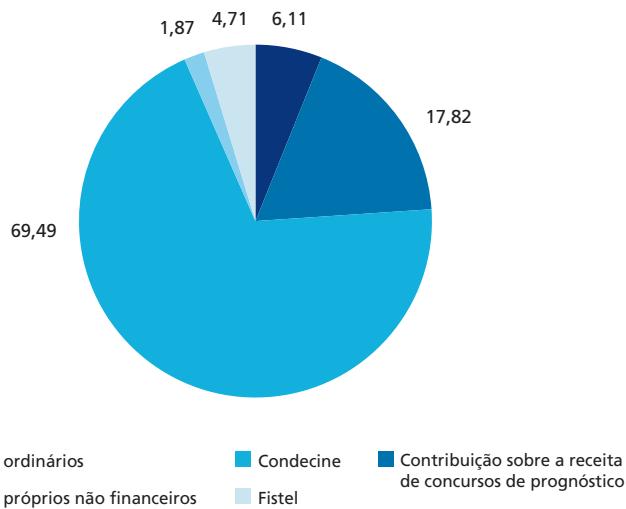
7. Previdência de inativos e pensionistas da União, além de operações especiais: sentenças judiciais, dívida externa, gestão da política de cultura, promoção da pesquisa e do desenvolvimento em ciência e tecnologia (C&T) e apoio administrativo.

8. Mais informações em: <<https://goo.gl/OQQHxD>>.

9. Mais informações em Giannecchini (2014).

10. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Mais informações em Santos e Coutinho (2012).

GRÁFICO 4
Composição do FNC por fonte (2013)
(Em %)



Fonte: Siafi; Sidor.
Elaboração do autor.

Em outras áreas de políticas públicas, a definição dos modelos de financiamento indica não apenas as fontes, mas também a presença de executores públicos ou privados. Em geral, a delimitação do mix público-privado é muito complexa, pois envolve agentes públicos e privados com recursos e capitais de diversos tipos, bem como lógicas econômicas, institucionais e sociais variadas. Um exemplo desse emaranhado são os “pontos de cultura”, em que os recursos do MinC podem ser apenas uma fração dos recursos totais das associações culturais; estas, por sua vez, podem receber recursos de empresas, doações internacionais e recursos de outros ministérios, além de poderem contar com recursos das comunidades em que estão inseridas.¹¹

Não existe um padrão ou política de execução do fundo na direção de estados, Distrito Federal, municípios, instituições privadas etc.¹² O que se pode dizer é que há uma regularidade no uso dos recursos na forma de aplicações diretas. Por parte do MinC, esse padrão decorre dos gastos administrativos, com pessoal e aposentadorias; e, no conjunto, isto é, referindo-nos também ao FNC, as aplicações diretas predominam na execução de políticas, em decorrência da sua realização

11. Mais informações em Silva e Ziviani (2011).

12. Por exemplo, em 2004, as transferências para estados e Distrito Federal foram de 2%; em 2008, de 26%; e em 2011, de 8,5%. O mesmo tipo de transferência oscilou menos no ministério ou SFC como um todo: 1,2%, 10,3% e 7,2% para os mesmos anos. As transferências privadas eram de 38,6% em 2004 e caíram para 3,9% em 2011, sendo que os comportamentos das transferências nos anos intermediários oscilaram muito. Essa aparente aleatoriedade segue o comportamento das transferências para os municípios.

por meio de editais federais e de algumas execuções referentes ao fomento direto de projetos e ações. Seja como for, pode-se verificar a importância do FNC nas relações com outros níveis de governo e diretamente com a sociedade, mesmo que através da mediação de editais que realizam diretrizes de ações prioritárias do MinC, de suas agências e órgãos. Quarenta e sete por cento das transferências para estados e Distrito Federal (R\$ 29 milhões) vieram do FNC; R\$ 44,6 milhões foram para os municípios; e R\$ 55,4 milhões, para a sociedade civil (somando aquelas entidades com e sem fins lucrativos); ou seja, o FNC é responsável pela quase totalidade de recursos transferidos para esses tipos de entidades culturais (64,7% das transferências globais para entidades privadas sem fins lucrativos e 75,6% para aquelas com fins lucrativos).

**TABELA 2
Dispêndios do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013)**

Modalidade de aplicação	FNC (R\$)	SFC/MinC (R\$)	FNC/SFC (%)	Composição FNC (%)	Composição SFC/MinC (%)
Transferências a estados e ao Distrito Federal	29.003.000	61.281.680	47,3	4,6	2,7
Transferências a municípios	44.613.444	632.931.291	7,0	7,1	27,8
Transferências a instituições privadas	21.034.195	32.499.940	64,7	3,4	1,4
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	34.441.520	45.530.390	75,6	5,5	2,0
Transferências ao exterior	2.600.000	12.313.725	21,1	0,4	0,5
Aplicações diretas	493.481.482	1.434.735.768	34,4	78,9	63,0
Aplicações diretas a órgãos federais e entidades	-	59.663.201	-	-	2,6
Total	625.173.641	2.278.955.995	27,4	100,0	100,0

Fonte: Siafi; Sidor.
Elaboração do autor.

Também é possível levantar a hipótese de que há um olhar direto do SFC para os municípios no processo de descentralização, haja vista a porcentagem de recursos transferidos para essa esfera de governo (27,8%), algo próximo de R\$ 633 milhões.

Como se vê, associar o fundo público com os recursos não reembolsáveis na tentativa de definir um modelo com presença do Estado em oposição ao mercado é muito simplista para descrever a estrutura de financiamento para a cultura. Inclusive, é preciso dizer, a seletividade estrutural da atuação estatal e as capturas privadas de recursos públicos não são tão incomuns, nem sempre são ilegais ou mesmo ilegítimas, muito menos injustas ou desnecessárias do ponto de vista do fortalecimento da diversidade cultural. O que caracteriza o financiamento pelo lado do Estado é a complexidade das relações e dos instrumentos utilizados nas relações com mercado e sociedade civil. A próxima seção faz o mesmo exercício para o instrumento “incentivo fiscal”, normalmente associado de forma unilateral ao mercado e à venda de produtos ou imagens.

4 O MECENATO PRIVADO

O conjunto de elementos discutidos até aqui já justificaria o uso de modelos de análise que reconhecessem as interdependências entre fontes públicas e privadas de recursos e, inclusive, já motivaria a produção de informações próprias à responsabilização, distribuição de riscos e de *accountability* dos vários agentes envolvidos no fomento e na implementação de ações de política pública. Não se trata apenas da necessidade de defender certa forma ou modelo de financiamento à luz de princípios, mas de reconhecer-lhes a polimorfia.

Apesar disso, o uso daquele critério (compra de bens e serviços, associada às ideias de mercadorização ou desmercadorização da cultura) não deixa de ser uma estratégia particularmente habilidosa, pois permite realizar uma operação ideológica extrema. Isto é, opor o Estado ao mercado, dividindo o campo entre defensores de certo uso republicano e democrático do fundo público (como se os conceitos tivessem um único sentido), quando os processos justificariam o uso do fundo público para desmercadorizar, e os liberais, supostamente sempre defensores das trocas fundadas no desejo de lucro, tendo como consequência a manutenção das distorções na forma de falhas de mercado, acúmulo de recursos e eventuais monopólios (como se fossem os objetivos únicos das correntes liberais) sobre a compra e a venda de produtos.

Todavia, pode-se dizer que a cultura guarda complexidades não redutíveis às imagens genéricas de um Estado bom, justo e equitativo e um mercado equalizador, homogeneizador e excludente. Também não se reduz às imagens da cultura como processo, valioso em si, ou como produto, passível de compra e venda.¹³ A cultura é composta por cadeias de valor, circuitos, eventos, equipamentos, ações culturais, redes, modos de vida etc. e guarda com as instâncias reguladoras (Estado, mercado e comunidades) relações densas.

A dicotomia entre produto e processo tem sido defendida e descontextualizada. A contraposição entre produto e processo como eixo para a caracterização do financiamento é ainda mais confusa do que a dicotomização entre o fundo público ou estatal e o do mercado. Entretanto, no caso da separação entre produto e processo, é bastante difícil afirmar uma contraposição absoluta entre um e outro na prática social, seja do agente público, das empresas ou de outros agentes culturais da sociedade civil. Aliás, as práticas de democratização e preservação da memória têm se mostrado bastante cuidadosas com o registro, a classificação, a preservação e a patrimonialização de objetos e práticas, e mesmo de ações e situações efêmeras, o que significa a conversão de processos em produtos objetivados. Difícil imaginar toda a área patrimonial (inclusive a área de patrimônio imaterial), museológica, audiovisual, teatral, entre

13. Mais informações em Lima e Ortellado (2013).

outras, a partir dessa dicotomia. Afirmar a cultura como processo faz todo sentido. Os modos de fazer e conhecer são dinâmicos e carregados de historicidade. Outra coisa é misturar os usos dados aos conceitos de processo e produto para justificar formas inusitadas de financiamento, com base em renda mínima para todo o setor da cultura, de forma universal, pressupondo a possibilidade da destinação de recursos sem critérios e métodos de *accountability*, pois são universais no contexto da cultura. Claro, na discussão de princípios ou ideias gerais, a ideia atrai, mas ainda falta lidar com operações, instrumentos de política e a complexidade das áreas culturais no contexto das políticas objetivas e das estruturas institucionais públicas.

Seja como for, a ênfase em um ou outro conceito – produto ou processo – tem a finalidade, na gestão pública, de estabelecer parâmetros avaliativos e de controle para o uso de recursos públicos ou privados. Evidentemente, todos os parâmetros têm alcances limitados e podem – bem como devem – ser questionados e criticados. Entretanto, o mais comum é que os gestores façam uso de elementos de ambos. Ademais, as atividades que, em geral, são vistas como processos podem ser perfeitamente consideradas como produtos. A resolução dos problemas relacionados com a prestação de contas e com a “desburocratização” dos instrumentos e métodos de políticas públicas não ganha muito com a confusão entre conceitos descritivos e normativos (ou simplesmente ideologizados).

Há, entretanto, um sentido interessante que se pode enfatizar. Ao acentuar os processos, toma-se o saber fazer como foco de análise e de ação pública. Essa posição é inteira e plausivelmente defensável. Talvez seja a posição mais próxima a que se pode chegar, dado o nível atual de reflexão, em relação à ideia de cultura como experiência social do cotidiano ou, como se queira, do sentido antropológico de cultura. O saber fazer pode ser, por exemplo, em caso extremo, contar uma história, dançar, cantar, tocar um instrumento, jogar etc. Estamos no âmbito do vivido, do processual e do dinâmico. No entanto, dada a complexidade do objeto das políticas de cultura, é difícil imaginar ou tomar a parte – uma orientação particular – pelo todo.

Há ainda uma confusão entre os modelos de financiamento e o uso de editais. Tanto órgãos públicos quanto empresas usam editais. Aliás, esse recurso não é novo, nem inusitado, mas é prática recorrente administrativamente tanto no âmbito da cultura como em outras políticas setoriais. Entretanto, essas distinções têm seus usos.

O primeiro dos argumentos, mais uma vez, concentra-se em afirmar a fonte pública orçamentária como única capaz de excluir a lógica do mercado. O segundo afirma que os processos são o componente mais importante nas atividades culturais – seria como se os bens, os espetáculos, as composições, os textos, os vídeos, os filmes, os DVDs, os CDs ou mesmo os roteiros não fizessem conjunto com os processos culturais. O terceiro argumento defende o uso de editais, como se fossem

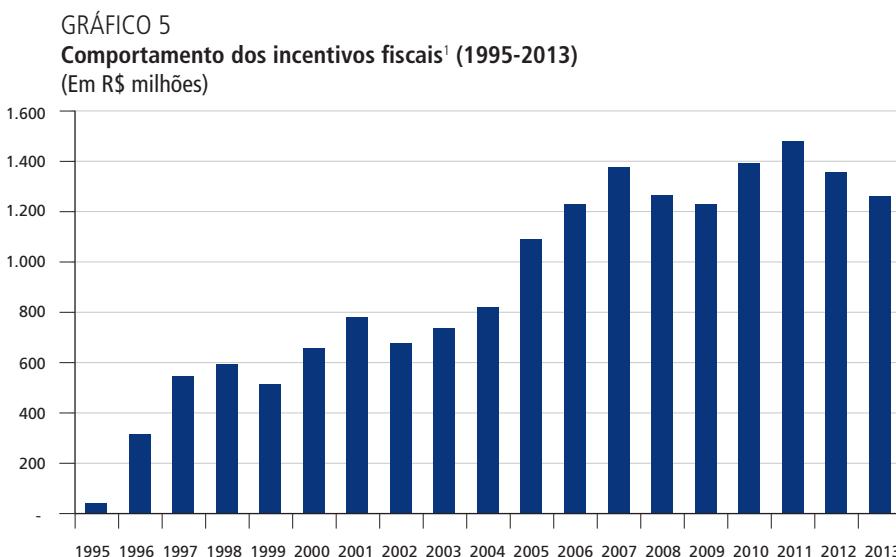
capazes, por si mesmos, de contornar capturas e realizar uma justa distribuição em nome do público. A presença ou não de editais não é diferencial lógico, mas ideológico. Acreditou-se, nos últimos anos, que a sua presença permitia conferir às políticas um sentido republicano, por contraposição às escolhas de preferidos ou a favor da lógica arbitrária do balcão. Vejamos de forma mais aproximada qual é a gramática dos incentivos fiscais e algumas de suas características em 2013.¹⁴ Também aqui são necessárias pequenas considerações introdutórias.

Os projetos apresentados para os incentivos fiscais não são objeto de restrições quanto ao mérito ou a outras questões substantivas por parte do MinC ou da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (Cnic). Mesmo assim, a estrutura administrativa mobiliza um grande esforço para a aprovação e a análise formal dos projetos. Em alguns anos do período, a taxa de projetos que captam recursos depois da aprovação pelo MinC/Cnic é sempre muito pequena (menos de 30%). A crítica mais veemente aos incentivos é que isso beneficiaria apenas o mercado; a segunda é que os recursos poderiam ser decididos a partir de discussões políticas; e a terceira é que a concentração de recursos seja em nível territorial, de projetos ou financiadores beneficiados.¹⁵ Ver-se-á, a partir da análise do comportamento dos projetos em 2013, que é necessária uma abordagem mais específica a respeito das três críticas. Provavelmente, serão necessários acompanhamento e avaliação que não levem em conta apenas ideias gerais. Enfrentar-se-á primeiramente a crítica das três concentrações; em seguida, no acompanhamento de 2013, de forma exploratória e ainda insuficiente, a de que os incentivos beneficiam os mercados e de que seria necessária uma discussão política a respeito de critérios alocativos. Deve-se dizer, a princípio, que concordamos com essas assertivas e com os princípios ali expressos, mas que temos que encontrar melhores formulações sobre elas.

Por mecenato pode-se entender a prática de apoio a ações culturais por meio de recursos advindos de doação ou patrocínio. É por meio desses recursos econômicos que pessoas e empresas valorizam e enriquecem o patrimônio cultural coletivo. A característica do mecenato é o aporte de recursos próprios à cultura em função do valor do bem cultural e econômico a ser apoiado ou em decorrência da associação da imagem pessoal ou da empresa. Inclusive, é possível afirmar que a cultura é bom negócio no sentido da construção de uma imagem para empresas que geram externalidades negativas – por exemplo, ao meio ambiente e à saúde. O gráfico 5 mostra que, mesmo com as críticas veementes, os incentivos fiscais proporcionaram recursos crescentes ao fazer cultural do período analisado. É verdade que há muitas oscilações com contração de recursos, o que acontece em momentos de menor dinamismo econômico ou de crises.

14. Mais informações em Barbosa e Freitas Filho (2015).

15. Mais informações em Finageiv Filho (2014).



Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)/MinC.

Elaboração do autor.

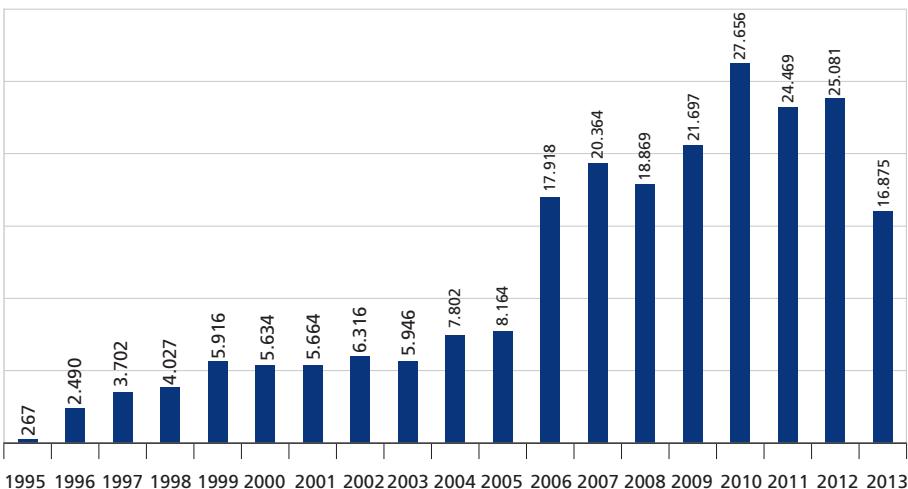
Nota: ¹ Valores de dezembro de 2013.

Os gráficos 6 e 7 trazem aspectos pouco enfatizados em relação ao comportamento dos incentivos fiscais. Em primeiro lugar, observa-se o comportamento de aprovação de projetos pelo financiador: as empresas e as pessoas foram se tornando sensíveis aos projetos na cultura. De 267 projetos financiados em 1995, salta-se para 2.490 no ano seguinte, e o número não para de crescer ano a ano, chegando ao pico em 2010, com mais de 27 mil projetos financiados. O número cai para 16.875 em 2013, mas ainda é bastante significativo no quadro da dinamização do campo cultural.

Dois fatores concorrem para o aumento do número de projetos apoiados. Em primeiro lugar, evidentemente, a política do governo federal de não limitar os gastos tributários indiretos. O campo cultural – apesar dos critérios para apresentação, uso de recursos e prestação de contas – aprendeu a utilizar os incentivos fiscais e a responder aos controles burocráticos. Isso facilita o apoio e descomprime a administração, por ser seletiva em relação ao público que apresenta tais projetos e pelos recursos de acompanhamento que os próprios financiadores acabaram por desenvolver. Esses aspectos devem ser mais bem avaliados – tanto proponente quanto financiador são muito variados em perfil, como veremos adiante –, mas a hipótese aqui levantada é plausível até que sejam desenvolvidos melhores instrumentos de julgamento.

O segundo fator refere-se ao que se apresenta no gráfico 7. Para além da generosidade do governo federal quanto aos tributos, é possível o maior atendimento dos projetos (maior número) em função de uma queda no seu tamanho médio: eram da ordem de R\$ 147 mil em 1998 e chegaram a R\$ 50 mil em 2010, com variações para cima nos anos seguintes.

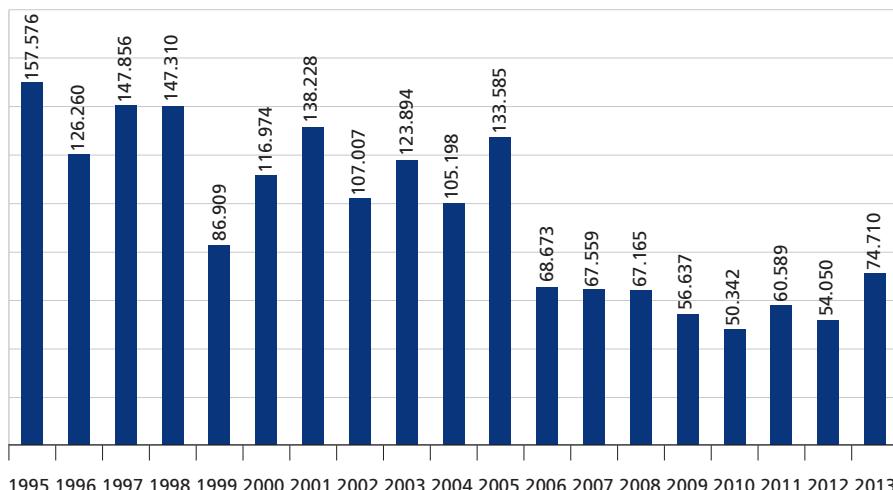
GRÁFICO 6
Comportamento dos projetos incentivados: número de projetos (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 7
Comportamento dos incentivos fiscais:¹ média por projeto (1995-2013)
(Em R\$)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2013.

Essas hipóteses devem ser mais bem avaliadas, inclusive com levantamentos empíricos de normas e orientações (que fogem ao escopo deste capítulo), para se

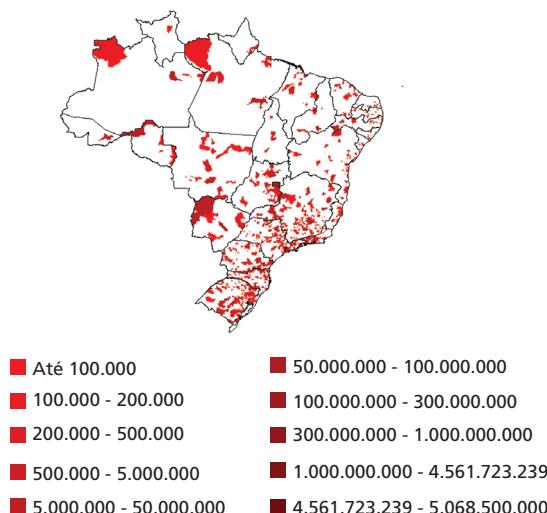
saber se a Cnic estabeleceu alguma normatização, ou se o movimento de redução dos projetos foi alguma estratégia dos editais das empresas, ou simplesmente um movimento espontâneo do campo cultural.

Seja como for, podemos considerar dois aspectos: *i)* os aumentos constantes dos recursos incentivados indicam que as críticas genéricas a respeito dos conteúdos de mercado dessa modalidade de financiamento não levaram aquelas críticas tão a sério a ponto de tomar medidas contrárias importantes; e *ii)* o número de projetos aumentou de forma significativa no período, o que provavelmente responde aos desejos de recursos de artistas e agentes culturais.

Assim, podemos deduzir algo sobre desconcentração e democratização do acesso aos recursos incentivados? Vamos devagar. Observemos as figuras 1 e 2 com a distribuição dos projetos pelos municípios em montantes e número. Dos 5.565 municípios brasileiros, 823 receberam recursos para projetos culturais. A iniciativa não foi, evidentemente, dos municípios, mas, em geral, da sociedade civil. Há casos de projetos ajustados e negociados com o poder público, mesmo que depois apresentados por associações civis. São Paulo e Rio de Janeiro concentraram 65% dos recursos, que, somados àqueles destinados a Belo Horizonte e Porto Alegre, chegam a 75%. Vale ressaltar que muitos dos municípios onde se desenvolveram projetos apresentam ou valores pequenos no período, ou pequeno número de projetos.

FIGURA 1

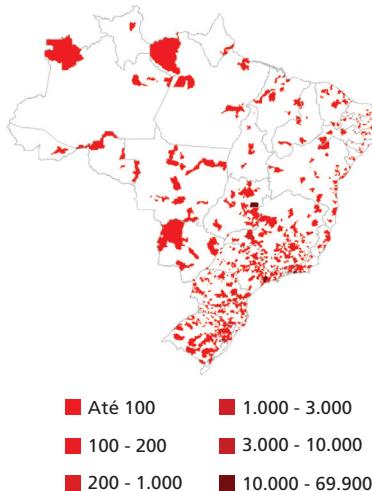
Incentivos fiscais: valores distribuídos pelos municípios brasileiros (1995-2013)
(Em R\$)



Fonte: Siafi; Sidor; Salic/MinC.
Elaboração do autor.

FIGURA 2

Incentivos fiscais: número de projetos distribuídos pelos municípios brasileiros (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.

Elaboração do autor.

Entretanto, as médias por projeto são menores nessas cidades, ao menos relativamente aos projetos apresentados na maioria dos outros municípios. Mesmo mostrando a concentração de recursos em termos territoriais, esses dados indicam as possibilidades – ainda que não existam políticas deliberadas, mas em decorrência da natureza dos projetos apresentados – da distributividade dos recursos entre os projetos do mesmo município. Voltaremos a esse ponto posteriormente.

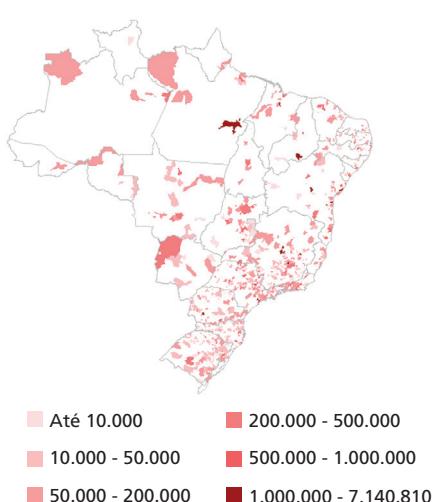
O Rio de Janeiro é precedido por 108 municípios que possuem médias maiores por projeto, sendo São Paulo o 195º e Belo Horizonte, o 520º, o que mostra, de certa forma, um padrão de maior distribuição entre os projetos.

Enfim, a concentração de recursos é real, pelo menos em termos territoriais, e muitos municípios não foram beneficiados pelos recursos incentivados; entretanto, o número de projetos apresentados nos municípios concentradores de recursos mostra que há uma demanda estruturada por recursos. A presença de muitos municípios fora do palco dos mercados dinâmicos e que apresentaram projetos vultosos mostra que a lógica dos incentivos fiscais não é apenas uma lógica de mercado. Se assim fosse, não teriam sido direcionados recursos médios significativos para projetos e municípios como Arari, Curionópolis, Ipiaú, Ituberá, Marabá, Quedas do Iguaçu, Rio Acima, Curvelo, Lençóis, Congonhas ou Paulínia – para citar os possuidores de projetos com maiores médias.

FIGURA 3

Incentivos fiscais: média de valor por projeto distribuído pelos municípios brasileiros (1995-2013)

(Em R\$)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração do autor.

Podemos lançar mais algumas hipóteses parciais: *i*) os projetos aprovados e financiados não se referem apenas aos grandes projetos do mercado; *ii*) a média dos projetos diminuiu; e *iii*) a distribuição dos recursos por um grande número tanto de projetos de pequeno porte quanto de projetos de grande vulto em municípios de baixo dinamismo e visibilidade do financiamento, em termos de retorno de imagem corporativa e econômica, mostra que nos incentivos fiscais convivem lógicas políticas e culturais complementares.

Aproximemo-nos mais do perfil dos proponentes. A lista presente na tabela 3 é dos maiores proponentes do período, o que representa 21,47% do total. Aqui há todo tipo de ator, de formato e inserção no campo cultural e no mercado cultural. A lista é encabeçada pelo Itaú Cultural e composta pela Fundação Roberto Marinho e pela Time for Fun (T4F). Ao mesmo tempo, verifica-se a presença da Orquestra Sinfônica Brasileira, do Museu de Arte Moderna (MAM), da TV Educativa, da Fundação Bienal de São Paulo, dos Amigos da Funarte, dos Amigos do Theatro Municipal do Rio de Janeiro e do Grupo Corpo.

Para extremar o argumento, pode-se dizer que se tem lado a lado a T4F, empresa líder do mercado de entretenimento em escala mundial, e a Associação de Amigos da Funarte, sendo esta uma fundação parte do SFC/MinC. Ao olhar para a lista completa, encontramos inúmeras surpresas do mesmo gênero, com fundações, universidades, museus, bibliotecas e institutos públicos ao lado de iniciativas culturais de todos os

tipos, entre as quais enfatizamos a Orquestra Sinfônica Brasileira, o MAM, a Bienal de São Paulo, a Orquestra Pró-Música do Rio de Janeiro, a Orquestra Sinfônica de São Paulo, a Funarte, o Theatro Municipal do Rio de Janeiro, a Fundação Iberê Camargo, o Instituto Tomie Ohtake e a Pinacoteca Arte e Cultura.

TABELA 3
Os maiores proponentes dos incentivos fiscais (1995-2013)
(Em %)

Número	Proponente	Participação
1	Instituto Itaú Cultural	2,91
2	Fundação Roberto Marinho	1,30
3	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	1,22
4	T4F Entretenimento S.A.	1,01
5	MAM de São Paulo	0,88
6	Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas	0,84
7	Fundação Bienal de São Paulo	0,83
8	Associação Orquestra Pró-Música do Rio de Janeiro	0,80
9	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	0,71
10	Associação Cultural da Funarte	0,69
11	Divina Comédia Produções Artísticas Ltda.	0,67
12	Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	0,66
13	Dançar Marketing Comunicações Ltda.	0,57
14	Associação de Amigos do Theatro Municipal do Rio de Janeiro	0,56
15	Fundação Iberê Camargo	0,56
16	Instituto Tomie Ohtake	0,56
17	Associação Sociedade de Cultura Artística	0,54
18	Corpo Ltda.	0,53
19	Associação Pinacoteca Arte e Cultura (Apac)	0,49
20	Instituto Alfa de Cultura	0,46
21	Mozarteum Brasileiro Associação Cultural	0,44
22	Instituto Moreira Salles	0,43
23	Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil	0,43
24	H Melillo Comunicação e Marketing Ltda.	0,40
25	Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul	0,40
26	Aventura Entretenimento Ltda.	0,40
27	Dell Arte Soluções Culturais Ltda.	0,40
28	Opus Assessoria e Promoções Artísticas Ltda.	0,38
29	Backstage Rio Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda.	0,38
30	Sociedade dos Amigos do Museu Oscar Niemeyer	0,34
31	Instituto Cultural Sérgio Magnani	0,34
32	Instituto Baccarelli	0,33
Total		21,47

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração do autor.

Vejamos agora os maiores financiadores do período. Destacam-se os bancos privados, sendo que o somatório de recursos das várias empresas com o mesmo nome e que atuam em segmentos diferenciados de mercado – a exemplo de bancos, *leasing*s, financeiras, seguros previdenciários, seguradoras, corretoras, capitalização etc. – colocaria a Petrobras na ponta, significando 14,08% dos recursos totais, em contraposição a 2,92% do Itaú e 2,79% do Banco do Brasil.

TABELA 4
Os maiores financiadores dos incentivos fiscais (1995-2013)
(Em %)

Número	Financiador	Participação
1	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	12,73
2	Vale S.A.	3,86
3	Banco do Brasil S.A.	2,79
4	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2,53
5	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)	2,07
6	Petrobras Distribuidora S.A.	1,35
7	Bradesco Vida e Previdência S.A.	1,28
8	Cemig Distribuição S.A.	1,10
9	Souza Cruz S.A.	0,91
10	Telecomunicações de São Paulo S.A.	0,86
11	Cielo S.A.	0,81
12	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	0,74
13	Banco Itaú S.A.	0,70
14	Itaú Vida e Previdência S.A.	0,67
15	Banco Bradesco Financiamentos S.A.	0,63
16	Banco Bradesco S.A.	0,63
17	Fiat Automóveis S.A.	0,61
18	Banco Itaucard S.A.	0,59
19	Banco Itaú BBA S.A.	0,57
20	Redecard S.A.	0,53
21	Companhia Brasileira de Distribuição (CBD)	0,51
22	Vivo S.A.	0,51
23	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM)	0,51
24	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	0,50
25	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)	0,50
26	União de Bancos Brasileiros S.A. (Unibanco)	0,49
27	Telemar Norte Leste PCS S.A.	0,43
28	Gerdau Aço Minas S.A.	0,42
29	Tractebel Energia S.A.	0,40
30	Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.	0,40
31	AES Tietê S.A.	0,39
32	Cia. Itauleasing de Arrecadamento Mercantil	0,39
Total		41,40

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração do autor.

Aqui a análise gera menor surpresa. Em primeiro lugar, aparecem as grandes empresas do petróleo e de telefonia, os bancos públicos e privados, as empresas de cigarro etc. A melhoria da imagem corporativa dá a cor e o tom. O que se gostaria de enfatizar é o grande número de pequenos financiadores – a grande maioria pessoas físicas e pequenas doações – que compõem os recursos dos projetos apresentados. Na verdade, o número de financiadores é muito vasto e pulverizado, como se verá adiante.

Ao reorganizar os dados para apontar os alcances e a extensão das ações apoiadas pelos instrumentos dos incentivos fiscais, temos as seguintes assertivas: *i)* mais de 10 mil proponentes apoiados – muitos se repetem todos os anos, especialmente os financiamentos de programações anuais de instituições culturais; *ii)* absorção de montantes significativos em poucos projetos de maior valor, sendo que 2% dos proponentes absorveram 46% dos recursos incentivados; e *iii)* muitos são os projetos pequenos, sendo que 20% deles são de até R\$ 10 mil e 62%, de até R\$ 60 mil.

Podemos acompanhar o perfil dos projetos em 2013 para estabelecer uma fotografia e colorir a reflexão a respeito dos incentivos fiscais. Em 2013, foram apoiados 16.875 projetos por 11.296 financiadores. Na média, cada financiador apoia 1,5 projeto, sendo que os recursos médios são da ordem de R\$ 74,7 mil por projeto, como se pode perceber pela tabela 5, que apresenta as características mais gerais da modalidade incentivos fiscais da Lei Rouanet.

Do total, 41 financiadores (0,3% deles em 2013) apoiaram 1.250 projetos, ou seja, 7,5% do total de projetos apoiados. Isso significou o apoio de poucas empresas a muitos projetos, médias altas por projeto em termos de valor; e, mais importante, 41% dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013 – referimo-nos aqui somente àqueles projetos de R\$ 5 milhões ou mais. Em outra perspectiva, têm-se 8.398 apoiadores (74,3%) que apoiaram 54,6% dos projetos, mas que significaram 1,4% dos gastos tributários indiretos – no caso dos projetos que não ultrapassaram o valor de R\$ 10 mil. Se tomarmos essa faixa (até R\$ 10 mil) e a seguinte (de R\$ 10 mil a R\$ 150 mil), temos 91% dos apoiadores, 72% dos projetos apoiados e 8% dos recursos totais.

TABELA 5
Projetos financiados nos incentivos fiscais (2013)

Intervalo de valores entre projetos (R\$)	Financiadores	Projetos apoiados	Projetos apoiados (%)	Média projeto/financiador	Total de projetos (R\$)	Participação por faixa (%)	Média por projeto (R\$)
Acima de 30.000.000	3	0,03	211	1,3	103.387.970	8,2	489.990
De 10.000.000 a 30.000.000	16	0,14	702	4,2	265.942.563	21,1	378.836
De 5.000.000 a 10.000.000	22	0,19	337	2,0	154.961.681	12,3	459.827
De 1.000.000 a 5.000.000	175	1,55	1.287	7,6	369.703.933	29,3	287.260
De 300.000 a 1.000.000	337	2,98	1.196	7,1	182.375.297	14,5	152.488
De 150.000 a 300.000	384	3,40	892	5,3	79.796.762	6,3	89.458
De 10.000 a 150.000	1.961	17,36	3.038	18,0	87.220.952	6,9	28.710
Até 10.000	8.398	74,34	9.212	54,6	17.342.794	1,4	1.883
Total	11.296	100,00	16.875	100,00	1.260.731.932	100,00	74.710

Fonte: Salic/Minc.
 Elaboração do autor.

Esses argumentos e a tabela 5 apontam para sentidos complementares.

- A presença de uma lógica de mercados concentrados: são necessárias pesquisas empíricas que mostrem os impactos das ações privadas no acesso da população a bens simbólicos. O amplo acesso aos bens simbólicos produzidos justificaria a presença dessa lógica, o que não impede sua problematização. O uso de recursos públicos é concentrado em poucos agentes culturais proponentes e financiadores, mesmo quando estes (financiadores) são empresas públicas ou estatais e aqueles (proponentes) produzam ações de interesse público.
- A presença de uma lógica complementar, que, embora não possa rapidamente ser descartada como de mercado, certamente tem consequências enquanto parte de políticas públicas. A questão aqui é a pulverização das ações e suas consequências na organização da cultura. É evidente a importância dessa lógica pelo simples fato da sua capacidade de mobilização de recursos e agentes culturais em torno de projetos e eventos. Mesmo que estes não tenham continuidade temporal, produzem grande impacto na criatividade, na produção simbólica e nas redes de interdependências culturais e econômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deve-se dizer que a contraposição entre os modelos de financiamento tem forte justificativa em ideias gerais, em cuja presença se podem organizar as escolhas públicas. Nada a dizer sobre os valores últimos que organizam essas ideias gerais, mas por esses podem-se ter simpatias inegáveis. A questão é se o sentido performático e o uso social e político que a essas se pode atribuir são seguidos por igual potência descriptiva e analítica. Aparentemente, a resposta é não.

O primeiro conjunto de ideias afirma que o Estado deve financiar a cultura, pois os mercados minimizam as possibilidades do exercício da criatividade ao reduzirem a cultura a relações de trocas monetárias, ou seja, os bens culturais são trocados por dinheiro, sendo a cultura assim transformada em mercadoria. Quer dizer, o mercado reduz a cultura a conjuntos de bens que podem ser comprados. Algo no bem cultural não pode ser reduzido ao mercado, pois o próprio bem carrega ideologias e mesmo a identidade das comunidades nacionais e locais que os produzem. Essa posição dá margem, por exemplo, às políticas de exceção cultural, como no caso francês, com sua defesa dos bens audiovisuais nacionais contra a indústria cultural internacional. A outra posição é mais radical.

A outra posição é mais radical. Nessa, diversidade cultural relaciona-se com processos sociais e políticos, portanto, não se liga, a não ser muito indiretamente, a bens ou produtos. Assim, as vinculações da cultura com processos políticos

identitários de reconhecimento cultural e ao exercício da própria cultura impõem reconhecer que a esta se solda a ideia de igual respeito aos modos de vida, às estruturas valorativas ou às linguagens, sob os quais os grupos sociais escolheram viver ou trabalhar.

Mais ou menos radicais, as duas posições relativizam o papel dos mercados. Na primeira abordagem, há uma recusa ideológica global dos mercados; e na segunda há uma descrição do mundo onde não há lugar determinante para a cultura material e para os bens. As duas descrições são relativamente ingênuas, não em um sentido qualquer, válido como o ideológico, mas especialmente do ponto de vista analítico, sobre as relações entre Estado, mercado e modos de vida (cultura); e também são simplificadoras a respeito das relações do mundo da vida, ou seja, do cotidiano com a economia.

Reconhecidas as diferentes posições sobre a matéria, pode-se dizer que o Estado, seja sua atuação realizada na forma de financiamento direto ou indireto, seja estimulando produtos ou processos, sempre estará incentivando a dinamização de mercados de bens culturais, independentemente se locais, regionais, nacionais ou transnacionais. Admita-se, por um lado, que o financiamento público se oriente para estimular trocas horizontais ou processos, e que mesmo assim essas trocas continuarão a ser, em grande parte, mediadas por materialidades ou bens. Admita-se, por outro lado, que o financiamento cultural se direcione ao reconhecimento da diversidade; então teremos de admitir ser expressa nos quadros da cultura material, e não apenas nas relações sociais fundadas em identidades descontextualizadas. As culturas e as identidades são, a uma só vez, materiais e simbólicas.

Em geral, apela-se para o conceito antropológico de cultura para justificar tanto a presença do Estado (já que os mercados são vilões do achatamento, da homogeneização e do empobrecimento cultural) quanto o foco das políticas públicas na questão da diversidade cultural. Nada mais equivocado. Já se mostrou que o sentido do conceito antropológico é seu uso, que já serviu a processos da administração colonial para sedimentação de relações de classe, formulações políticas contra-hegemônicas, defesa de mercados etc. A cultura popular, produzida a partir da urbanização, da presença dos meios de comunicação de massa, do cinema industrial, da música *pop*, enfim, das indústrias culturais, também é cultura e gera culturas, quer se queira ou não, em sentido antropológico.

O que o financiamento cultural brasileiro faz, na verdade – e o faz, pelo menos nos últimos anos, em nome dos direitos culturais e do conceito antropológico de cultura –, é focar públicos e delimitar um sentido de equidade. Inúmeros são os exemplos, a começar pelos programas Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Mais Cultura, ambos com ações no campo audiovisual, da leitura, da cultura digital, das artes, da música, da cultura popular, dos pontos de memória etc. O

que a política de financiamento faz empiricamente, entretanto, não se reduz a esse uso, como se percebeu com os exemplos da compra de livros, FSA, patrimônio e editais da Funarte, embora, muitas vezes, a ideia de equidade se associe a esta, mas com torções e adaptações conceituais.

Os incentivos fiscais, por sua vez, além de apoiarem instituições públicas, certamente apoiam inúmeras ações e atividades culturais das mais relevantes, podendo-se citar a seguir algumas das atividades financiadas pelo Banco do Brasil entre 2013 e 2014.

- Elles: mulheres artistas na coleção do Centre Georges Pompidou.
- Watch me move – o show da animação.
- Plano anual do Instituto Tomie Ohtake.
- Exposição de obras-primas do Renascimento italiano.
- Plano Anual de Atividades da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp).
- Exposição de Abraham Palatnik, o pioneiro da arte cinética no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB).
- Seleção Brasil em Cena, que objetiva revelar autores e atores de teatro.
- Sexta edição do Programa Educativo Artes Visuais 2012-2013.
- Todos os Sons – Domingo CCBB 2013.
- Exposição de artes multimídia.
- Décima segunda Mostra do Filme Livre (MFL).
- Cinesul 2013 – Festival Ibero-Americano de Cinema e Vídeo/20 Anos!

Esses são poucos exemplos que poderiam ser acrescidos por outros, tais quais apoios ao Instituto Inhotim, à Osesp, à Bienal de São Paulo, ao MAM, a festivais de dança, ao teatro, ao cinema etc., que são, sem sombra de dúvidas, da mais alta relevância cultural.

Antes, porém, de nos perguntarmos pelo direito cultural a que temos direito, poderíamos dizer que um uso possível a ser dado à ideia de que temos direitos culturais é poder justificar o direcionamento de recursos a grupos, associações e comunidades que, sem a preocupação explícita por parte do fundo público e, portanto, das políticas públicas, não realizariam valores como democratização cultural, democracia cultural e, mais importante, talvez, democracia no sentido de exercício da cidadania, quer dizer, de participação social nas decisões públicas.

Enfim, essa última frase contém parte dos sentidos do que se quer dizer aqui. A política cultural, para ser democrática e estar em conformidade com as gerações de direitos civis, sociais e políticos, deve corresponder a uma ampla institucionalização da participação, cujo objetivo seja desenvolver, distribuir e transmitir cultura às gerações futuras. Portanto, a construção de uma cultura política democrática é uma das peças das políticas culturais. Todavia, o que dizer das políticas públicas de cultura? Quais são seus instrumentos? Quais são seus recursos? Como delimitá-las, se assim for possível, em relação a outras políticas com conteúdos culturais possivelmente evidentes à luz do diáfano, impreciso e incomensurável conceito antropológico, tais como habitação, transporte, educação, saúde, proteção da criança e do adolescente, políticas étnicas, de gênero, ambiental etc., para selecionar poucos exemplos de uma lista extensa? Finalmente, uma derradeira questão: como elas se relacionam com as políticas culturais?

Uma sociedade moderna que tenha como objetivo a realização dos direitos à cultura dificilmente será capaz de excluir mercados dos processos alocativos, produtivos e distributivos. Nessa sociedade, há uma grande variedade de princípios morais, muitos dos quais em concordância, ou pelo menos tolerantes, com as maiorias e outros aos quais se impõem discordâncias mais ou menos radicais, mais ou menos razoáveis. Para nós, a homofobia, as formas de racismo e discriminação de gênero são exemplos de crenças particulares com as quais não se deve desejar conviver.

Muitas práticas culturais, entretanto, inclusive aquelas desenvolvidas na forma das artes e da criação estética, convivem com aquelas crenças e as estimulam como corretas e naturais. Esses são exemplos de práticas que podem ser incentivadas caso os critérios de política e de financiamento público se concentrem em conceitos de equidade funcional, ou seja, de renda, educação e exclusão de acesso a recursos públicos. Todos nós temos o direito à cultura, mas as instituições devem poder utilizar instrumentos e sanções para fazer cumprir tais direitos.

Assim como os instrumentos de política devem salvaguardar valores essenciais, eles devem poder impedir violências, corrupção e o florescimento de crenças culturais particulares em contradição com aqueles valores. Não se afirma, com esses argumentos, o direito de punir ou a adesão a instrumentos legais reconhecidamente imprecisos e mesmo injustos, mas a necessidade de admitir a importância de alguns princípios restritivos como parte das políticas públicas. Algumas práticas das instituições públicas podem e devem ser restringidas, assim como práticas culturais de uso comum podem ser questionadas, a exemplo da misoginia, da homofobia, do racismo e de todo tipo de chauvinismo. De qualquer forma, o direito de sancionar e punir imoralidades deve ser usado com prudência, sobretudo na distribuição de recursos para a criatividade e para as atividades críticas.

O leitor deve estar se perguntando que papel esses elementos têm nas decisões de estruturação de políticas públicas culturais. À primeira vista, estamos questionando o papel do Estado como instância organizadora central dos fenômenos culturais e da realização dos direitos. Em um segundo momento, estamos expondo a complexidade dos objetos de ação das políticas culturais e dizendo que a tipificação dos modelos de financiamento entre público e privado é uma jogada político-ideológica interessante, mas incapaz de descrever os instrumentos tais como se estruturam. Por fim, concorda-se com a interpretação do direito à cultura como parte da cultura política democrática, mas se discorda da ideia de dissociá-la do acesso a bens e produtos. A cultura pode ser um conjunto de processos, mas tais processos são mediados por bens. Portanto, não há como separar as materialidades do elemento simbólico.

Evidentemente, não se quer incorrer aqui em petição de princípios. Reconhecemos a presença de práticas culturais cujo objetivo não é gerar um bem. Todavia, não é possível dizer que as distribuições materiais e o acesso a bens não se constituem, por um lado, parte da cultura material e, por outro, parte dos direitos mais amplos da cultura, especialmente relacionada ao acesso a conteúdos, já que se cristalizam em suportes materiais.

Finalmente, afirma-se indiretamente que os princípios de equidade são importantes, mas insuficientes para desenhar políticas, e que é necessário se pensar em critérios concretos e regras capazes de estimular o que se deseja fazer politicamente, amplificando a riqueza das produções simbólicas. Também é necessário limitar as possibilidades de usar critérios particularistas como se universais o fossem, bem como é necessário fazer que as políticas sigam critérios restritivos a comportamentos equivocados, especialmente do ponto de vista moral (a exemplo da homofobia e do racismo, como já se viu), e limitadores do pluralismo democrático.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, F.; FREITAS FILHO, R. **Financiamento cultural:** uma visão de princípios. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2083).
- FINAGEIV FILHO, V. **Lei Rouanet:** 23 anos de incentivo à cultura. 2014. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.
- GIANNECCHINI, A. C. **O Iphan e o Programa Monumenta:** lições para a gestão do patrimônio cultural. 2014. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014.
- LIMA, L.; ORTELLADO, P. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 351-382, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/WnbcDa>>.

SANTOS, R. dos; COUTINHO, A. **Políticas públicas e regulação do audiovisual.** Curitiba: CRV, 2012.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan./fev. 1999.

SILVA, F. A. B. da. **Financiamento cultural no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2280).

SILVA, F. A. B. da; WALCZAK, I. A. O redesenho do “Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva”: o último ato e a racionalidade dos processos decisórios nas políticas públicas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 3., 2014, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Editora Unifor, 2014.

SILVA, F. A. B. da; ZIVIANI, P. (Org.). **Cultura Viva:** as práticas de pontos e pontões. 2. ed. Brasília: Ipea, 2011.



PARTE III – POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS E PARTICIPAÇÃO

CAPÍTULO 5

O REDESENHO DO PROGRAMA CULTURA VIVA: *PERFORMANCE DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA?*^{1,2,3}

Paula Ziviani⁴

1 INTRODUÇÃO

A participação social na elaboração de políticas públicas e nos processos de tomada de decisão, monitoramento, controle e fiscalização das ações do governo vem crescendo de forma significativa nos últimos anos no Brasil. As principais mudanças ocorrem, especialmente, a partir da década de 1990, com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e seus preceitos para a implementação de uma gestão democrática e participativa. A inauguração de um aparato institucional-legal, encarregado de garantir e normatizar a existência de uma democracia participativa, contribuiu para a formação de espaços institucionalizados de participação ampliada (Avritzer e Pereira, 2005). Tais experimentos democráticos de consulta social são concretizados por meio de conselhos de políticas setoriais, orçamentos participativos, participação nos processos de planejamento de políticas setoriais, elaboração de planos estaduais e municipais de gestão, plano diretor, conferências, fóruns, audiências públicas, ouvidorias, entre outros instrumentos.

Ainda que de maneira tardia, se comparada a áreas como Saúde, Assistência Social ou até mesmo Educação, a pasta da Cultura⁵ não segue à margem dessa nova dinâmica política. São vários os movimentos e investidas do setor para se fazer integrar à atmosfera de uma democracia radical (Habermas, 1997; Fung e Cohen, 2007). Destacam-se as atividades de implementação de conselhos nacional, estadual e municipal de cultura em todo o país; as diretrizes do então Ministério da Cultura (MinC) para a construção e implementação de um sistema nacional de cultura, com seus processos de participação social, gestão compartilhada e consulta pública; a realização de conferências periódicas e audiências públicas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap5>

2. Agradeço a Frederico A. Barbosa da Silva pela oportunidade oferecida de participar do encontro de redesenho do programa Cultura Viva, além das sugestões de desenvolvimento da análise ao longo do texto; e a Analúcia Sulina Bezerra e Márcio Simeone Henriques pela leitura atenta da primeira versão deste trabalho.

3. Uma versão *on-line* do texto foi publicada, primeiramente, na Revista Compolítica, na edição agosto-dezembro de 2014.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <pziviani@gmail.com>.

5. Refere-se ao campo das políticas culturais brasileiras formuladas e geridas pelo Estado.

e a elaboração de planos de cultura com a participação de diferentes atores da sociedade que não exclusivamente do poder público; a criação de colegiados e câmaras setoriais (dança, teatro, música, artes, culturas populares etc.); fóruns de discussão de caráter tanto público quanto privado; entre outras ações.

É fato que tal movimentação tomou robustez a partir das políticas difundidas pelo MinC desde 2003, momento em que a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a presidência do país. Desde então, sob a égide do discurso da necessidade de implementar uma “política republicana de cultura” (Silva e Ziviani, 2011) e acabar com o “balcão de negócios”⁶ instaurado durante anos, o MinC vem se esforçando para ampliar os canais de deliberação, participação e diálogo com o setor cultural. O que se percebe é que a participação vem, cada vez mais, especialmente nos últimos três governos, se tornando uma diretriz de Estado, ou seja, ela própria se constitui uma política⁷ voltada para a criação de espaços institucionalizados de deliberação e envolvimento na formulação de políticas públicas. Segundo Pereira (2012, *slides 7 e 4*), a política de participação social coloca o Estado como agente pivô na promoção do direito humano à participação, sendo ela própria, a participação social, um “método de governo e gestão”, um “instrumento de fortalecimento da democracia”.

É nesse contexto que emerge a proposta de redesenho do programa Arte Educação e Cidadania, o Cultura Viva,⁸ do MinC. A operacionalização do redesenho contou com um grupo de trabalho (GT) intersetorial, estruturado com a participação de diferentes agentes públicos do governo federal, estadual e municipal, além de membros da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC), representantes de pontos e pontões⁹ de cada região do país. Foram realizados encontros presenciais do GT, bem como diálogos virtuais via *e-mails* e fóruns de debate na internet. Desde o início do programa a ideia de redesenho já era anunciada por seus gestores (Ipea, 2012). A necessidade de repensar seus conceitos estruturantes foi o mote

6. Faz-se menção aqui às críticas do PT destinadas ao governo de Fernando Henrique Cardoso, alegando que, durante os seus dois mandatos, FHC relegou ao mercado a função de elaborar e gerir as políticas culturais. A referência específica é quanto às leis de incentivo à cultura organizadas via renúncia fiscal, principal instrumento da política cultural durante muitos anos.

7. Vale ressaltar a proposta do governo federal (Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato) de implantar uma política e um sistema nacional de participação social que estabelecesse princípios, diretrizes e objetivos para a gestão governamental.

8. Criado em 2004, o Cultura Viva visa reconhecer iniciativas culturais existentes na sociedade e incentivá-las, por meio de parcerias e convênios celebrados entre a sociedade civil e o Estado. O programa se organiza em algumas ações, sendo o ponto de cultura a principal delas, que articula todas as outras. Pontos de cultura “são grupos informais e entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais em suas comunidades” (Ipea, 2012, p. 17). A proposta inicial é conectar os pontos em rede, potencializando-os a partir da troca de conhecimentos, metodologias, divulgação das iniciativas, parcerias etc.

9. À semelhança dos pontos de cultura, “pontões de cultura são entidades jurídicas de direito público ou privado sem fins lucrativos, de natureza/finalidade cultural, que desenvolvem e articulam atividades culturais, nos eixos da informação, comunicação e educação, em parceria com as redes temáticas da cidadania e da diversidade cultural e/ou os pontos de cultura” (Ipea, 2012, p. 89). Ou seja, sua função primordial é vincular e articular pontos de cultura entre si ou às redes territoriais ou temáticas.

para a realização de diversas pesquisas de avaliação do Cultura Viva e para um seminário internacional de discussão e reflexão. A despeito dessas ações, este texto procura focar o processo e a dinâmica de deliberação pública instaurados nos dias 6 e 7 de dezembro de 2012, em Brasília, momento da apresentação dos resultados do redesenho e da aprovação dos itens que deveriam subsidiar o relatório final. O objetivo não é fazer uma descrição exaustiva do encontro, mas encetar algumas reflexões a partir da observação¹⁰ dos acontecimentos e do curso que tomou a discussão ao longo dos dois dias de encontro.

Para tanto, antes de abordar a dinâmica do evento propriamente, recorre-se ao conceito de esfera pública e às abordagens da democracia deliberativa, uma vez que se parte do pressuposto de que o seminário do redesenho se caracteriza como uma esfera pública em processo de institucionalização, em que são mediadas as negociações entre diferentes atores da sociedade civil.

A teoria democrática de Habermas (1997; 2002) apresenta o modelo discursivo como alternativa para as críticas que o próprio autor realiza às compreensões liberal e republicana de política. Segundo ele, a democracia em uma sociedade policêntrica e plural – com a emergência de públicos e não mais de “um público” –,¹¹ só é possível por meio da teoria deliberativa. Essa abordagem deliberativa de democracia considera imprescindível a participação dos cidadãos nos procedimentos de deliberação e tomada de decisão. Trata-se de um elemento central para a compreensão do processo democrático. A deliberação se faz possível pela via das regras do discurso e das formas de argumentação e negociação. Nesse sentido, a discussão pública e a negociação possuem função epistêmica, e a preocupação do autor consiste nas maneiras de se alcançar resultados racionais, com base nas condições de comunicação – abordagem racionalista, voltada para o consenso.

A partir da perspectiva de um sistema dual, Habermas (1997) apresenta como categoria analítica a relação entre “sistema” e “mundo da vida”, que se dá no âmbito da esfera pública. A teoria habermasiana opera com a noção de que a esfera pública é uma “estrutura intermediária” entre esses dois polos, “interrompendo o curto-círculo entre as preferências particulares imediatas e o particularismo generalizado dos interesses organizados no seio das associações” (Habermas, 1999, p. 24). É algo capaz de fazer a mediação entre os imperativos do sistema, normalmente regidos por uma razão instrumental (Estado, mercado e instituições), e os domínios do mundo da vida, regidos por uma razão comunicativa. A esfera

10. O método utilizado para a obtenção e a análise dos dados foi a observação participante, uma vez que nos foi concedida a oportunidade de participar dos dois dias de reunião como pesquisadores convidados pelo MinC e pelo Ipea. Como suporte à observação e à participação, fez-se o uso de gravador “para o registro do áudio dos encontros” e de anotações realizadas em caderno de campo, o que permitiu posterior consulta ao material de análise. Utilizou-se também o próprio relatório do redesenho apresentado durante o encontro.

11. Faz-se referência à esfera pública literária burguesa em detrimento do que Habermas (1984) chamou de mudança estrutural da esfera pública ao admitir a existência de vários públicos. A esfera pública burguesa consistia em pessoas privadas reunidas num público em que o público funcionava como uma instância crítica, como um contrapeso do Estado.

pública refere-se, portanto, ao “espaço social” da prática comunicativa, que confere vitalidade ao mundo da vida, do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política – uma estrutura comunicacional do agir orientado para o entendimento.

A conexão entre o sistema e o mundo da vida auxilia na compreensão da relação entre o Estado e a sociedade civil.¹² A esfera pública abrange os conflitos existentes na sociedade civil, os quais, quando colocados em pauta, em debate, produzem discussões capazes de gerar um poder comunicativo que influencia o poder administrativo (Habermas, 1999). Conforme apontado, tal “instância intermediária” de comunicação elabora questões e problemas politicamente relevantes, que emergem da esfera privada e das esferas informais da sociedade civil (mundo da vida), e os encaminha para o tratamento formal no sistema político.

2 O SEMINÁRIO DO REDESENHO: O EMBATE ENTRE PODER ADMINISTRATIVO E PODER COMUNICATIVO

Passa-se, então, para uma análise do processo de deliberação instaurado no seminário do redesenho do Cultura Viva e das estratégias adotadas pelos seus participantes para se fazer visíveis na arena pública de mediação entre diferentes atores – poder público, sociedade civil organizada na figura dos pontos de cultura, representantes de associações que lutam pelos direitos das ditas minorias, cidadãos comuns, pesquisadores etc. O objetivo é observar as várias dimensões desse processo e as diferentes posições que os atores vão tomando ao longo do debate. De início, pode-se adiantar que a ação comunicativa instaurada no seminário não se utilizou apenas de recursos racionalizados ou da força do melhor argumento, conforme promulgado pela teoria habermasiana. Ao contrário, como será possível perceber mais adiante, a principal moeda de troca foi a emoção – tanto da parte do poder público quanto da sociedade civil –, permeada por rituais, a princípio descontextualizados de seus locais de origem, que engendraram as negociações.

Interessante notar que o debate proposto se deu com base numa agenda política e num espaço formal de deliberação, em que inicialmente imagina-se que os argumentos sejam construídos de forma racional, imbuídos de razoabilidade mínima e voltados para o bem público (pela força do melhor argumento ou racionalidade do processo decisório das políticas públicas). O que se percebe, contudo, é que razão não significa necessariamente ausência de emoção – não são sentidos excludentes, como demonstram alguns autores,¹³ que não os separam ou distinguem. Caberia

12. Para Habermas (1999, p. 26), “o núcleo da sociedade civil é constituído por esses agrupamentos voluntários fora da esfera do Estado e da economia, que vão, para citar alguns exemplos, das igrejas, das associações e dos círculos culturais, passando pelas mídias independentes, associações esportivas e de lazer, clubes de debate, fóruns e iniciativas cívicas, até organizações profissionais, partidos políticos, sindicatos e instituições alternativas”.

13. Ver Maturana (1998).

indagar, inclusive, se o emocional não é ele mesmo a linguagem do discursivo. Ademais, não se rejeita a ideia de que, no caso do redesenho, a *performance* política que ali se desenvolveu tenha sido uma escolha deliberada e racional, uma forma de comunicar apelando para o emocional e o simbólico.¹⁴ Afinal, a experiência, sob o ponto de vista emocional e afetivo, foi componente relevante na prática deliberativa que se desenrolou. A racionalidade supostamente imanente ao processo decisório das políticas públicas – estabelecimento de critérios e análises, elaboração de instrumentos de execução, orçamento, desenvolvimento das ações – não resulta de algo simples. São diferentes os interesses que estruturam a política e a sua operacionalização, assim como os espaços de diálogo que a conformam.

O esforço que aqui se faz é tentar compreender esse evento específico de deliberação pelo viés da abordagem comunicacional, ou seja, procurar acompanhar a “construção comunicativa do problema em pauta, as relações estabelecidas entre os diferentes interlocutores, os argumentos defendidos por cada participante” (Marques, 2009, p. 20). Desse modo, conforme proposto por Marques (2009, p. 20), o foco não se volta exclusivamente para a investigação da troca argumentativa mas para que se observem as “situações e os contextos nos quais essa troca se produz, assim como a construção, por meio do debate, das regras às quais os interlocutores se submetem”.

Antes do início da apresentação formal dos resultados do redesenho, a abertura do evento contou com uma dinâmica de acolhida¹⁵ aos participantes, com a benção do Pai Lula, pai de santo atuante em terreiro de candomblé na região Nordeste e coordenador de um ponto de cultura de um dos municípios do estado da Bahia. Após a benção, todos os presentes no auditório se levantaram e fizeram uma enorme roda, que organizaria uma ciranda com os envolvidos ao som de batuques, triângulo e cantigas. Mais adiante, a metáfora da ciranda viria a fazer parte da fala de boas-vindas da então secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do MinC, como um simbolismo, na sua concepção, capaz de expressar o repositionamento do Estado em relação à sociedade civil propiciado pelo programa Cultura Viva – uma vez que, com as pessoas dispostas em roda, a organização se dá de maneira igualitária e horizontal.

Uma apresentação de bonecos, encabeçada por um grupo de teatro também de um dos pontos de cultura presentes, encarregou-se de trazer à tona algumas das controvérsias que perpassariam o debate que estava por vir entre poder público (MinC) e sociedade civil (pontos de cultura). Fizeram parte do repertório do espetáculo questões como os rumores sobre o fim do programa, a ausência ou o atraso no repasse dos recursos e a falta de reconhecimento da importância dos pontos de cultura para o país.

14. De acordo com Sennet (1999 *apud* Martín-Barbero, 2009) a “política tem atuação teatral”.

15. Nome dado pela programação oficial do evento.

A estimativa de público para o evento era de duzentos participantes, dos quais 34 eram integrantes do GT Cultura Viva.¹⁶ Na plateia, uma miscelânea de atores sociais: logo à frente se encontravam autoridades do poder público e membros dos órgãos governamentais interessados na temática (o número e a variedade de representantes institucionais evidenciava a relevância política do encontro); pesquisadores do Ipea responsáveis pela condução técnica dos trabalhos; representante da Organização das Nações Unidas (ONU); pesquisadores de universidades e de fundações de pesquisa convidados; membros da CNPdC; integrantes dos pontos de cultura que nos remetem à cultura popular, pela característica de seu vestuário, como batas brancas, saias rodadas, sandálias de couro etc.; mais atrás, um pequeno grupo de indígenas que não passou despercebido por conta do uso deliberado de um cocar feito de penas grandes, por parte do seu líder, e de colares feitos com sementes por cima de camisas e calças, pelos demais integrantes. Uma das índias amamentava um bebê de colo.

Durante o debate, cada qual ao seu modo acionaria os recursos disponíveis para demarcar o seu lugar de fala e fazer valer suas capacidades comunicativas.

A esfera pública tal como concebida por Habermas (1984) estava formada. Com os seus atores posicionados, em instantes começariam as tensões e os conflitos estabelecidos entre, na visão do autor, o poder comunicativo e o “poder administrativo”: questões referentes, a princípio, ao mundo da vida, mas que “no contexto das políticas culturais atuais” vêm ganhando cada vez mais *status*, visibilidade e capacidade de endereçamento ao sistema político, que acaba por inseri-las nos processos de tomada de decisão e, consequentemente, na elaboração de políticas públicas. Refere-se aqui às políticas culturais praticadas nas últimas gestões do governo federal,¹⁷ pautadas pelo que viria a se chamar conceito antropológico de cultura, que opera com base numa dimensão ampliada desse conceito para além das belas-artes. Nesse viés, questões como costumes, memória, identidade, organizações sociais de pequenos grupos etc. tornaram-se elementos de disputa e objetos primordiais de políticas públicas de cultura.

A dinâmica inicial proposta para o seminário previa: *i)* a apresentação do balanço geral das ações da secretaria do MinC responsável pela gestão do Cultura Viva; *ii)* a apresentação dos principais resultados alcançados pelo (reorganização semântica de alguns termos principais) do programa revisados; e *iii)* a realização do GT, acrescido da audiência ampliada descrita anteriormente, que deveria deliberar sobre as questões apresentadas formalmente pelo MinC e pelo Ipea, instituições responsáveis pela condução dos trabalhos.

16. Segundo informações contidas no verso da programação distribuída aos participantes.

17. Faz-se menção à atuação do MinC na primeira gestão de Dilma Rousseff, sob o comando de Marta Suplicy, e especialmente nas duas gestões do governo Lula, conduzidas primeiramente por Gilberto Gil, seguido por Juca Ferreira.

A fim de garantir o bom andamento das atividades, algumas orientações foram distribuídas aos participantes junto à programação do evento. As regras do processo de deliberação destacavam a necessidade de objetivação das contribuições para garantir a participação de todos; a solicitação para a entrega das contribuições também por escrito, a fim de facilitar a sistematização final; o pedido de cumprimento do tempo de fala de cada participante (três minutos); e a orientação de se evitar a apresentação de contribuições já encaminhadas por outros. Nenhuma delas viria a ser acatada pelos participantes.

A primeira etapa da fala técnica do Ipea se voltou para a apresentação dos exercícios realizados, com algumas variáveis para se estabelecer critérios de expansão do programa, uma vez que os recursos são escassos e um dos desafios a ser enfrentados pelo poder público é criar mecanismos para se alcançar o cumprimento da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Cultura (PNC) de atingir o número de 15 mil pontos de cultura¹⁸ até 2020. Para tanto, o programa deveria obedecer a critérios de distribuição dos pontos por população, de escalonamento de repasse de recursos de acordo com o porte de cada município, de ampliação do papel de articulação dos pontos de cultura, de distribuição do número de pontos por microrregiões, entre outros.

Sem a conclusão da apresentação dos resultados, a dinâmica que se seguiu marcou o tom que viria a ser dado até o final do evento. Os pontos de cultura hoje recebem uma quantia de R\$ 180 mil para a execução de um plano de trabalho que deve ser realizado ao longo de três anos. A proposta de escalonamento de repasse de recursos com base no tamanho dos municípios mexeria no montante desse valor, criando bases de recurso diferenciadas para municípios maiores ou menores no que se refere ao número de habitantes.

Segundo Habermas (1990), o poder utilizado administrativamente obedece a critérios próprios de racionalidade: o que conta não é a razão prática do uso das normas, mas a eficácia na implementação de um dado programa. Dessa mesma maneira seguia a proposta de redesenho elaborada pelos pesquisadores do Ipea, no sentido de tentar empreender um pouco de objetividade a um programa que foi implementado em meio a subjetividades, retóricas excessivas e festejos demasiados.¹⁹ De um lado, o poder público, preocupado com os critérios de ampliação que o programa deveria seguir para se expandir, além de questões voltadas à execução do orçamento, definição de prioridades com base nos provimentos e distribuição

18. Esse número encontra-se em torno de 3.500, segundo dados de 2011 (Brasil, 2012).

19. A proposta apresentada pelo Ipea fazia menção ao processo de implementação e gestão do Cultura Viva, que, desde o seu lançamento, empreendeu uma narrativa diferenciada de todas as outras políticas de cultura difundidas pelo país. Além disso, a dimensão poética sempre prevaleceu às questões normativas e de regulamentação das ações, à estruturação clara de seus conceitos e metodologia, aos processos de monitoramento e prestação de contas dos convênios, à dinamização dos repasses de recurso etc.

equitativa de recursos; de outro, a sociedade civil, interessada em questões que nada tinham a ver com o redesenho do programa. O seminário se transformou num fórum de lamentações e regramento de contas, em que as reivindicações individuais dos pontos de cultura presentes traziam como pano de fundo questionamentos voltados apenas para o financiamento das atividades que já existiam – afinal de contas, “não se mexe em time que está ganhando”.²⁰

A questão sobre o destino dos pontos de cultura após a conclusão do plano de trabalho previsto no momento do “conveniamento” com o Estado sempre foi um embate no programa. As organizações recebem recursos por três anos consecutivos e, finalizado esse período, deveriam, supostamente,²¹ buscar sustentabilidade financeira por meio da rede de parceiros propiciada pela própria dinâmica do Cultura Viva. Não é bem isso, contudo, o que ocorre. Ademais, não se pode ignorar que a pressão dos pontos de cultura para a “continuidade do programa”²² é alta, principalmente pelos que foram selecionados nos primeiros editais (como era o caso da maioria dos pontos de cultura presentes), com os quais houve problemas graves de repasse de recursos, prestação de contas e cobranças realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse imbróglio, todas as estratégias para dar corpo ao que Habermas (1990) chamaria de poder comunicativo foram acionadas. Algumas iniciativas dos participantes da sociedade civil para influenciar (“assediar”)²³ o contexto administrativo não optaram por fazer uso público da razão ao expor sua argumentação e sua manifestação de repúdio ao discurso técnico do Estado. O grupo convidado a ordenar o avanço do programa contraria a proposta e dá início a uma *performance* política, um veículo utilizado para “sensibilizar” o Estado sobre a “injustiça” que estava por cometer. O vencedor não foi, de longe, a força do melhor argumento, nem sua razoabilidade. No jogo dos pontos de cultura, ao microfone, na frente de todos, foi válido cantar, dançar, recitar poema, presentear a secretária do MinC e gestora do programa, falar rispidamente, agredir os técnicos do Ipea e chorar, tudo para dar visibilidade e legitimidade ao que estava sendo reivindicado.

20. Alegação de um dos representantes dos pontos de cultura se referindo às reivindicações de financiamento eterno por parte do Estado às suas ações.

21. A continuidade ou não dos conveniimentos nunca foi clara nos editais ou nas regras do programa. Durante algum tempo, negou-se a participação em novos editais por parte de pontos de cultura que já haviam sido contemplados. No entanto, após o processo de descentralização do programa, quando o poder público de estados e municípios passou a estabelecer parcerias com o MinC no sentido de realizar convênios com pontos de cultura da sua região, permitiu-se que os pontos de cultura que foram conveniados diretamente com o governo federal nos primeiros editais participassem também dos editais regionais.

22. A expressão entre aspas serve para ressaltar o seu real significado, a saber: o que de fato os pontos de cultura estão reivindicando é a continuidade de repasse de recursos para as organizações que já foram conveniadas e que já tiveram seus planos de trabalho executados e concluídos.

23. Segundo Habermas (1990), o poder comunicativo é exercido no modo do assédio, já que ele atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista.

Para tanto, eles deveriam obedecer à regra de já ter concluído seus planos de trabalho – também não deveria haver problemas no processo de prestação de contas. Além dessa questão, durante todo o programa, foram lançados editais de prêmios às boas práticas ou de reconhecimento de determinados atores, em que os pontos de cultura puderam se candidatar.

Durante o processo de deliberação, outras questões vinham sendo colocadas em pauta, a exemplo da situação dos índios no Brasil. Uma das indígenas presentes foi responsável pela bênção de abertura do seminário no segundo dia. Nesse momento, a índia, emocionada, não conseguiu falar, e o choro, assim como em outros momentos do evento, tomou conta do microfone. Vale ressaltar que 2012 foi o ano em que o país assistiu à polêmica em torno da situação dos índios da tribo Guarani-Kaiwoá, e a plateia se mostrou sensibilizada com a questão. Para reforçar a causa, uma representante da ONU veio à frente e fez um longo discurso sobre a injustiça praticada com os indígenas no país. Sua fala também terminou em choro.

Enquanto o palco político ia se formando a partir da exploração desses atos simbólicos, as questões mais objetivas referentes ao redesenho do programa iam ficando cada vez mais para o segundo plano. Nesse espaço de discussão essencialmente coletivo, ressaltaram-se as demandas e reivindicações individuais. O poder público, na pessoa da secretária responsável pela gestão do programa, parece ter se esquecido do seu lugar no processo e desconstruiu a sua própria posição. Nesse momento, o Estado se destituiu do seu discurso institucionalizado, normalmente presente no centro do sistema político, e acionou outros elementos para construir o seu posicionamento.

Provavelmente para evitar o embate e a indisposição, a secretaria entrou na dança, cedeu às chantagens e fez um discurso de atendimento à demanda dos pontos. Foi um discurso abarrotado de justificativas que tentavam evidenciar os elementos que acabavam por impor limites à sua ação, tais como recursos minguados, ausência de governabilidade, número reduzido de funcionários na secretaria e até mesmo mazelas físicas e doenças que a assombram, assim como a sua equipe. Uma tentativa, semelhante à dos pontos de cultura, de dar legitimidade ao trabalho que vem sendo feito.

O seminário foi finalizado sem a aprovação do relatório. A fala de encerramento da secretaria se estendeu na prestação de contas à sociedade civil de tudo que vinha sendo feito pelo poder público para sanar as dificuldades do Cultura Viva. Nesse caso, as dificuldades dizem respeito à normatização e operacionalização do programa, tais como: passivo dos pontos de cultura selecionados nos primeiros editais, que possuem dívidas com o Estado por conta das várias interpretações dadas à legislação que rege os convênios; mudança de regras para a prestação de contas no meio do processo; incapacidade do Estado

de dar vazão ao repasse das parcelas do convênio (parcelas de recurso atrasadas); editais e prêmios ainda não pagos etc. O respaldo às reivindicações individuais dos pontos de cultura foi reforçado quando o poder público se comprometeu a levantar os casos com problemas na prestação de contas e no repasse de recursos dos pontos de cultura presentes, além de acompanhá-los de perto junto à CGU. A se destacar, a decepção²⁴ do representante de um dos pontos de cultura presentes, que, próximo do término do evento, se deu conta de que voltaria para casa sem uma definição de quando receberia a parcela do seu recurso atrasado durante um bom tempo. Isso apenas para resgatar um dos casos mais marcantes.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Não se pode negar que recontar um fato é também recortá-lo, ou até mesmo construí-lo. Conforme apontado no início deste texto, o objetivo aqui não era reconstruir a história do seminário de redesenho *ipsis litteris* a partir da ordem dos acontecimentos. Procurou-se, isso sim, destacar, de maneira bem resumida, algumas das ações efêmeras dos indivíduos presentes e os discursos pronunciados, a fim de levantar algumas reflexões sobre o processo de deliberação e participação social na elaboração de políticas públicas.

A emergência de espaços onde se multiplicam as relações e os encontros entre Estado e sociedade civil para as tomadas de decisão é cada vez mais recorrente. Cabe indagar, contudo, em que medida esses mecanismos foram incorporados à cultura política da sociedade e se os espaços de participação criados, diferentemente do caso do redesenho, funcionam e são eficazes. Dito de outro modo, inquieta-nos ainda saber, a partir da observação do curso da discussão, se esses espaços de participação exercitam de fato o debate público voltado para questões de interesse coletivo – ou ainda se os atores vão a tais instâncias de participação essencialmente preocupados com o que lhes é próprio e lhes diz respeito diretamente, como “quando receberei meu recurso atrasado”.²⁵

Há uma evidente tensão entre a defesa de interesses particulares – mesmo que revestidos de interesses mais gerais, difusos e públicos – e a defesa dos interesses públicos implicados na política cultural do país. A fronteira entre o público e o privado se transforma numa linha tênue, deixando sobressair os conflitos entre o projeto coletivo e o individual.

Do ponto de vista da cultura política, talvez ainda seja preciso estimular formas de auto-organização da sociedade para que se criem o sentimento e a prática da cidadania participativa para questões de interesse público e a proposição de políticas públicas.

24. Nessa hora, ao microfone, um ato de desespero acompanhado de choro e de uma saída repentina e aos prantos do auditório.

25. Fala de um dos representantes dos pontos de cultura se referindo ao repasse das parcelas do recurso que não foi realizado por parte do MinC.

O que parece é que a ideia de um projeto político essencialmente democrático na prática ainda não foi amadurecida pela sociedade. É como se a proposta de uma democracia radical ainda estivesse para ser implementada, já que, tanto por parte do poder público quanto por parte da sociedade civil, ainda precisam ser revistos valores, posturas, atitudes e crenças políticas sobre esse processo.

Outro ponto que nos chama atenção é a capacidade de interferência da sociedade civil, com base no conhecimento da dinâmica da política pública. A tensão entre o poder administrativo e o poder comunicativo é evidente: existe um choque entre o discurso racionalizado da gestão e do Estado e a natureza das reivindicações da sociedade civil. Não deveria existir um limite para a participação popular? Uma das críticas dirigidas a Habermas é que ele teria focado de maneira excessiva na racionalidade do discurso para o entendimento mútuo (racionalidade comunicacional), deixando de lado questões de cunho mais subjetivo. Contudo, ao fim e ao cabo, no caso do redesenho, a forma da conversa interessava pouco, e o que estava sendo dito interessava mais.

Ainda no que se refere à abordagem habermasiana, cabe refletir se de fato o sistema é contraposto ao mundo da vida e vice-versa, uma vez que a observação da *performance* da democracia deliberativa, conforme exposto ao longo deste capítulo, deixou transparecer em diferentes momentos que as articulações políticas estabelecidas no âmbito do sistema estão imbricadas e repletas de questões do mundo da vida. Ou seja, a exigência de racionalidade técnica e burocrática por parte do poder público – necessidade de estabelecimento de critérios para o atendimento das demandas, o combate às desigualdades, o repasse de recursos para municípios menores e a ampliação do programa para regiões ainda não contempladas – é real.

Há autores, entretanto, que apontam que o Estado não pode mais ser analisado como algo capaz de impor uma ordem global. Ao contrário, trata-se de um “conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si, em diferentes intensidades, planos práticos e discursivos” (Silva e Abreu, 2011, p. 12), em que ocorrem, o tempo todo, mudanças de sentidos e redefinições das ações públicas com base em jogos de interesses, articulações pessoais e políticas, tradições culturais e crenças pessoais.

O que se quer dizer é que os processos decisórios não são estruturados com base na razoabilidade e na racionalidade supostamente inerentes ao “sistema”, como pressupõe Habermas (1997). As interações comunicacionais entrelaçadas no âmbito do sistema se dão, se não da mesma forma, a partir dos mesmos elementos das interações comunicacionais da vida cotidiana. Ou seja, no caso do redesenho, a suposta razão instrumental que se espera do poder administrativo foi constituída de uma razão comunicativa. Diferentes discursos foram acionados pelos participantes para a construção do seu próprio posicionamento. Foram vários os enunciados com

forte poder simbólico, apresentados tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil, porém com pouco ou praticamente nenhum desdobramento institucional.

Segundo Fung e Cohen (2007), a proposta da democracia radical é vincular uma participação mais ampla nas decisões públicas para a deliberação. Essa ideia defende a necessidade de uma atuação mais direta da parte dos cidadãos nas escolhas públicas e uma garantia de que as reivindicações serão de fato atendidas. Defende-se também a importância de se ter, “ao invés de uma política de poder e interesse”, a abordagem, da parte dos cidadãos, de “problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los” (Fung e Cohen, 2007, p. 222). Na perspectiva de Fung e Cohen (2007, p. 222), a expectativa é “mover-se de uma estrutura em que impera a barganha, a agregação de interesses e o poder para uma outra, em que a razão comum seja uma força dominante da vida democrática”.

Será que de fato o Brasil já atingiu uma democracia tal como pretendida pelos deliberacionistas? No caso do redesenho, aparentemente, o imperativo não foi o da melhor razão e dos melhores argumentos, modelados por valores democráticos como oportunidades iguais, bem comum, coletividade etc. Foi, sim, o da “estrutura da barganha”, velha conhecida de uma sociedade que ainda concebe o Estado como responsável por todos os provimentos, paternalista e ator primordial dos recursos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, p. 16-41, maio 2005.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva em números 2004-2012**. Brasília: MinC, 2012.
- FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 221-237, out. 2007.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 213-273.
- _____. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. Tradução de Márcio Suzuki. **Novos Estudos**, v. 1, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.
- _____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. O espaço público, 30 anos depois. **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**, n. 12, p. 7-28, abr. 1999.

_____. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002. p. 277-305.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Redesenho do programa Cultura Viva.** Brasília: Ipea, 2012.

MARQUES, Â. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas:** textos fundamentais. Tradução de Ângela Cristina Salgueiro Marques. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 11-27.

MARTÍN-BARBERO, J. Cidadanias em cena: performance, política e direitos culturais. In: ENCONTRO DO INSTITUTO HEMISFÉRICO, 7., 2009, Bogotá. **Resumos...** Bogotá: Unal, 2009. Disponível em: <<https://hemisphericinstitute.org/pt/enc09-academic-texts/item/679-staging-citizenship-performance-politics-and-cultural-rights.html>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

MATURANA, H. **Emoções e linguagem na educação e na política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

PEREIRA, L. M. **Política e Sistema Nacional de Participação Social.** 2012. 23 lâminas.

SILVA, F. A. B. da; ABREU, L. E. **As políticas públicas e suas narrativas:** o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, F. A. B. da; ZIVIANI, P. (Org.). **Cultura Viva:** a prática de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2011.

CAPÍTULO 6

OS USOS DO REGISTRO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL PARA RECONHECIMENTO DE DIREITOS INTELECTUAIS COLETIVOS: O QUE DIZEM OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO IPHAN SOBRE O LIVRO DE REGISTRO DAS FORMAS DE EXPRESSÃO^{1,2}

Rodrigo Vieira Costa³
Frederico A. Barbosa da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

A elaboração de sínteses culturais marca profundamente as ciências modernas, e entre elas, o direito. A ideia de reescrever as culturas e a diversidade humana em uma única narrativa caracteriza e qualifica os discursos do campo jurídico. Sistema jurídico, Estado, nação, soberania, dominação, legitimidade, direitos individuais, direitos sociais e, agora, direitos culturais são parte do vocabulário que constrói as narrativas da expansão e da consolidação da história moderna e de suas instituições típicas, especialmente do Estado-nação. Esse vocabulário não apenas descreve, mas tematiza e naturaliza valores, sustentando uma lógica discursiva complexa, porém particular. Os efeitos simbólicos dessa lógica são a imposição de uma forma cultural particular que é, assim, universalizada, impedindo narrativas alternativas, periféricas e descentralizadas de classes, grupos, povos e gêneros. Os discursos do patrimônio imaterial buscam, no mínimo, aparentemente, pluralizar essas narrativas. Nossa hipótese, entretanto, é que a mecânica dos poderes estatais gera efeitos simbólicos paradoxais, especialmente o da construção de narrativas unificadas, e que a formação discursiva dos direitos culturais contribui de maneira central para o funcionamento e a potencialização de efeitos de poder.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap6>

2. Publicado originalmente em Soares e Telles (2018).

3. Professor de direito público na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA); vice-coordenador do programa de mestrado em direito da UFERSA; pesquisador-líder de Estudos e Pesquisas em Direito Digital e Direitos Culturais (DigiCult); membro do colegiado do programa de pós-graduação em direito da UFERSA; membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza (GEPDC/Unifor); membro do Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial da Universidade Federal do Paraná (GEDAI/UFPR); membro do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCULT); e membro do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

A abordagem parte da sociologia da ação pública e, portanto, descreve a produção de quadros de significação na construção de problemas públicos no contexto da relação entre múltiplos atores e na mediação daqueles significados no interior do Estado, especialmente pelas linguagens do direito. Também usa do institucionalismo discursivo, orientação que leva a sério a produção de narrativas no processo de enfrentamento de problemas da ação pública. Os principais efeitos do acionamento dos inúmeros discursos em torno dos direitos culturais são a ocultação e o apagamento dos múltiplos sentidos subjetivos dos atores e coletivos que vivem as culturas e que serão objeto das políticas do imaterial, das suas transformações e decisões, e, por consequência, a hegemonização de um dos conjuntos de sentidos disponíveis, qual seja a do próprio discurso oficial da cultura como direito.

Assim, este trabalho, que se configura como a primeira parte de uma pesquisa mais ampla, tem como intuito a análise das políticas públicas do patrimônio imaterial a partir da dimensão do poder e da necessidade de pensar os instrumentos de políticas em seus usos cotidianos e negociados com os atores. Essa abordagem não é usual, especialmente no espaço discursivo do direito que se inspira em abordagens relacionadas à produção de argumentos que mobilizam tipos normativos (princípios, regras e normas de política), que se ligam à intenção da “melhor decisão” ou a narrativas únicas, com a finalidade de oferecer uma imagem de racionalidade moral não apenas à decisão jurídica, mas também aos processos das políticas e à proteção e garantia de direitos. A centralidade do Estado nem sempre é incômoda, embora gere efeitos paradoxais no que tange à questão da democracia e da participação.

Adota-se na pesquisa o método dedutivo, analisando-se, primeiramente, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, o instituto do registro, para, num segundo momento, analisarem-se as disputas envolvidas nos casos encontrados no Livro de Registro das Formas de Expressão.

Por fim, é o caso de enfatizar que há lugar na reflexão para discursos unilaterais e formalmente jurídicos. Não é com a intenção de desconstruir o lugar do direito que este texto se escreve, mas para afirmar que o direito, como qualquer discurso político, está sempre grávido de irmãos siameses, um conservador e outro transformador, ambos formados na causa das boas intenções.

2 O DIREITO E AS SUAS APORIAS

Depois de mais de quinze anos de vigência do Decreto nº 3.551/2000, ainda se sustenta, principalmente no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que o registro do patrimônio cultural imaterial (PCI) produz apenas efeitos declaratórios que titulam bens culturais imateriais como patrimônio cultural do Brasil e certificam comunidades, grupos e coletividades responsáveis pela continuidade, transmissão, sustentabilidade e fluxos de produção e difusão

dos bens registrados. Essa declaração produz e distingue o *status* de detentores, criando obrigações para o Estado, a fim de apoiá-los e fomentá-los através de ações e planos de salvaguarda. Apesar do caráter de distinção do *status* por meio do reconhecimento de bens e de detentores e produtores, a visão predominante, na autarquia federal e entre os membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, desde o início dos primeiros registros, era a de que o ato declaratório não garantia a esses sujeitos coletivos qualquer espécie de direito.

Entretanto, os detentores criaram, em torno do registro,⁵ expectativas de que o ato constituiria uma forma de garantir direitos, fossem os direitos culturais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e em tratados e convenções dos quais o Brasil faz parte – ou o direito cultural ao próprio PCI, o direito de participar da vida cultural e outros de diversas naturezas –, fossem as formulações jurídicas nascidas das postulações reivindicatórias encaminhadas ao Iphan ou baseadas na produção normativa proveniente do direito costumeiro-comunitário adotado eventualmente por seus modos de organização social.

O registro tem vários usos, entre eles a reivindicação, proteção e defesa de direitos intelectuais coletivos sobre os bens registrados, ou a eles associados, ou sobre seus produtos e resultados. Diante da frustração ou da não correspondência das expectativas criadas em torno do instrumento, as estratégias discursivas e políticas se multiplicam. Os detentores associam reconhecimento e valorização do PCI às ações e aos planos de salvaguarda, e fazem usos de outros instrumentos e argumentos, como o da propriedade intelectual (PI), dispostos na legislação federal brasileira.

O registro tem uma forma estratigráfica, de muitas camadas, pois trata-se de inscrições complexas. Os casos de bens culturais imateriais integram seus processos administrativos singulares, bem como seus dossiês e anexos, ou estão documentados em outros processos de igual natureza, diretamente vinculados às demandas trazidas para solução ou mediação do Iphan. Nesse sentido, esses documentos traduzem, em certa medida, realidades sociais e protagonismos coletivos relacionados a cada um dos registros, bem como às condições específicas nas quais se produziram as diferentes posições e discursos sobre os efeitos do registro do PCI.

Assim também, identificam bens e quais seus elementos essenciais, em quais livros foram inscritos, quem são os sujeitos detentores, onde estão localizados como referentes culturais, quais expectativas aparentes e reais e as motivações do reconhecimento, além dos entendimentos do Iphan, do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, das instituições governamentais e não governamentais que participaram ou colaboraram da produção do registro. Essa produção de

5. Instrumento de reconhecimentos de bens culturais como parte do PCI pela sua inscrição nos livros das formas de expressão, dos saberes, das celebrações e dos lugares, além de outros que possam ser criados se o bem não se enquadrar em quaisquer dos livros anteriormente mencionados.

inscrições deixa traços do desenvolvimento do processo de patrimonialização, em função dos desdobramentos políticos, sociais, econômicos e legais decorrentes do registro e, depois, em função da implementação de ações e planos de salvaguarda e de toda a conflitualidade que segue o ato declaratório. Inúmeros são os casos de apropriações, usos indevidos dos bens patrimonializados e até mesmo de conflitos decorrentes das limitações impostas pela política estatal. A respeito dos conflitos, os processos administrativos revelam o que está em disputa, quem disputa, quais os direitos envolvidos nas querelas apresentadas ao Iphan pelos detentores em virtude do registro do PCI, quais soluções, providências, atuações da autarquia e desfechos se apresentaram, ou eram passíveis de se apresentar.

Assim, se demonstra nesse trabalho, a partir dos documentos, que o registro, longe de ser meramente formal ou declaratório, produz *efeitos* e é objeto de diferentes usos, entre eles, reivindicatórios, de defesa e proteção de direitos culturais coletivos e de outros associados a ofícios, expressões e saberes-fazeres integrantes do PCI brasileiro. Dessa forma, o PCI e seus instrumentos de política pública produzem e ao mesmo tempo oferecem recursos de mediação de conflitos de diferentes naturezas:

- ambientais (por exemplo, Paneleiras de Goiabeiras e Cachoeira de Iauaretê), cujo cerne estava no acesso à matéria-prima de fazeres de determinado ofício ou na tentativa de impedir a realização de empreendimentos e obras que destruíssem espaços espirituais e comprometesssem a realização de ritos e celebrações de povos indígenas;
- sanitários (por exemplo, queijo de Minas), que se centravam na regulamentação pelos órgãos de vigilância sanitária da prática de determinados modos de fazer;
- territoriais e de organização do espaço (por exemplo, baianas de acarajé e jongo), cujo foco era a permissão de uso de espaços públicos para comércio de produto resultante de ofício registrado, ou o uso do registro como prova de reconhecimento identitário para reivindicação de titulação de territórios quilombolas;
- de memória e identidade (por exemplo, etnias indígenas dos rios Uaupés e Papuri, para quem a cachoeira de Iauaretê é sagrada), cuja centralidade era a repatriação de objetos e artefatos dos detentores que se encontravam musealizados ou em posse de terceiros; e
- de direitos intelectuais coletivos e propriedade intelectual (por exemplo, arte Kusiwa Wajápi e viola-de-cocho), cujo objeto da questão era demandar do Iphan atuação contra apropriação indevida dos bens imateriais por terceiros não detentores.

Eventualmente, as questões sobre as demandas atinentes a direitos intelectuais coletivos e PI na salvaguarda do PCI entrecruzam-se com os conflitos ambientais, sanitários, de organização do espaço público, de memória e identidade, sendo, igualmente ao registro, apresentados como solução sobreposta que fortalece a proteção de expressões e conhecimentos tradicionais registrados.

Como pode ser observado, o direito produz e reconhece grupos, coletivos e povos, mas também cria conflitos e dispõe as armas para sua resolução.

2.1 Ressignificações da atuação do poder público

Ao analisar o significativo conjunto de processos administrativos de alguns casos relacionados aos bens imateriais registrados, não nos ativemos aos detalhes, às minúcias, nem à descrição e averiguação dos procedimentos formais, tampouco à validade material das etapas do registro do PCI, mas aos enunciados dos proponentes, dos detentores e das demais partes diretamente ativas no registro, Iphan e Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, acerca do seu alcance no que atine aos efeitos do mecanismo para reconhecimento de direitos intelectuais. Assim, também, concatenaram-se os episódios conflituosos, ao redor de bens registrados nos quais as questões de um direito intelectual coletivo e da PI convencional aparecem, com outras demandas por direitos (anteriormente referidas em alguns casos), cujo histórico demonstra a real motivação do pedido de registro, muito embora não tenham ficado expressas nos pedidos dos proponentes dirigidos ao Iphan, mas circundam o processo singular de aplicação do mecanismo de cada um e dos conflitos posteriores com terceiros estranhos à salvaguarda do PCI.

De todo modo, no que tange aos efeitos constitutivos do registro do PCI, não se pode afirmar que, nos conflitos analisados, houve desfecho conclusivo judicial ou extrajudicial, tampouco que os detentores alcançaram, por meio da interpretação expansiva do registro do PCI e da reivindicação de seus direitos originários ou comunitários, resultado satisfatório de suas postulações (Alencar, 2010, p. 94). Desse modo, também, em cada caso, a atuação do Iphan se deu em diferentes modalidades, sendo que a posição inicial foi gradualmente modulada no sentido de ressignificação da atuação do órgão estatal em relação aos efeitos declaratórios associados ao registro, na criação de instrumentos e procedimentos de ação pública, na prática dos planos de salvaguarda e na percepção sobre a visão do poder de polícia ainda arraigado à tutela protetiva de bens materiais tombados.

2.2 Os atores da sociedade civil

O Decreto nº 3.551/2000 legitimou e atribuiu maior espaço aos órgãos e entidades estatais para requerer o registro. Entretanto, a maioria dos requisitantes era de organizações da sociedade civil (associações) e entidades associativas de produção

de produtos vinculados aos modos de saber-fazer (cooperativas), que mantêm alguma espécie de vínculo direto com o ofício e a expressão reconhecidos e valorizados pelo mecanismo. Quando não, ainda que o proponente fosse órgão público, entidade estatal ou ente federado, o pedido nunca era feito sem o apoio, a participação ou a parceria da sociedade civil, mesmo que a situação de demanda de reconhecimento contivesse algum grau de ambiguidade, seja em relação ao alcance dos instrumentos, seja quanto à complexidade do plano de ação.

Apesar de o requisito da relevância nacional ser uma das condições do registro do PCI, o que se observou foi a predominância de bens referenciados localmente em municípios e territórios indígenas, ou regionalmente em estados, regiões de estados ou parte deles. O que ressalta dessa característica é a necessidade de deslocamentos discursivos da atuação do poder público da ideia de referência nacional para outros enunciados que produzem bens de natureza imaterial reconhecidos pela sua importância no que toca à diferença, à alteridade no contexto de comunidades nacionais imaginárias. Mesmo assim, ainda se recorre a um ambíguo jogo de nacionalização dos bens, com argumentos a respeito da incidência maior ou menor de uma referência cultural no espaço do território nacional ou por sua difusão pelas indústrias culturais e pelos meios de comunicação (a exemplo do carimbó), pelas migrações endógenas para as grandes cidades. Pode-se mencionar o caso do ofício das baianas de acarajé, que se encontraria organizado em múltiplas capitais, sendo associado às religiões de matrizes africanas e ligado aos grupos sociais afrodescendentes disseminados pelo Brasil, muito embora o local de referência do ofício seja Salvador.

Apesar das ambiguidades em relação aos discursos de referência nacional, percebe-se a existência predominante do discurso local e regional, podendo também ser encontradas práticas de reprodução e produção do bem cultural imaterial em espaços territoriais circunvizinhos. Isso significa que o registro do PCI permite a agregação de detentores em dimensões de abrangência diferentes da localização referente, podendo, eles também, fazer uso do instrumento para defesa, proteção e prevenção da salvaguarda de direitos culturais coletivos. Os detentores são em sua maioria povos indígenas ou grupos sociais afrodescendentes que podem pertencer ou não a comunidades tradicionais, mas, em contrapartida, ainda assim, se utilizam de conhecimentos e práticas transmitidos de geração a geração, dado relevante para a continuidade histórica do bem imaterial. Há também outros grupos socialmente diferenciados, formados por produtores rurais e artesanais que possuem formas próprias de organização social, fundamentais para reprodução cultural e econômica de certos bens, como queijeiros em Minas e produtores de cajuína no Piauí.

2.3 As expectativas: os direitos em rede de enunciados

Um ponto a se destacar é que, embora na maior parte dos pedidos constem, como motivação e convicção em torno do registro, o reconhecimento, a valorização, a

transmissão intergeracional, a importância para identidade cultural, a importância socioeconômica e simbólica, a ratificação da identificação dos bens pelo Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) e o risco do desaparecimento do bem cultural imaterial, há no teor dos processos, ou pode deles se depreender, que os detentores geraram expectativas ou pensavam que o mecanismo conceder-lhes-ia direitos sobre os processos de formação, produção e reprodução cultural do PCI declarado, consequentemente impondo limites a terceiros, ao Estado, e gestando controle sobre interferências indevidas e autorizações sobre seus usos.

É certo que há bens culturais que são *res extras commercium*, por expressa disposição legal, ou em virtude de sua natureza simbólica, como aqueles relacionados a expressões e conhecimentos tradicionais sagrados e secretos, cujo valor para o povo indígena, grupo ou comunidade tradicional está vinculado a suas crenças, cosmogonias ou práticas religiosas (Lixinski, 2013, p. 98), estando, portanto, sujeitos ao respeito a outros direitos fundamentais como liberdade religiosa e privacidade cultural.

Em contrapartida, os bens culturais imateriais, seus objetos associados ou produtos resultantes, não obstante o valor cultural e de uso tradicional, em regra são passíveis de serem transformados em mercadoria. Para Arantes (2009, p. 184), “nem todos os povos reificam os produtos de suas práticas como bens pertencentes a proprietários individuais, como objetos confeccionados para a fruição estática ou para se obterem vantagens em transações comerciais”.

Assim, proteger as expressões tradicionais e os modos de saber-fazer das apropriações pelo mercado, inclusive com a legitimação do Estado, por meio da imposição de normas sanitárias demasiado restritivas, dos excessos de disciplinamento e ordenação do espaço urbano que impedem a instalação de locais de produção dos bens imateriais, do controle homogeneizador da produção do PCI e das restrições de acesso às matérias-primas, foi o que motivou o registro por parte de muitos detentores (Dianovsky, 2013, p. 7).

Entretanto, o registro em si trouxe impactos e transformações, advindos da valorização e visibilidade do bem imaterial, que alteraram a sua dinâmica e sustentabilidade frente às investidas de apropriação e às demandas do mercado. Elementos simbólicos para a caracterização do bem cultural imaterial, como autenticidade, passaram a ser relevantes nessa arena, conquanto signifiquem a origem, proveniência, ou designem e atribuam determinado produto a conhecimento tradicional registrado como PCI.

A rede de enunciados associando direitos ao PCI, a exemplo dos direitos intelectuais, direitos costumeiros ou outros, faz com que as práticas de proteção não se apresentem como soluções únicas. Em cada rede, por conseguinte, a atuação do Iphan será diferente, a decisão por parte dos detentores de tornar o bem cultural imaterial permeável ao mercado ou associá-lo aos modos de vida tradicionais compõe

o quadro de decisões agônicas. Os mecanismos usuais da PI (direitos autorais, marcas, indicações geográficas etc.) tanto podem ser usados pelos detentores dos bens culturais imateriais como estratégia preventiva e defensiva contra apropriação de terceiros e veículo de sustentabilidade, associados ao registro do PCI e ao lado das ações e planos de salvaguarda, como podem ser objeto de emprego por pessoas físicas e jurídicas, alheias ou aparentemente estranhas aos processos de formação, produção e reprodução do bem cultural, com o fito de tornar exclusiva a proteção jurídica de seus interesses, indo de encontro a intercâmbios culturais, transmissão intergeracional, inovações, aprimoramentos e continuidade de dados, na dinâmica do patrimônio imaterial, por povos, grupos e comunidades tradicionais (Ramírez, 2012, p. 25-26; Lixinski, 2013, p. 176).

2.4 Os limites dos instrumentos jurídicos tradicionais de proteção: de ato declaratório à política pública

As categorias de bens culturais imateriais registrados, tais quais expressões e conhecimentos tradicionais, podem se encaixar ou não na proteção dada pelos mecanismos da PI. Por exemplo, podem recair direitos autorais sobre uma música tradicional de um violeiro de cocho, desde que ela atenda aos requisitos da originalidade (ou contributo mínimo) da criação, tenha autoria identificada e individualizada, ou passível de identificação, e exteriorização pública por meio de sua fixação num suporte, tangível ou intangível, isto é, desde que seja considerada obra intelectual, e não integre o rol do art. 8º da Lei de Direitos de Autor (LDA).

Em contrapartida, do ponto de vista dos direitos autorais, esses bens culturais podem não receber proteção alguma, se se tratar de expressão cuja origem e tempo de criação sejam impossíveis de identificar, concluindo-se ser uma obra pertencente ao domínio público em virtude de sua transmissibilidade ancestral não permitir a individualização da autoria. As expressões tradicionais, enquanto manifestações casuísticas (momentâneas ou pontuais), efêmeras, mutáveis, processuais ou sagradas, sem fixação num suporte, sob a ótica autoralista, não seriam objeto dos direitos autorais, isto é, consideradas como obras intelectuais. Quando representam algum estilo ou sistema de símbolos pertencentes a determinada cosmovisão de povos indígenas ou comunidades tradicionais, em geral, são expressões consideradas pelo direito de autor em domínio público.

O mesmo ocorre com os conhecimentos tradicionais do PCI, que embora pelo sistema econômico tenham aproveitamento potencial, pelo atual modelo legislativo e internacional da propriedade industrial não atenderiam aos requisitos de instrumentos como a patente, por lhes faltarem a caracterização da novidade e/ou da atividade inventiva, do caráter técnico e de sua aplicabilidade imediata (Ramírez, 2012, p. 26), ou por não se apresentarem como “solução técnica para um problema técnico” (Barbosa, 2003, p. 3). Segundo Belas (2012, p. 49), via de regra,

alega-se que a maioria dos instrumentos de proteção desse sistema não serve aos conhecimentos tradicionais porque: a) foram formulados com o intuito de garantir direitos individuais e não coletivos; b) a exigência de titularidade presente em praticamente todos os mecanismos de proteção – marcas, patentes e desenho industrial – não pode ser aplicada a saberes que em sua maioria possuem origem difusa; c) não atende ao requisito da novidade, uma vez que se tratam de conhecimentos ancestrais; d) a determinação de um período de validade da proteção é incompatível com o caráter imprescritível de conhecimentos ancestrais; e) a privatização do conhecimento, presente no conceito de propriedade, vai de encontro ao sistema de valores e ao próprio modo de produção e reprodução do conhecimento de grande parte das comunidades tradicionais, que têm como base o compartilhamento do saber, informações e experiências.

Na maioria das vezes, a proteção pela PI recai sobre os produtos e resultados, materializados em objetos com valor de uso cultural (artístico, científico, literário, lúdico, ornamental etc.), ou com aplicação prática em outras esferas da vida humana (gastronomia, alimentação, utensílios domésticos, lazer, entretenimento), encetados pelos processos de formação, produção e reprodução dos bens culturais imateriais, mas não sobre os processos representados pelo PCI em si.

É importante ter em mente que o direito de propriedade intelectual protege uma ideia traduzida em um formato dado, enquanto que o direito do patrimônio cultural protege a expressão das crenças, práticas e valores da comunidade. Esta é uma diferença importante, e esboça uma das deficiências fundamentais da proteção da PI (Lixinski, 2013, p. 177, tradução nossa).⁶

Para visualização das demandas dos detentores dos bens culturais imateriais em torno de direitos intelectuais coletivos e da PI tradicional, podem-se relacionar os tipos de usos interpretativos que fazem do PCI nos conflitos com terceiros e como prevenção, distribuídos temporalmente em antes, durante e depois do registro do Decreto nº 3.551/2000, conforme a seguir.

- A reivindicação de direitos intelectuais coletivos: quando detentores reclamaram um direito de atribuição e/ou de controle sobre usos distintos dos tradicionais de seu povo ou grupo social, com postulações de providências e/ou reparos ao Iphan, diante da ocorrência de fatos ou episódios em que terceiros, agentes econômicos privados constituídos como empresas, apropriaram-se ou se utilizaram de expressão ou modo de saber-fazer registrado, indevidamente e sem autorização pretérita.
- O uso positivo: quando, antes da ocorrência dos episódios conflituosos de apropriação indevida, os detentores, antes e durante o registro, tinham a ideia que a salvaguarda constitucional do PCI trazia em si embutida a

6. "It is important to bear in mind that IP law (particularly copyright) protects an idea translated into a given format, whereas cultural heritage law protects the expression of community beliefs, practices, and values. This is an important difference, and outlines one of the core shortcomings of IP protection".

proteção de um direito intelectual coletivo, portanto, o Iphan teria de adotar e encaminhar providências para que cessassem as investidas de terceiros.

- O uso defensivo: quando, diante de situações conflituosas anteriores, concomitantes e posteriores ao registro, os detentores ampararam-se na defesa do PCI para impedir que terceiros monopolizassem, ou eventualmente restringissem, seus modos de saber-fazer e suas expressões, por meio da apropriação indevida via utilização de mecanismos previstos na legislação da PI, exigindo do Iphan providências para interrupção desses registros de outra natureza.
- A sobreposição de mecanismos do PCI e da PI: quando, durante e após o reconhecimento do bem cultural imaterial, diante da frustração de expectativas acerca do instrumento ou do esclarecimento, errôneo, realizado com base no argumento de que teria apenas efeitos declaratórios, os detentores recorrem, de maneira propositiva e preventiva, à associação entre o registro e os mecanismos existentes na legislação da PI, como indicações geográficas e marcas coletivas, obtendo auxílio por meio de parcerias com o Iphan, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), outras instituições governamentais técnicas de outras instâncias federadas e organizações de produtores de produtos resultantes de ofícios e modos de saber-fazer registrados.

As categorias em que as demandas foram divididas podem se sobrepor, de acordo com a natureza de cada caso. Assim, as reivindicações de direitos intelectuais coletivos podem descrever usos defensivos, como também usos positivos são frequentemente associados à utilização defensiva do PCI. Dessa maneira, os conflitos instaurados sobre bens imateriais registrados nos dão uma nova descrição do direito como instrumento de políticas e como objetivo, e das suas relações com as ações do poder público.⁷

7. Como visto na classificação da natureza dos conflitos concernentes aos bens registrados, as questões do PCI extrapolam o campo dos direitos intelectuais. Assim, não se desconhece o teor do já citado caso do jongo do Sudeste em que jongueiros quilombolas se valem do registro do PCI como reconhecimento de suas identidades para fins de demarcação de seus territórios (Alencar, 2010, p. 93) e dos casos resolvidos na esfera administrativa, com colaboração de organizações não governamentais (ONGs) (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN e Instituto Socioambiental – ISA), da recuperação de acervos de objetos simbólicos e ritualísticos de povos indígenas do rio Uaupés, que se encontravam no Museu do Índio em Manaus (Alencar, 2010, p. 94), bem como da suspensão do projeto de impliação da Serra do Bem-Te-Vi para utilização das pedras na construção de pista de pouso pela Aeronáutica, nas cercanias da cachoeira, lugar registrado como bem imaterial (Vianna et al., 2011, p. 79-80; Queiroz, 2016, p. 161-179). Porém, restrinhiu-se à análise dos litígios sobre direitos intelectuais, tampouco os bens imateriais referidos encontravam-se na seleção da amostragem da pesquisa. No que concerne à repatriação de acervos, apesar de não tratar diretamente de uma questão de PI, manteve-se a referência a caso surgido durante a ação de salvaguarda do Iphan no qual o Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI) tentou reaver de pesquisadores contratados acervo sonoro e visual dos sambadores do Recôncavo baiano (Alencar, 2010, p. 262-271; Vianna et al., 2011, p. 44). Embora não conste na delimitação original dos processos administrativos pesquisados, o samba do Recôncavo permaneceu no campo de análise porque indiretamente o seu caso de repatriação de acervos relaciona-se com direitos autorais e de imagem sobre fotografias e vídeos que documentaram o gênero musical.

Muito embora os diferentes casos demonstrem os efeitos constitutivos do registro do PCI, o Iphan, no início da utilização do mecanismo, por meio de seus agentes, deixou assinalada a visão embrionária que se sagrou vencedora na criação do Decreto nº 3.551/2000. Isso é perceptível nos processos iniciais do registro.

3 O REGISTRO E AS SUAS RESSIGNIFICAÇÕES: O ATO DECLARATÓRIO NO CONTEXTO DE MÚLTIPLOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Ao final da instrução técnica dos processos dos primeiros bens registrados, os pareceres jurídicos acerca da regularidade formal dos procedimentos da Procuradoria Federal junto ao Iphan endossavam a interpretação construída, na época da formulação do Decreto nº 3.551/2000, de que os efeitos jurídicos do registro não trariam limitações aos direitos de propriedade de terceiros, nem reconheceriam a titularidade de direitos dos detentores sobre os bens.

Nos processos administrativos da arte Kusiwa, do ofício das Paneleiras de Goiabeiras, do samba de roda do Recôncavo, do modo de fazer a viola-de-cocho e do ofício das baianas de acarajé, encontra-se em destaque, nos pareceres jurídicos, o mesmo trecho ratificando e rememorando os destinatários, o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural e a autarquia federal, que o registro é apenas um ato declaratório de valorização e reconhecimento, pois

[o] Decreto nº 3.551, editado em agosto de 2000, não implica qualquer restrição administrativa ao direito de propriedade nem ao uso de determinado bem, nem outorga titularidade a uma pessoa, embora reconheça tratar-se de prática comum de determinado grupo social (...) (Iphan, 2002a, p. 30; 2002b, p. 268; 2004a, p. 138; 2004b, p. 100; 2004c, p. 170).

No registro do queijo de Minas, pela primeira vez, pensou-se que, em virtude da mudança da Procuradoria Jurídica Federal junto ao Iphan, o parecer jurídico não ressaltaria expressamente ter o registro efeitos constitutivos. O parecer finca-se na referencialidade do bem para os grupos formadores da sociedade brasileira, tal como prevê o art. 216 da CF/1988, enfocando o registro como mecanismo de proteção do patrimônio cultural e ressaltando aspectos de sua origem em movimentos na Constituinte que pugnaram pela defesa de uma compreensão mais ampla do conceito de patrimônio cultural (Iphan, 2006c, p. 446). Porém, restringe-se ainda em enfatizar o mecanismo como ferramenta de reconhecimento e valorização do bem em sua dinâmica. Esse mesmo entendimento, no qual houve a mudança de uma certeza que regia o registro desde sua formação, e excluindo ênfase de que o instrumento não teria efeitos constitutivos, será repetido pela procuradoria nos processos do modo de fazer renda irlandesa, do Sistema Agrícola Tradicional do Alto Rio Negro, do Rítroxòkò e das bonecas Karajá, da cajuína do Piauí e do carimbó.

Contudo, apesar do insucesso, em alguns casos, ou vitória parcial, em outros, dos usos que se fez do registro do PCI pelos detentores, o instrumento de reconhecimento tornou-se muito mais que valorização de expressões, conhecimentos, lugares e celebrações de referências culturais para os grupos formadores da sociedade brasileira, modificando a relação de povos, grupos e comunidades tradicionais com a própria sociedade em geral (Alencar, 2010, p. 31).

3.1 As disputas simbólicas no Livro de Registro das Formas de Expressão

No Livro de Registro das Formas de Expressão há dois conflitos entre detentores e terceiros que demonstram os efeitos constitutivos do registro, principalmente em virtude da reivindicação de direitos intelectuais coletivos e do uso defensivo do PCI contra apropriações privadas indevidas. O chamamento à atuação do Iphan pelos detentores pautou sua conduta administrativa na esfera competente de salvaguarda do PCI. No entanto, os casos abrem as possibilidades e estabelecem os limites da relação entre direitos autorais e expressões culturais tradicionais, bem como demonstram a necessidade de uma regulamentação específica para uso de criações intelectuais transmitidas entre gerações.

3.1.1 O caso da apropriação indevida da arte Kusiwa – pintura corporal e arte gráfica Wajápi

Ao lado do ofício das Paneleiras de Goiabeiras, a arte Kusiwa dos índios Wajápi foi um dos primeiros bens registrados. Essa arte gráfica utilizada em pinturas corporais que representam sua cosmovisão e seus modos de vida, apesar de elemento agregador da identidade cultural desse povo indígena, não vinha recebendo a devida importância pelas gerações mais novas, assim como também se tornou objeto de cobiça do mercado para ser empregada em produtos industriais de ornamentação, moda etc. (Vianna *et al.*, 2011, p. 18; Alencar, 2010, p. 91-92). Desde antes do registro do PCI, já havia intensa mobilização social com estudos, pesquisas e organização do próprio povo Wajápi para que seus grafismos integrassem a lista de obras-primas do patrimônio oral e imaterial da humanidade, o que facilitou a fase de instrução do processo.

Com fundamento na ameaça da transmissão intergeracional da expressão e das apropriações culturais que vinha sofrendo, o Conselho das Aldeias Wajápi (Apina) requereu ao Iphan, quase um ano e meio após a edição do Decreto nº 3.551/2000, o registro da arte Kusiwa no Livro de Registro das Formas de Expressão. Embora o pedido ressalte a importância dos grafismos para a identidade, a continuidade e o reconhecimento do valor cultural da expressão tradicional, ainda que nos documentos do processo de registro isso não esteja expresso, o povo Wajápi tinha a expectativa de que o mecanismo, por meio de seu ato declaratório de titulação e certificação, “com os atributos de legitimidade, autoexecutoriedade, exigibilidade

e imperatividade” (Queiroz, 2016, p. 143), constituísse a proteção de direitos intelectuais coletivos sobre o bem imaterial.

Assim, na carta do Apina ao presidente do Iphan, além do pedido de reconhecimento e apoio, assinalou-se: “desejamos garantir o respeito e a proteção dessa arte pertencente aos Wajápi como uma tradição coletiva de nossa cultura” (Iphan, 2002a, p. 3). Em reforço ao requerimento de registro da arte Kusiwa, o Museu do Índio ressaltou a autoria coletiva dos grafismos como elemento de distinção dessa expressão tradicional:

a presente solicitação decorre do interesse e expectativa dos Wajápi em obter reconhecimento e apoio a essa expressão artística específica de sua cultura. Ao estabelecer as bases para preservar e apoiar a continuidade e a vitalidade de manifestações que se distinguem por suas dimensões tão especiais de imaterialidade, de transmissão oral e de autoria coletiva, a instituição do registro veio a atender à demanda de um número crescente de lideranças e comunidades indígenas, que desejam ver reconhecida a importância de suas criações e tradições culturais, cuja dinâmica se expressa, em grande parte, por dimensões dessa natureza (Iphan, 2002a, p. 4).

Interessante notar que, ao ser encaminhado para o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, o parecerista encarregado de relatar o processo a esse órgão colegiado omitiu, no relatório, o apontamento da Procuradoria Federal sobre as supostas limitações do registro quanto às restrições ao direito de propriedade e ao reconhecimento de titularidade coletiva do bem descrito, deixando apenas a menção do recorte à observância ao aspecto formal do procedimento (Iphan, 2002a, p. 36). Muito embora não se saiba as razões para tanto, observa-se, neste indício, dentro da própria prática administrativa interna por parte dos sujeitos competentes envolvidos nas etapas do procedimento, não apenas divergência quanto ao alcance do registro, mas, também, a tentativa de afastar, esconder ou omitir qualquer nota que ponha em questão efeitos protetivos mais abrangentes do que os explicitamente previstos.

O próprio parecerista ressalta que qualquer tipo de objeção fora feita para que se registrasse como “patrimônio nacional um bem específico de uma comunidade indígena viva” (Iphan, 2002a, p. 38). Embora não faça qualquer menção direta à questão da titularidade sobre os bens, percebe-se que, antes de ser bem difuso declarado, este primeiro bem imaterial registrado é um bem coletivo do povo Wajápi, vinculado à sua identidade e aos usos tradicionais que se circunscrevem à sua cosmovisão.

No dossiê final acerca da arte Kusiwa e arte gráfica Wajápi, há tópico específico sobre a proteção contra a exploração das manifestações culturais (Iphan, 2006a, p. 100). Além de mencionar o Estatuto do Índio, a CF/1988 em seus art. 215 e 231, o Decreto-Lei nº 25/1937, o Decreto nº 3.551/2000, a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação no que concerne à educação indígena, como instrumentos protetivos dos povos indígenas, o documento abre-se para a reivindicação de novos direitos. Estes são manifestos em projeto de lei em trâmite no Congresso (Projeto de Lei nº 2.067/1991), o Estatuto das Sociedades Indígenas, e na Lei Estadual do Amapá nº 388, de 10 de dezembro de 1997, a qual trata do acesso e da utilização de recursos genéticos associados à biodiversidade e prevê a participação das comunidades nas decisões sobre uso de seus conhecimentos tradicionais e direitos a benefícios econômicos e sociais deles advindos.

Em relação ao Estatuto das Sociedades Indígenas, o dossiê antecipa a previsão da garantia de um direito autoral coletivo e a proteção de conhecimentos tradicionais. Porém, em sua redação original, o projeto de lei nada mais faz que adaptar mecanismos da propriedade industrial e do direito de autor já existentes à realidade indígena, menosprezando insuficiências e inadequabilidades desses instrumentos às expressões e aos modos de saber-fazer tradicionais.

Em suma, o referido estatuto, em seus capítulos III, IV e V, prevê a concessão de patentes, modelos de utilidades, modelos industriais e desenhos industriais obtidos, direta ou indiretamente, de conhecimentos indígenas, sendo reconhecidos como “inventores” os criadores e as comunidades, sociedades ou organizações, ou como cotitulares quando se tratar de utilização desses saberes por terceiros; em ambos os casos está presente a obrigatoriedade de atribuição. Em decorrência de hipossuficiência presumida, o projeto isenta as comunidades do pagamento de taxas para obtenção dessa proteção, assim como lhes assegura o direito à indenização por dano ocasionado pela ausência de pagamento das anuidades pelos outros cotitulares e a assistência do Ministério Público Federal sempre que houver licença que trate de exploração econômica da patente, proibindo sua transmissão gratuita por ato *inter vivos* ou a preço vil.

O projeto de lei é extensivo à PI que não possa ser objeto de patente e da Lei de Propriedade Industrial (LPI), isto é, a toda a PI indígena que não se encaixe nos requisitos de quaisquer instrumentos da propriedade industrial mencionados. Incluiu-se qualquer conhecimento que tenha uma utilidade na aplicação de fármacos, em pesquisas ou tenha efetiva aplicação comercial e industrial, prevendo uma prestação pecuniária por parte dos interessados na utilização. De outro modo, muito mais inovador, está a sugestão de um direito autoral coletivo de titularidade das comunidades indígenas sobre obras intelectuais e criações do espírito coletivamente produzidas, como músicas, contos e lendas.

No mesmo ano do registro, o Museu do Índio, subscritor do pedido, publicou cartilha com os grafismos, para que fosse inserida em “uma estratégia que visa reconhecer como direito exclusivo dos Wajápi o uso de suas tradições” (Gallois, 2002, p. 7). O livro que resultara de exposição dos padrões do sistema gráfico

Kusiwa é assertivo e direto a respeito do direito de exclusividade desse povo sobre reprodução e comercialização do seu repertório cultural (Gallois, 2002, p. 36). Toda justificativa se assenta na própria organização social indígena e no significado que as pinturas têm para este povo.

Por se tratar de obras elaboradas a partir de um repertório definido de elementos básicos, todos eles identificados por denominações específicas, que incluem também suas variantes, essas composições são reconhecidas como representativas de uma tradição gráfica própria aos Wajápi. Seus significados estão diretamente relacionados à cosmologia do grupo, encontrando nas narrativas míticas e históricas sua forma de transmissão e o dinamismo próprio à ampliação do repertório. São esses alguns motivos que justificam a exibição deste acervo, que deve ser respeitado como de propriedade intelectual coletiva dos Wajápi (Gallois, 2002, p. 36).

Até as disposições sobre *copyright*, presentes na publicação, advertem para a natureza coletiva dos desenhos e seu pertencimento exclusivo ao povo Wajápi, sendo necessária autorização por escrito do Conselho das Aldeias para qualquer tipo de reprodução total ou parcial. Na obra, também há a previsão de que qualquer renda proveniente da venda seja destinada às atividades sociais do Apina.

Vê-se que tantos impactos positivos da proclamação da arte gráfica Wajápi como obra-prima da humanidade e do registro do PCI aumentaram sua visibilidade perante a sociedade em geral e o mercado, alimentando entre o povo indígena a presunção de que o instrumento de reconhecimento confere direitos intelectuais. Portanto, essas expectativas sobre os efeitos do registro, por parte desses detentores, também têm cunho defensivo contra impactos negativos que possam ocorrer em virtude das apropriações indevidas e que os tornam vulneráveis e desiguais diante da posição social e econômica de terceiros, em geral grandes empresas.

Dessa maneira, as demandas desse povo indígena ao Iphan para que interviesse em algumas situações, nas quais os usos dos seus grafismos não foram autorizados, modificaram a atuação da autarquia. Na maioria das vezes, predominou ainda o argumento sobre os efeitos do registro apenas para fins de reconhecimento e valorização do bem, porém o Iphan transpôs o lugar de omissão para assumir o de mediação nessas negociações, muito embora entendesse que sua competência pós-ato declaratório era a de apoiar e fomentar a continuidade do bem imaterial, por meio das ações de salvaguarda.

Assim, em 2010, deu-se a participação do Iphan, como parceiro, nas tratativas entre os Wajápi e grande empresa brasileira de cosméticos, cujo interesse era utilizar os grafismos em seus produtos e em publicidade (Brayner, 2012, p. 9). Na ideia de responsabilidade compartilhada sobre o bem imaterial registrado, as negociações envolveram ONGs como o Instituto Iepé. Do ponto de vista do povo indígena, a presença da autarquia é uma garantia de proteção aos seus direitos culturais

coletivos sobre o bem cultural imaterial registrado. Porém, tanto para a empresa quanto para o Iphan e os Wajápi, a falta de legislação complementar específica para o uso de expressões tradicionais comprometia o âmbito da regulação do objeto da negociação, ainda que os indígenas compreendessem a validade das suas normas sociais na condução de seus interesses.

Como descrito por Santos (2013, p. 55), porém, não se chegou a um denominador comum para os usos dos grafismos pela empresa. A grande preocupação dos Wajápi não era, propriamente, o uso comercial associado à imagem, à marca e ao nome da empresa (Jaenisch, 2010, p. 44) ou os benefícios econômicos gerados da exploração de seus grafismos, mas, sim, as consequências espirituais advindas da difusão serial do seu PCI. Isso porque, na cosmologia dos Wajápi, eles são apenas veículos e protetores da arte Kusiwa, seus encantados seriam os “verdadeiros donos”.⁸

Nesse sentido, essa foi a postura dos Wajápi, em maio de 2011, quando procuraram o Iphan a fim de que a autarquia tomasse providências, na defesa de seu PCI registrado, contra uma grande empresa de papéis de parede que, juntamente com reputado *designer* gráfico, se apropriou de seus grafismos para composição de nova coleção de produtos, divulgando a publicidade da novidade de seus objetos de decoração em meios de comunicação de alcance nacional. Segundo Brayner (2012, p. 9), o Apina denunciou o uso irregular ao Iphan e solicitou que fosse adotada juridicamente a medida de suspensão imediata da comercialização dos papéis de parede, tendo em vista, de acordo com suas crenças, que os consumidores da empresa poderiam ter problemas de saúde e os Wajápi, dificuldades para identificar as pessoas, a fim de mitigar danos mais graves.

Apesar de anteriormente o Iphan manter distanciamento acerca de questões sobre direitos intelectuais coletivos dos Wajápi, bem como ter solidificado a interpretação restritiva sobre os efeitos do registro, nesse caso, entendeu que o uso econômico não autorizado dos grafismos poderia gerar danos ao bem cultural imaterial registrado. Porém, inobstante sua competência para proteção do PCI, construiu junto aos detentores e às organizações da sociedade civil, bem como a outras entidades da administração indireta, tal qual a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o órgão técnico de representação judicial e extrajudicial da União, a Advocacia-Geral da União (AGU), a estratégia em comum acordo para impedir a distribuição e venda dos papéis de parede, e assim também reparar os danos culturais até então causados (Queiroz, 2016, p. 151).

Infere-se daí o atendimento ao princípio da participação popular do registro do PCI e que uma das obrigações do Iphan, após a declaração, não é a fiscalização das práticas do bem imaterial, mas das intervenções de terceiros sobre elas. Em outro viés,

8. De forma semelhante, Sandroni (2007, p. 69-70), no âmbito musical, faz menção aos Toantes Pankararu, povo indígena do sertão de Pernambuco que entoa canções que são atribuídas a entidades espirituais.

verifica-se a tomada de consciência legal, por meio do registro, por parte dos Wajápi, representados pelo Apina, para a proteção do seu PCI.

De todo modo, é patente que os Wajápi reivindicaram direitos de atribuição sobre os grafismos e direitos de controle sobre os usos, para regular apropriações indevidas. Os índios Wajápi sempre tiveram crença no efeito constitutivo do registro de uma PI coletiva sobre suas pinturas, desde o pedido de registro à inscrição do bem cultural no Livro de Registro das Formas de Expressão. Este conflito posterior ao registro indica esta fé em efeitos mediatos implícitos, assim também asseguram o respeito às normas específicas de sua organização social.

Por óbvio, no episódio analisado, se não autorizado o uso dos grafismos, não houve consentimento livre, prévio e informado dos Wajápi, tampouco respeito aos significados socioculturais atribuídos à sua pintura corporal (Lixinski, 2013, p. 217).

Diante do ato danoso, o Iphan, com a colaboração da AGU, emitiu notificação extrajudicial à empresa, informando-a de que os grafismos se tratavam de bem cultural imaterial registrado como patrimônio cultural brasileiro, portanto, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público e do uso não autorizado da arte gráfica, requeria imediatamente a suspensão da venda e da produção dos papéis de parede, o fornecimento de informações sobre o que já tinha sido comercializado e o retorno de qualquer produto restante ainda em estoque aos Wajápi (Brayner, 2012, p. 3; Queiroz, 2016, p. 149). Para Santos (2013, p. 57):

com efeito, a patrimonialização da arte Kusiwa e o recente interesse da empresa de cosméticos em negociar a utilização desses grafismos em seus produtos têm revelado que a valorização desses bens e o seu reconhecimento enquanto patrimônio cultural do Brasil trazem em seu bojo consequências não antecipadas e inevitáveis, dentre elas o assédio de empresas interessadas em agregar valor a seus produtos, fazendo usos desses bens. Assim, ao contrário de ter a sua arte protegida contra o uso (comercial ou de natureza diversa) pelos não indígenas, os Wajápi enfrentam o interesse maior das empresas em utilizar a arte Kusiwa após a sua patrimonialização. Ademais, os detentores desse patrimônio cultural veem-se imersos em uma conjuntura que expressa a fragilidade ou a inexistência de instrumentos jurídicos de proteção dos seus bens no âmbito da política de salvaguarda para os bens registrados. É difícil a compreensão antropológica ocidental de que não interessa aos Wajápi a exploração comercial do Kusiwa.

Outras redes de direitos, outros atores. Outros atores, outras políticas culturais de proteção ao imaterial. O samba do Recôncavo traz questões diferentes da disputa judicial como o do caso dos grafismos dos Wajápi.

3.1.2 O caso do samba de roda do Recôncavo e a repatriação de acervos

Entre os primeiros bens imateriais registrados, juntamente com a arte Kusiwa dos Wajápi, o samba do Recôncavo fez parte da Lista das Obras-Primas do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco), até finalmente integrar a Lista Representativa do Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, com a absorção da primeira listagem pela Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da Unesco de 2003. O samba de roda é expressão cultural tradicional, cuja transmissão ancestral é realizada desde a chegada dos africanos escravizados à região do Recôncavo, sendo dançado, tocado e cantado, nos dias atuais, na mesma área no estado da Bahia, mesclado com outras tradições, crenças e jogos afrodescendentes, como culinária à base de azeite, o candomblé e a capoeira. Do colonizador, incorporou a linguagem poética e instrumentos musicais tal qual a viola, chegando os praticantes a produzir variantes como a viola machete, cujo saber-fazer está ameaçado de desaparecer e cuja presença nas rodas é, portanto, cada vez mais rara.

Ao longo do processo administrativo de registro do samba de roda do Recôncavo, não há indícios expressos de reivindicação dos detentores de direitos intelectuais coletivos sobre a forma de expressão frente a apropriações indevidas de terceiros. Assim, também, o caso que se apresentou durante a salvaguarda diz respeito muito mais à repatriação de acervos dos sambadores do que diretamente a direitos autorais ou a outro mecanismo da PI. Ainda que esta demanda esteja presente na proposta de candidatura à antiga lista da Unesco de obras-primas e nas ações de salvaguarda (Alencar, 2010, p. 94; Iphan, 2006b), o está apenas a título de solicitação de apoio para oficinas de orientação sobre direitos de autor. Portanto, dada a hibridez, o caso não se encontra na proposta de classificação dos conflitos analisados.

Porém, assim como detentores de outras expressões e conhecimentos tradicionais registrados, os sambadores nutriram, com o registro do PCI, a esperança de que o ato declaratório pudesse ser usado como certificador de direitos e benefícios a serem exigidos do Estado, mormente do Iphan (Alencar, 2010, p. 143). Não obstante, a menção que se faz a direitos intelectuais, na fase decisória do processo do samba do Recôncavo, é apenas para ratificar a posição inicial do Iphan de que o mecanismo não produziria efeitos constitutivos para essa finalidade. Consta no parecer do Conselho Consultivo que:

o principal argumento apresentado – o fato de o samba de roda baiano estar na origem do samba carioca, o que é comprovado por várias fontes históricas citadas – vem ao encontro do requisito de “continuidade histórica” mencionado no parágrafo 2º do artigo 10 do Decreto 3.551/2000. Além disso, esse fato é pouquíssimo conhecido pela grande maioria dos brasileiros, e, sem medo de incorrer em exagero, poderíamos

dizer que é quase uma questão de justiça tornar pública essa informação e conferir a essa manifestação o devido reconhecimento enquanto patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido – e, no meu entender, muito mais apropriadamente do que no caso de um eventual registro do “samba” – a outorga do registro ao samba de roda do Recôncavo baiano viria cumprir uma das principais motivações para a criação desse instituto legal: propiciar o desenvolvimento de uma política de patrimônio cultural mais inclusiva e mais representativa da diversidade cultural brasileira, privilegiando aquelas manifestações que, embora apresentem “relevância nacional para a memória, a identidade para formação da sociedade brasileira” (art. 1º par. 2º do Decreto 3.551/2000), não gozam de reconhecimento nem de valorização por parte da sociedade (o que considero a forma mais eficiente de salvaguarda), nem dos benefícios da proteção via direitos legalmente regulamentados (como o direito de autor, de propriedade intelectual, de patente etc.) (Iphan, 2004b, p. 105).

Para suprir essa deficiência, na linha de ação da promoção do Plano de Salvaguarda, o Iphan relata que, para atender às aspirações dos sambadores e suas comunidades, é necessário empreender ações de difusão em que se estabeleça o controle dos detentores, assim como que “sejam resguardados os direitos intelectuais individuais e coletivos dos sambadores sobre todos os aspectos de seu patrimônio imaterial que forem objeto de difusão” (Iphan, 2006b, p. 89). Todavia, investiu-se, nas etapas de execução do plano, em ações voltadas à pesquisa, à documentação e à constituição de acervos, tais quais publicações de livros, gravação de CDs e de vídeos sobre as rodas de samba (Iphan, 2006b, p. 93).

Essas formas de documentação para os sambadores constituem-se em elos entre a prática da expressão no presente, representando sua valorização, e no passado, não só como reminiscências memoriais, mas estímulos à continuidade, transmissão e até mesmo comparação com o samba praticado por seus ancestrais. Por isso, comprehendem que possuem direito de acesso aos acervos constituídos com imagens, gravações, sons, registros musicais e de seus antepassados, quando não se põem na posição de titulares guardiões da expressão. Durante a política de salvaguarda, segundo Alencar (2010, p. 263), os sambadores solicitaram diversas vezes o retorno dos documentos, gravações e imagens gerados pelas pesquisas para o registro do PCI e pelas demais encetadas nas próprias ações de apoio e fomento.

Por essa razão, o Iphan procurou obter de dois principais pesquisadores do samba de roda do Recôncavo cópia de seus acervos. Segundo Alencar (2010), durante a inauguração da Casa do Samba, em 2007, centro de referência cultural cuja implantação estava prevista nas ações do Plano de Salvaguarda, o Iphan, por meio do DPI, procurou um dos pesquisadores para aquisição do acervo que se encontrava em universidade norte-americana. Inicialmente, ele se prontificou a digitalizar seu acervo com a tutela da instituição de ensino, desde que as versões

originais dos registros ficassem na universidade e a ele fosse garantido o direito de distribuição.

Porém, tal tratativa não se concretizou, e o Iphan voltou a apresentar proposta de aquisição atendendo às demandas contínuas dos sambadores. Ao fim, para a exposição inaugural da Casa do Samba, o pesquisador doou material audiovisual, comprometendo-se a entregar o restante posteriormente. De toda forma, a doação total não ocorreu, e o pesquisador continuou o processo de digitalização por conta própria. De acordo com o trabalho de Alencar (2010, p. 265), posteriormente, o pesquisador propôs a doação condicionada de acervo sonoro, que, segundo ele, estaria sob a proteção do *copyright* estadunidense. Segundo suas condições, o acervo só poderia ser acessado na própria Casa do Samba e quaisquer cópias só poderiam ser feitas com sua autorização.

Ainda que excluísse diretamente o direito dos detentores sobre suas imagens, sons e gravações de rodas, o Iphan manifestou concordância com seus termos e insistiu no financiamento da digitalização e copiagem do material. Até onde se sabe, essa doação também nunca se concretizou. Em contrapartida, este não foi o único problema enfrentado pelo Iphan com acervos do samba do Recôncavo. Se, neste caso, simplesmente houve interrupção da negociação de entrega de material que iria se reverter em benefício da memória dos sambadores, em outro, houve rompimento contratual entre o Iphan e etnomusicólogo que fora contratado para copiagem, catalogação, identificação, digitalização e produção de metadados para o acervo sonoro do Recôncavo baiano (Iphan, 2008).

Tal como o pesquisador anterior, o especialista contratado já tinha produzido vasto acervo sobre o samba de roda, chegando a negociar os termos da cessão e dos usos que o Iphan e a Casa do Samba poderiam fazer do material, que incluía vídeos, fonogramas e imagens. Em uma gestão compartilhada da salvaguarda, o Iphan consultou a Associação dos Sambadores e Sambadeiras do Estado da Bahia para decisão acerca de uso de recursos vultosos para contratação, pois aos detentores cabe definir as prioridades da sua utilização diante do financiamento de outras ações igualmente relevantes. Os serviços incluíam apenas a organização dos dados, mas a associação decidiu por requerer ao Iphan a aquisição do acervo, e que pactuasse a entrega de cópias dos materiais aos sambadores retratados em quaisquer dos materiais (Alencar, 2010, p. 266).

Ao fim e ao cabo, em 2008, o pesquisador foi contratado, foi assinando Termo de Cessão de Direitos Autorais Patrimoniais em que declara ser o único autor e proprietário das obras intelectuais produzidas, demonstrando legitimidade jurídica para realizar ao Iphan a cessão do material, bem como acorda que sobre ele não recaia qualquer proibição ou impedimento para ceder os direitos de utilização, reprodução, publicação e divulgação do acervo cedido (Iphan, 2008).

Porém, após o prazo da execução dos serviços, não houve a entrega do acervo na sua totalidade, pois o etnomusicólogo alegou que não havia requerido autorização aos detentores da expressão para realizar gravações em sua posse, e que poderia sofrer responsabilizações na esfera cível pelos próprios sambadores ou por seus sucessores, no que atine ao material audiovisual antigo (Alencar, 2010, p. 267). Na esfera administrativa, a autarquia federal rescindiu o contrato, o que ensejou a aplicação de sanções pecuniárias.⁹

Se, por um lado, a expectativa dos sambadores sobre os efeitos constitutivos do registro do PCI orientou a ação de salvaguarda na aplicação de recursos para efetivar o direito de acesso ao seu patrimônio cultural e o respeito aos seus direitos da personalidade, documentados por terceiros pesquisadores, por outro, não foi suficiente para que garantisse a posse e o domínio do material sob sua chancela. A escusa do pesquisador para a não entrega, ou seja, o respeito ao direito ao consentimento prévio dos detentores documentados, poderia ter sido resolvida mediante o contato direto que havia estabelecido com as próprias comunidades de sambadores do Recôncavo, ou por meio do centro de referência cultural Casa do Samba, mediante mobilização informada e consulta dos interessados (Alencar, 2010, p. 268).

Decerto, à época da rescisão, ainda não estava em vigência a Instrução Normativa nº 01/2009 do Iphan, que disciplina o uso do INRC. Acredita-se que esse e outros problemas de repatriação de acervos tenham inspirado o Iphan a obrigar o pesquisador autorizado a utilizar a metodologia do INRC, a enviar os resultados de seus trabalhos tanto à autarquia como às comunidades e aos grupos objetos da inventariação. Além disso, há a necessidade de autorização para divulgação de quaisquer desses produtos. Por enquanto, a obrigação aparentemente se volta ao uso do INRC, mas como povos, grupos e comunidades tradicionais, registrados com seus bens imateriais, têm o direito à consulta e ao consentimento, livre, prévio e informado sobre ações que afetem seu patrimônio cultural, deve-se observar a exigência da anuência previamente informada na aplicação de quaisquer mecanismos de salvaguarda do PCI, seja de identificação, reconhecimento, apoio ou fomento. A Portaria da Funai nº 177/2006, apesar de se aplicar somente aos povos indígenas, fornece bases para proteção de direitos de imagens dessas coletividades, bem como de suas manifestações culturais, exigindo autorização expressa das comunidades ou dos retratados.

9. Não se soube ao certo o desfecho da situação, até a conclusão deste trabalho. Em consulta ao processo de contratação dos serviços no sistema de busca de processos administrativos do Iphan, constatou-se que aquele se encontra ainda em trâmite (Iphan, 2008). Diante disso, o que importa no relato do caso é demonstrar que, apesar da crença de que o registro lhes conferia direito de acesso a materiais produzidos a partir da vivência cotidiana da expressão, onde estão retratados, e de que o contrato mediava a cessão de acervo, os sambadores não obtiveram sucesso como os povos indígenas de lauretê na repatriação de seus objetos simbólicos.

Diferentemente do caso dos Wajápi, neste episódio da salvaguarda do samba do Recôncavo, o registro não foi capaz de resguardar os direitos culturais coletivos dos sambadores sobre seu acervo, gravações, imagens e sonorização que registravam músicas, danças, coreografias, letras e cantos de sua autoria, bem como fixavam suas imagens e suas manifestações. Nesse sentido, a atuação do Iphan, nos limites do relato do caso, foi de amparar e defender o direito de acesso aos sambadores e o erário público. Vislumbra-se, todavia, a necessidade de alteração legal do Decreto nº 3.551/2000 para regular situações que envolvam repatriação de acervos intelectuais e simbólicos dos detentores de posse de terceiros. Isso porque o caso

traz à baila questões ligadas aos direitos culturais, à repatriação de acervos e ao acesso dos detentores aos documentos relativos ao seu patrimônio, sobre a ética na pesquisa e os limites do registro na garantia de direitos dos detentores do bem cultural sobre seu patrimônio (Vianna *et al.*, 2011, p. 45).

Após o diagnóstico dos casos referentes às disputas sobre os efeitos do registro para reconhecimento de direitos intelectuais no Livro de Registro das Formas de Expressão, um próximo passo será analisar os casos dos bens selecionados registrados no Livro de Registro dos Saberes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas do patrimônio imaterial ligam-se em rede de enunciados com a CF/1988, e com as ideias do Estado sociocultural democrático de direito e dos direitos culturais. Essas se associam com o reconhecimento do pluralismo, da diversidade, da interculturalidade, da participação social e da dignidade humana. O direito fundamental ao PCI é uma síntese desse conjunto de enunciados.

Uma segunda camada surge da necessidade analítica. O PCI é de natureza viva, processual, dinâmica, mutável, e, assim, foi necessária a criação de mecanismo de salvaguarda de bens culturais imateriais denominado registro, regulamentado pelo Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, e do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI). A ideia de dispositivo nos serve aqui. O dispositivo é uma rede de relações entre elementos heterogêneos, discursivos, materiais, institucionais ou técnicos que inclui aspectos jurídicos gerais, sendo estes, no entanto, mais amplos, abrangendo leis, medidas administrativas, proposições sociológicas, antropológicas, filosóficas etc.

Expectativas sociais variadas emergiram dos novos mecanismos, especialmente do registro, o que suscitou a criatividade social em torno das ações, das políticas de salvaguarda e dos instrumentos jurídicos. As hipóteses iniciais dos órgãos estatais, leia-se Iphan, a respeito das declarações de patrimônio imaterial foram pressionadas e deslocadas de maneira a exigir não apenas soluções jurídicas e políticas para a

garantia de direitos, mas também o desenho de novos papéis no espaço das políticas públicas do imaterial.

O registro do PCI, aqui demonstrado, possui efeitos imediatos explícitos declaratórios de reconhecimento e valorização dos bens culturais imateriais dos detentores, obrigando o Estado a salvaguardá-los, apoiá-los e fomentá-los. Entretanto, também, enseja efeitos mediatos implícitos constitutivos, isto é, mobilização de grupos, instrumentos e constituição de dispositivos que garantam o controle de processos, produtos e resultados de expressões e conhecimentos tradicionais registrados, capazes de estabelecer limites aos interesses de terceiros sobre usos e explorações comerciais dos bens.

Nesse quadro, foram discutidas possibilidades de redes enunciativas em torno do Decreto nº 3.551/2000, das enunciativas dos direitos de propriedade intelectual coletiva, dos direitos de autor e de outros marcadores jurídicos, aqui apenas tangenciados, das indicações geográficas. O que se enfatizou aqui foi que o registro ganhou desdobramentos para além de mero ato declaratório, tendo muitos usos e significados no processo de mobilização institucional e social. Isso porque o ato declaratório do registro é muito mais do que uma prova jurídica para impedir apropriações indevidas de expressões e conhecimentos tradicionais, não havendo, inclusive, bens culturais imateriais sem sujeitos para quem eles são referentes imediata e primariamente. Além de ser referência cultural para modos de ser, fazer e viver, o PCI é mobilizado igualmente para garantir a sustentabilidade e a sobrevivência dos detentores. Aqui se pode lembrar de novas redes ao se associar o registro com outras normas internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003 da Unesco, outras legislações definidoras desses sujeitos de direitos, como aquelas que conceituam povos e comunidades tradicionais. Estes, além de enumerar seus atributos universais (culturalmente diferenciados, autodeterminação, autorreconhecimento, formas próprias de organização social manifestas em direito consuetudinário, pertencentes a um território onde se reproduzem cultural, social e economicamente), reconhecem o direito à sua própria cultura, bem como sobre seus bens culturais.

Não fosse assim, no processo de registro não haveria sentido a consagração de um requisito material da continuidade, na qual se verifica o enraizamento geracional do bem cultural imaterial no âmbito comunitário dos detentores. Ou, ainda, a exigência de anuênciam prévia das comunidades para o reconhecimento, mesmo se a parte legítima do pedido for entidade representativa dessas coletividades. Consentimento prévio este, diga-se de passagem, exigido em todos os macroprocessos e processos dos instrumentos e mecanismos de identificação, reconhecimento, apoio e fomento do PNPI. Nesse mesmo sentido, o domínio e empoderamento desses sujeitos coletivos

sobre os processos de formação, produção e reprodução dos bens culturais imateriais, que caracterizam o processo de registro, apenas poderão ser materializados caso sejam respeitados os princípios da intervenção mínima e da participação.

É sob o signo da participação popular que se desenvolve a interpretação dos detentores sobre o ato declaratório do registro, conferindo-lhe efeitos para além do título e da certificação de patrimônio cultural brasileiro e das obrigações de apoio e fomento do poder público. Nesse quadro, são redesenhados os papéis do Estado e de sua atuação, quanto aos efeitos para reconhecimento de direitos intelectuais coletivos, especialmente no Iphan no âmbito da política de salvaguarda, de quem se passa a esperar ações de assessoramento dos detentores e acompanhamento de eventuais medidas judiciais e extrajudiciais para proteção de bem cultural ameaçado de dano ou lesionado, conforme se pode depreender dos relatórios de avaliação do histórico da salvaguarda de bens culturais imateriais na esfera federal.

Ainda assim, até hoje há limites de diferentes ordens na atuação dos órgãos públicos, e, citado um deles, qual seja a inexistência no âmbito do Iphan de normas para instauração de processos administrativos para averiguar a ocorrência de danos ou ameaças aos bens culturais imateriais registrados, tampouco a legislação penal brasileira tipifica crimes contra o PCI, atendo-se aos atos comissivos contra os bens culturais materiais.

O registro e, mais do que ele, as ações de proteção têm diferentes sentidos. É o que se apresentou em casos como o dos Wajápi, em que os grafismos da arte Kusiwa foram atribuídos à sua cosmogonia, o suficiente para o uso indevido de empresa de papéis de parede ser objeto de Termo de Ajustamento de Conduta, em que se estabeleceu um *quantum* indenizatório para ser empregado em projetos desse povo indígena.

Concluiu-se, de todo modo, que a atuação legal do Iphan foi amoldada, tendo em vista as reivindicações e demandas dos detentores oriundos do registro. Porém, essa responsabilidade não está limitada à sua esfera de atuação, sendo necessária a interlocução e o compartilhamento de competências com outros órgãos e entidades, como o INPI, as autarquias e os órgãos ambientais, entre outros.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, R. R. B. de. **O samba de roda na gira do patrimônio.** 2010. 306 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

ARANTES, A. A. Sobre inventários e outros instrumentos de salvaguarda do patrimônio cultural intangível: ensaios de antropologia pública. In: OLIVEIRA, L. R. C. de (Ed.). **Anuário antropológico 2007-2008.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2009. p. 173-221.

BARBOSA, D. B. O conceito de propriedade intelectual. In: _____. **Uma introdução à propriedade intelectual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. Disponível em: <http://denisbarbosa.addr.com/paginas/home/pi_definicao.html>. Acesso em: 10 out. 2016.

BELAS, C. A. **Indicações geográficas e a salvaguarda do patrimônio cultural: artesanato de capim dourado Jalapão-Brasil**. 2012. 266 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BRAYNER, N. G. Direitos culturais, afirmação identitária e patrimonialização: a salvaguarda das expressões orais e gráficas dos Wajápi no Amapá. In: COLOQUIO INTERNACIONAL LA TRANSMISIÓN DE LA TRADICIÓN PARA LA SALVAGUARDA Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, San Francisco de Campeche, Campeche, 2012. **Anais...** Cidade do México: INAH, 2012.

DIANOVSKY, D. **A formulação da política federal de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial: aproximações e tensões entre mercado e bens culturais imateriais**. 2013. 71 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013.

GALLOIS, D. T. **Kusiwa: pintura corporal e arte gráfica Wajápi**. Rio de Janeiro: MI; Funai, 2002.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Processo Administrativo nº 01450.00678/2002-27. Arte Kusiwa, pintura corporal e arte gráfica Wajápi. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2002a.

_____. Processo Administrativo nº 01450.00672/2002-27. Ofício das paneleiras de Goiabeiras. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2002b. v. 1-2.

_____. Processo Administrativo nº 01450.008675/2004-27. Encaminha dossier para abertura referente ao pedido de registro do acarajé como bem cultural de natureza imaterial. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2004a. v. 1-2.

_____. Processo Administrativo nº 01450.010146/2004-60. Solicita abertura e instrução do processo administrativo que encaminhará ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural a proposta de registro do samba de roda do Recôncavo baiano. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2004b. v. 1-3.

_____. Processo Administrativo nº 01450.013090/2004-03. Solicita junto ao Iphan o registro da viola-de-cocho no livro dos saberes e o reconhecimento oficial do cururu e siriri como bens patrimoniais associados a viola-de-cocho. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2004c.

- _____. **Dossiê Iphan 2:** Arte Kusiwa – pintura corporal e arte gráfica Wajápi. Rio de Janeiro: Iphan, 2006a.
- _____. **Dossiê Iphan 4:** samba de roda do Recôncavo. Brasília: Iphan, 2006b.
- _____. Processo Administrativo nº 01450.12192/2006-65. Modo artesanal de fazer queijo Minas nas regiões do Serro, da Serra da Canastra e Salitre/Alto do Paranaíba. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2006c. v. 1-4.
- _____. Processo Administrativo nº 01450.015179/2008-20. Contratação de serviços especializados para copiagem, catalogação, identificação, digitalização e produção de metadados para o Acervo Sonoro do Recôncavo Baiano – Contrato 21/2009 e Termo de Cessão para execução dos serviços e entrega dos produtos ao Acervo Sonoro do Recôncavo. Brasília: Coordenação de Registro/Iphan, 2008.
- JAENISCH, D. B. **Arte Kusiwa:** pintura corporal e arte gráfica Wajápi – etnografia da salvaguarda de um bem registrado como patrimônio cultural do Brasil. Brasília: Iphan, 2010.
- LIXINSKI, L. **Intangible cultural heritage in international law.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
- QUEIROZ, H. F. O. G. e. O registro de bens culturais imateriais como instrumento constitucional garantidor de direitos culturais. **Revista do IPAC**, n. 1, p. 26-254, 2016.
- RAMÍREZ, F. P. Conocimientos tradicionales, indicaciones geográficas y desarrollo. In: RAMÍREZ, F. P.; PACÓN, A. M. (Org.). **La protección de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen:** Europa y Comunidad Andina. Valência: Universitat de València, 2012. p. 25-48.
- SANDRONI, C. Propriedade intelectual e música de tradição oral. **Cultura e Pensamento**, n. 3, p. 65-79, dez. 2007.
- SANTOS, A. C. Q. dos. **O caso da arte gráfica Wajápi e o embate contra a exploração comercial inadequada:** limites e potencialidades das políticas públicas de proteção ao patrimônio imaterial. 2013. 88 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013.
- SOARES, I. V. P.; TELLES, M. F. de P. (Org.). **Tutela jurídica e política de preservação do patrimônio cultural imaterial.** 1 ed. Salvador: JusPodivm, p. 343-402, 2018.
- VIANNA, L. C. R. et al. **Avaliação preliminar da política de salvaguarda de bens registrados:** 2002-2010. Brasília: MinC, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem o patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2000.

_____. Instrução Normativa Iphan nº 1, de 2 de março de 2009. Dispõe sobre as condições de autorização de uso do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC). **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 mar. 2009. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Instrucao_Normativa_001_2009\(2\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Instrucao_Normativa_001_2009(2).pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2016.

CAPÍTULO 7

AS MÚLTIPLAS REDES DO PROGRAMA CULTURA VIVA^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Valéria Labrea⁴

1 INTRODUÇÃO

A construção de políticas públicas é um processo social concreto que mobiliza atores e ideias. O Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva mobiliza um conjunto significativo de atores e, sobretudo, a noção de que o programa funciona em rede.⁵ Este texto tem como material as discussões, os acordos e os desacordos conceituais e estratégicos desenvolvidos no processo de planejamento participativo do programa no Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, ou no também chamado simplesmente Redesenho do Cultura Viva.

Acreditamos que o fato de se associar a política a atores, princípios específicos, ideologias, ideias e normas de ação tem consequências. No processo avaliativo de programas de ação concretos podemos encontrar um conjunto de léxicos associados em quadros de significação complexos, devendo a própria linguagem ser analisada e reduzida a assertivas descritivas. Essas não são o fim último do processo, mas permitem o uso controlado da linguagem para descrever empiricamente o conjunto de ações em avaliação e planejamento. As redes do Programa Cultura Viva, além de serem referências discursivas gerais, são redes vividas e estruturadas, ou seja, oferecem um léxico para dar significado ao programa e, ao mesmo tempo, são conjuntos de relações empíricas e estruturadas.

Gostaríamos, portanto, de compartilhar algo simples, que é a necessidade de delimitar formal e empiricamente, por mais difícil que seja, os sentidos da interpretação ou da atribuição de significados nos processos da pesquisa e da avaliação de políticas públicas. Se o resultado do que faz a ciência social é posicional e pode ser reduzido aos seus efeitos de real e de imposição simbólica ou discursiva,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap7>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente, em 2017, na coleção *Texto para Discussão* do Ipea, número 2273.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; professor do doutorado em direito e políticas públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

4. Professora adjunta na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Faced/UFRGS).

5. Para uma melhor percepção do que é o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, remetemos o leitor para Barbosa da Silva e Araújo (2010); para a descrição da heterogeneidade dos grupos componentes, ver Barbosa da Silva e Ziviani (2014); e para os resultados do Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, indicamos Barbosa da Silva e Labrea (2014).

há algo que escapa. Todo o procedimento de construção controlada do discurso permite que as “redes de conversas” propostas pela ciência social sejam controladas teórica e metodologicamente e racionais. Assim, este estudo se apoia em um conceito difícil, que foi usado de forma recorrente no processo de redesenho do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva: o conceito de rede.⁶

Depois da primeira avaliação, quando o programa foi estruturado, com a elaboração de um modelo lógico para torná-lo avaliável,⁷ o interesse da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SCDC/MinC)⁸ era multiplicar o conhecimento do programa. A segunda rodada de aproximação incluía-se no rol da pesquisa e não da avaliação, continha imersões nos pontos de cultura e oficinas com pontões para conhecer sua atuação e atualização dos dados do programa por meio de questionário. Não era no seu conjunto uma pesquisa avaliativa, mas tinha como objetivo entender a dinâmica de alguns grupos e coletivos culturais e de que forma atuavam. A pesquisa com os pontos de cultura gerou um relatório que mostrava a complexidade de cada um (Barbosa da Silva e Ziviani, 2014). Elaboramos tipologias, mas nenhuma delas permitia inferir qualquer necessidade de mudanças conceituais, mostrando apenas certa instabilidade semântica ou usos diferenciados dos conceitos centrais do programa. Essa instabilidade é um fato, pois qualquer programa de ação pública é dinâmico, especialmente aqueles que ainda estão em processo de maturação.

As oficinas com os pontões foram muito ricas,⁹ e os problemas, enfatizados. O contexto do programa já era diferente dos primeiros anos heroicos, que permitiram a sua rápida expansão. Voltando aos objetivos da pesquisa, podemos dizer que a ideia era focar os problemas enfrentados pelos pontões em sua própria perspectiva e mapear as densidades das suas relações em rede. A partir desse componente levantaram-se informações sobre as relações em rede dos pontos de cultura entre si e com agentes locais, sejam comunitários, públicos, da sociedade civil ou de outros coletivos culturais. Essas informações serão apresentadas adiante na forma de mapas das redes dos programas em suas múltiplas camadas.

O terceiro elemento era o questionário. O nível de respondentes foi baixo, cerca de 10% do universo total, mas já era um número maior que o da primeira

6. O processo conhecido por Redesenho ou, mais propriamente, GT Cultura Viva tinha objetivos simples: rediscutir conceitos e estabilizá-los, na forma em que os atores achassem mais conveniente, até mesmo mantendo-os; e, ao mesmo tempo, resolver alguns problemas pontuais surgidos de pesquisas anteriores, tais como comunicação, monitoramento e acompanhamento. Na prática, até o nome desse processo gerou conflitos a respeito dos seus significados. A desconfiança entre os atores, sintoma das dificuldades estruturais de diálogo, oferecia-se como marcador de significados.

7. A ordem das pesquisas é a seguinte: *i)* Barbosa da Silva e Araújo (2010); *ii)* Barbosa da Silva e Midley (2011); *iii)* Barbosa da Silva e Calabre (2011); *iv)* Barbosa da Silva e Ziviani (2014); *v)* Barbosa, Medeiros e Lyra (2011); *vi)* Barbosa da Silva e Labrea (2014).

8. Manteremos SCDC como referência, embora seja uma mescla institucional entre a Secretaria da Cidadania Cultural (SCC) e a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (SID).

9. Barbosa, Medeiros e Lyra (2011).

pesquisa. As tabulações mostraram um pessimismo e críticas importantes, o que nos levou a descartá-las por razões simples e técnicas: a já assinalada porcentagem de retorno; a incompletude de vários questionários, o que nos obrigava a muitos descartes; e, finalmente, a incomparabilidade dos dados de uma pesquisa feita *in loco*, como na primeira, e outra feita pela internet, aparentemente contaminada com dúvidas e desânimos conjunturais em relação ao programa.

O processo de negociação do redesenho tem outro fato: o propósito operacional implicava atacar problemas específicos do programa, como métodos de comunicação e organização de processos, em conjunto com atores da sociedade civil. No final, ganhou a forma de um GT no feitio de assembleia, o que transformou profundamente os seus sentidos originais. A intenção inicial se desdobrou em poucas reuniões específicas, simultâneas e paralelas ao funcionamento do GT Cultura Viva, quando se discutiu a implementação de uma plataforma digital, mas sem sucesso prático. No momento, interessa-nos voltar à questão do papel do conceito formal na análise de política pública, e, nesse caso, o conceito escolhido é o de rede.

Fizemos uma opção analítica já no processo de redesenho do Cultura Viva, passo que não estava previsto inicialmente, que foi mostrar que a rede Cultura Viva não poderia ser totalizada pela multidão de redes, inclusive por elas advogarem a autonomia (fazer os planos de trabalho) e possuírem interesses divergentes do discurso *parafásico* (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). Discursos análogos não significam o mesmo, uma vez que são realizados de diferentes posições estruturais. Interessante notar que a opção analítica implicava o reconhecimento de conceitos que já faziam parte do próprio sentido do programa, especialmente aquele que se referia a atuar em rede. A questão controvertida era a definição do tipo de agenciamento ou de qual seria a participação do poder público nisso tudo. Então, situávamo-nos no mesmo nível discursivo, embora em posição desconfortavelmente diversa, como objeto ou alvo de críticas.

O maior drama não era representado nesse teatro, mas no campo do imaginário político. Valores (ou conceitos) como autonomia, protagonismo, emancipação e rede fixavam sujeitos em um espaço de diálogo no qual os componentes constitutivos da linguagem eram compartilhados e configuravam os limites do que se podia dizer. A posição institucional, real ou imaginária – pouco nos importava – e as desconfianças – ancoradas em comportamentos que as solidificavam, afinal o programa estava diante de inúmeros impasses, e eles não se relacionavam diretamente com o GT – diziam que o diálogo seria politicamente impossível. A oposição entre discurso e prática jamais foi a nossa posição interpretativa. O simbólico e o prático são constituintes. O que estava comprometido era o diálogo, em parte pelo método desenhado (assumimos o erro), mas especialmente pela dificuldade de conversar, o que não assumimos.

Algo justificava nossas estratégias. Os trabalhos anteriores mostraram que muito do que se dizia a partir do discurso inaugural se realizava de forma limitada, não apenas por questões de gestão pública, mas também pelas dinâmicas específicas e, mesmo, insuficientes da sociedade civil.

A separação de tipos de rede e o apontamento da necessidade de demarcação empírica tinham um componente político, seja no sentido de se lançar mão de informações para que os processos de diálogo funcionassem, seja para se delimitar uma agenda pela qual se discutiriam e se travariam debates políticos.

A volta analítica para uma estratégia pragmática tinha uma razão. A colonização do redesenho pelo próprio discurso inaugural, a interpelar-nos continuamente, abria uma janela para a conversação com os pontos.

Abriam-se espaços para rearticular ações comuns e de interesse mútuo, do Estado e da sociedade civil, como a construção de uma plataforma digital “dialógica”. As reuniões, nesse caso, foram muito interessantes e promissoras, visto que se realizaram com alguns pontos de cultura que já haviam trabalhado a questão de plataformas e da formação de redes. As dificuldades operacionais mais uma vez limitaram essas possibilidades, dependentes da ação dos próprios pontos, mas também do destravamento de limitações burocráticas. Essa linha, aparentemente promissora, não evoluiu.

Em certo momento, entretanto, a rediscussão das redes abria possibilidades de repensar estratégias factíveis. Na verdade, tratava-se de repor os princípios do programa em bases empíricas. O que eram de fato as redes?

Escrevemos o seguinte no Relatório Parcial-Resumo Executivo, em agosto de 2012:

longe deste ideal, falta clareza ao conceito de rede adotado pelo programa, tanto do ponto de vista descritivo quanto normativo. Nesse sentido, aproxima-se da ideia de rede como *metáfora*, proposto por Gilles Massardier (1997), que registrou a abertura e indeterminação teórica do conceito de rede. Para o autor haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno; ora as redes são construídas como referidas às relações nacional-local (que se transformam em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e mesmo do capitalismo global contra o Estado nacional); também estão nas relações entre segmentos administrativos e sociedade civil (que facilmente ganham uma face crítica e normativa que se traduz na necessidade de democratizar o Estado); também encontramos redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais (que é portador de um projeto contra-hegemônico); no caso do CV [Cultura Viva], ainda encontramos a ideia de rede associada à cultura digital, que não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011, p. 11).

Segundo Goldsmith e Eggers (2006) e Ipea (2012), em plano conceitual, as redes apresentam as seguintes definições:

- configurações ou complexos de organizações ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos;
- uma rede de política pública representa um conjunto de relações que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente;
- evocam elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas;
- remetem a um sistema de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas; e
- apontam para estratégias de governança.

Acreditamos que essa abertura crítica para o discurso das redes poderia permitir o debate de ações estratégicas mais efetivas de cogestão a partir da elaboração de plataformas digitais, o que tornaria mais sensível e visível a existência de coalizões de interesses em torno de diferentes redes empíricas. Nada mais equivocado. O diálogo estava bloqueado, e as metáforas selvagens, organizadas em torno do discurso original, impediam qualquer avanço. Numa avaliação detalhada, entretanto, a delimitação analítico-empírica do que seriam as redes constituía-se em possibilidade ainda promissora. Havia, porém, outra barreira, que revelava que o uso de narrativas e metáforas selvagens constituía-se em uma verdadeira epistemologia, limite a partir do qual é possível fazer certas coisas e não outras.

Este texto tem como objetivo a discussão da ideia de rede de políticas públicas e de como ela foi usada no Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, como foi recontextualizada no GT Cultura Viva e do uso que dela fizemos como estratégia de mediação e de saída para os impasses vividos no próprio processo do redesenho.¹⁰ Para atingir o nosso objetivo apresentamos o GT Cultura Viva em linhas gerais na segunda seção; e na terceira, discutimos e apresentamos a reflexão e os dados a respeito das redes empíricas do programa, lembrando que esses dados foram construídos a partir de oficinas com os pontos de cultura em 2011 (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011).

10. Para uma descrição crítica e autocritica do processo, ver Barbosa da Silva (2016).

O propósito deste texto, enfim, é identificar a noção de rede de política no quadro do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva. As políticas públicas são constituídas de ideias gerais que se tecem em narrativas que orientam a ação; elementos normativos que permitem a eleição de opções; e, finalmente, instrumentos de política. Não é incomum na ação pública que parte das ideias gerais se confunda com os instrumentos de políticas públicas e sirva de justificativa retórica das escolhas. A ideia de rede é, a uma só vez, uma narrativa persuasiva, uma descrição de como o programa funciona, uma escolha normativa e um instrumento de política. A análise, entretanto, permite separar os elementos e tratar cada um deles a partir de critérios. As redes de políticas mobilizam atores, recursos e territorialidades específicas que devem ser tratadas empíricamente.

Este trabalho mostra como no Cultura Viva a função narrativa organizada em torno da ideia genérica de rede precede a sua descrição empírica e como instrumento de política. A opção por fazer do programa uma rede, na ausência de uma descrição prática das redes reais e na falta de instrumentos de ação, é confusa – ou retórica – em suas escolhas normativas. Dessa forma, o texto descreve as narrativas do programa – isto é, como os atores se representam, como narram suas características, identidades e usam palavras e como revelam suas experiências – e depois mapeia e especifica as suas “redes empíricas”. Por contraste ao complexo de imagens, emoções e sentimentos evocados pela ideia de rede do Cultura Viva, apresentam-se heterogeneidades concretas e a hipótese da inexistência de estratégias de políticas que levem a sério o instrumento conceitual das redes.

2 O GT CULTURA VIVA

O GT Cultura Viva foi uma instância de participação social que teve como finalidade repensar o Programa Arte, Cultura e Cidadania, estabilizando conceitos ambíguos e tendo como objetivo prepará-lo para a ampliação da descentralização e da expansão da sua territorialização. O GT funcionou em 2012, a fim de redesenhar o programa, considerado um dos carros-chefes do MinC e o mais representativo conjunto de ações culturais desde o governo Luiz Inácio Lula da Silva.

A subseção 2.1 descreverá as reformulações do Cultura Viva, as características e os problemas enfrentados pelo GT. Para isso, o programa foi tratado, por analogia, com os paradigmas, com suas camadas de crenças, orientações normativas, escolhas de alternativas de ações concretas e instrumentos de políticas públicas orientadas para a resolução de problemas.

A subseção 2.2 volta-se ao Programa Cultura Viva para analisá-lo como um conjunto de redes de política e temáticas que apresentam uma ou várias lógicas territoriais. O desafio é discutir a territorialidade das redes culturais, ou no mínimo tematizá-las. A hipótese é que, embora as ações tenham como base as redes e os

territórios, esses conceitos não são pensados como instrumentos de política, mas apenas como metáforas. As redes constroem territórios, mas o próprio território não é um instrumento conceitual que orienta a política. O conceito de redes é importante no desenho e no funcionamento do programa, mas elas são muito mais próximas da ideia de redes temáticas que de política. Os territórios, quando tratados no programa, referem-se aos administrativos e não àqueles produzidos nas relações sociais e culturais.

A subseção 2.3 traz a nossa narrativa particular sobre a história do programa, suas representações dominantes e como o GT se encaixava nela. Aqui, o Cultura Viva se viu diante de novos contextos e foi enfrentando novos problemas. Já não era um momento de pura criatividade e expansão a partir do governo federal, mas envolvia a questão federativa, que se acumulava ao lado dos já conhecidos problemas políticos e, simultaneamente, de gestão. O GT Cultura Viva foi criado pela Portaria nº 45/2012.¹¹ A sua intenção original era sedimentar conceitos, contextualizando-os diante dos problemas acumulados e enfrentando questões relacionadas à gestão dos processos de descentralização. Na prática, o GT implicava o compromisso de elaborar proposições e estratégias para melhorar o desempenho do programa, tornando claras suas necessidades e seus desafios de curto, médio e longo prazo.

Em termos da metodologia, a estratégia da SCDC envolvia a consulta aos participantes do programa, parceiros públicos e privados. Os objetos em discussão abrangiam problemas relacionados à expansão do programa e aos critérios para fazê-la de forma adequada e consistente. Estavam em questão, portanto, os conceitos do programa, não para abandoná-los mas para precisá-los diante de novos desafios e estabilizá-los na presença de atores que se incorporavam rapidamente no processo de descentralização.

Finalmente, a subseção 2.4 descreve os problemas tais quais foram formulados e apropriados para os fins dos processos de mediação do GT Cultura Viva. Essa subseção contém a descrição dos temas tratados pelo GT: *i)* a justificativa para o processo de redesenho; *ii)* descrição do que é o Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva: visão geral, direção que pretendeu seguir e instrumentos de política pública

11. Participam do GT Cultura Viva, além do Ipea e da SCDC: demais secretarias do MinC – Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic), SID e Secretaria da Economia Criativa (SEC) –; Controleadoria-Geral da União (CGU); representações regionais dos estados de Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Acre, e das regiões Norte e Sul; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec); Serviço Social do Comércio (Sesc) de São Paulo; Fórum Nacional dos Secretários de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas; Colegiado Setorial de Culturas Populares no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPc); Conselho da Juventude (Conjuve); Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj); e instituições vinculadas ao MinC – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Museu do Índio, Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e Fundação Nacional de Artes (Funarte). Também participam cinco representantes da Comissão Nacional de Pontos de Cultura (CNPdC).

mobilizados; *iii) contextualização das transformações do programa e dos seus desafios;* e *iv) problemas enfrentados.*

A descrição vai mostrar que, apesar de o discurso político manter suas linhas gerais, os conceitos foram ressemantizados, não permanecendo estáveis, como é natural, em nenhuma das quatro gestões pelas quais o programa passou.

2.1 Por que redesenhar o Programa Arte, Cultura e Cidadania?

As instituições não são “dados” definitivos, mas sistemas de convenções históricas. Como construtos sociais, se reinventam, experimentam valores, atualizam crenças e ajustam os instrumentos de ação a suas necessidades e seus atributos sociais, bem como aos objetivos que lhes são determinados e infinitamente negociados. Institucionalizar implica a internalização de sistemas de valores, crenças e visões de mundo e não simplesmente o domínio de certas técnicas, como programação orçamentária, produção de editais, registro e confecção de documentos, por exemplo.

O GT apostava que seria possível melhorar o desempenho do Programa Cultura Viva a partir da discussão dos seus pressupostos conceituais e instrumentos de gestão. O diálogo sistemático entre Estado e sociedade a respeito de premissas, escolhas, orientações e regras de funcionamento do programa implicaria o esclarecimento das possibilidades e dos sentidos da ação, além do aprendizado e do reconhecimento mútuo.

Fizeram-se opções teóricas e estratégicas ao longo do processo de redesenho. O programa foi construído a partir de uma malha conceitual organizada com base na oposição Estado-sociedade. Paradoxalmente, o Cultura Viva é parte de uma política pública e tem, portanto, presença decisiva do Estado na sua consolidação e dinamismo. O programa, entretanto, foi construído e representado como um movimento social, embora potencializado pela presença do poder público. Para traduzir essa discrepância entre a ideologia do programa e os instrumentos de ação pública, a coordenação do GT contou com a análise cognitivista de políticas públicas.

Essa referência teórica descreve a ação do Estado a partir das visões de mundo ou quadros de interpretação que atores envolvidos mobilizam e constroem em torno de problemas de políticas públicas. Também pressupõe que há multiplicidade de atores e uma fragmentariedade das ações estatais. Tem como premissa, ainda, as sugestões de Surel (1995) e a sua analogia entre paradigmas e políticas públicas.

Parafraseando Kuhn (2003), o termo *paradigma* está estreitamente associado a comunidades que compartilham formas de ver o mundo e de resolver questões. Refere-se aos exemplos aceitos na prática dessas comunidades, que incluem ao mesmo tempo teoria, aplicação e instrumentação, proporcionando modelos dos

quais brotam tradições coerentes e específicas da pesquisa científica. Os atores estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática política e raramente sofrerão um desacordo declarado sobre os pontos essenciais ou os fundamentos de suas ações. Na ausência de um corpo comum de crenças, está-se diante de algo menos que uma política, pois o resultado líquido das atividades é prejudicado pela necessidade de reconstrução constante dos fundamentos que dirigem as observações e as experiências. A ausência de um conjunto padrão de explicações, métodos e instrumentos de política a que cada ator se sintia obrigado a se referir ao tentar resolver problemas faz com que todas as opiniões, explicações e ações sejam tomadas como igualmente relevantes. Essa ausência torna difícil o acúmulo de estratégias consistentes, articuladas entre si e operacionais. Por sua vez, a presença de um corpo implícito de crenças metodológicas e teóricas interligadas permite a seleção, a avaliação e a crítica, tanto de ações quanto de ideias a respeito dessas ações. Não é incomum que a ausência de paradigmas e, portanto, da capacidade de resolução de problemas implique crise e fragilização das comunidades de política.

A coordenação do GT Cultura Viva fez a escolha de tratar a política pública como um paradigma. Essa escolha teve um duplo objetivo: descrever os planos do paradigma e sua potência na resolução dos problemas propostos; e articular argumentos e visão de conjunto, pensando nos instrumentos de política.

Surel (1995, p. 137, tradução nossa) sintetiza sua concepção de planos das políticas como paradigmas nos seguintes termos: “definir uma política pública como paradigma ou matriz setorial supõe considerar quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos”. Em sentido específico, da mesma forma que para Kuhn (2003) há verdadeira ciência “normal” apenas em presença de um paradigma, para Yves Surel há política pública normal apenas quando os quatro elementos formam um sistema. O conjunto formado por esses quatro componentes é que fará sentido para os atores que concordam sobre a legitimidade dessa matriz setorial. “Nesse sentido, um paradigma não é apenas uma imagem social, mas uma configuração de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores que os fazem coerentes e duradouros” (Surel, 1995, p. 137, tradução nossa).

Como se depreende da citação, não basta uma visão geral de mundo, ainda que bem formulada, ao menos retoricamente, como no Cultura Viva. A ação pública desdobra-se em hipóteses práticas, metodologias e instrumentos de ação. A retórica, os fóruns de atores e os debates são, sobretudo, métodos e instrumentos próprios da ação.

A julgar pelas narrativas e colocações dos coordenadores dos pontos de cultura que participaram das oficinas situacionais, a visão de mundo proposta

pelos gestores do programa foi capaz de servir de referência obrigatória a tudo o que se disse e se imaginou ser o programa.¹²

Os planos das políticas públicas, contudo, com diferentes densidades institucionais e maleabilidades, conseguem penetrar nas comunidades de políticas. Manejar o conceito de ponto de cultura é algo bem diferente de percorrer uma sequência de ações para conveniar os pontos ou aprovar uma prestação de contas. Apenas as conexões entre esses elementos, entretanto, dão sentido ao conjunto. Os métodos e os instrumentos próprios da administração pública oferecem conteúdos ao plano dos princípios gerais e às hipóteses práticas presentes no discurso original – no espaço de formulação¹³ – que compõem os paradigmas. Métodos e instrumentos condicionam, limitam e impactam. Há uma lógica na programação do orçamento, no fluxo de recursos, na prestação de contas, na celebração de convênios e no uso dos recursos. Do ponto de vista prático, o discurso do programa, como parte de um movimento social profundamente ambíguo, é também uma das suas forças.

Nesse quadro, os consensos a respeito dos valores e das regras básicas do Cultura Viva – mesmo marcados por conflitos em torno de procedimentos, símbolos, ideologias administrativas, modelos morais, conceitos e instrumentos de política – convertem-se em aspecto importante na sua institucionalização e estabilização.

Institucionalizar uma política pública significa estabelecer processos que conformem visões de mundo e formas de compartilhamento pelas comunidades de política, que justifiquem recursos e orientem seus usos. A operacionalização e a eficácia das políticas públicas dependem da capacidade de regulação coletiva das transformações organizacionais e de ajustes finos entre estruturas, sistemas de ação e visões de mundo.

O programa tem sido redesenhado desde o seu início. A proposta do GT é redefini-lo com método e ampla participação dos atores públicos e da sociedade civil, mobilizados nas redes e nas reuniões temáticas, estabelecendo consensos e esclarecendo sobre o uso potencial dos instrumentos de política, ajustando ou sugerindo mudanças para institucionalizar o programa.

12. Labrea e Barbosa da Silva (2012) mostram como o discurso do programa é uma contínua paráfrase do discurso original.

13. O espaço de formulação se compõe dos discursos materializados nos textos dos documentos e das publicações oficiais da SCDC. Dá visibilidade e faz circular os conceitos, constituindo o discurso institucional do Cultura Viva. Tem como característica a paráfrase, que garante a estabilidade e a repetição do mesmo discurso. A paráfrase é um recurso intertextual no qual um texto é elaborado a partir da temática de um texto anterior, mantendo, contudo, seu conteúdo semântico inalterado. Na perspectiva discursiva, a paráfrase garante a estabilidade dos sentidos, preservando no fluxo do discurso a atualidade de referências já antes mencionadas. Identifica-se como a origem dessa memória discursiva a publicação *Cultura Viva – Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária* (Brasil, 2005) como a principal referência do discurso do programa. Uma versão atualizada dessa publicação foi lançada no Encontro Nacional dos Pontos de Cultura (Teia Nacional) de 2010 sob o título *Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva: autonomia, protagonismo e fortalecimento sociocultural para o Brasil* (Brasil, 2010), conforme Ipea (2012).

2.2 Programa Cultura Viva – imagens das redes e do movimento social no quadro das políticas públicas

Os agenciamentos entre a dimensão simbólica e os processos concretos – e, portanto, entre articulação de ideias, plano normativo, métodos e instrumentos – constituíram-se na preocupação central dos coordenadores do GT Cultura Viva. Para efeitos da análise, cabe destacar os componentes próprios para a descrição dos planos da ação pública.

Esta subseção apresenta o Programa Cultura Viva em seus vários planos, preparando uma recontextualização histórica e a análise dos problemas que estão sendo enfrentados pelo GT. Ao final, compararam-se as referências básicas do programa, elaboradas pelo Ipea em 2008 e 2012, nas oficinas do modelo lógico, e sintetizadas em linhas gerais no quadro 3 (apresentado na subseção seguinte), o que permitirá interpretar as mudanças ocorridas, mesmo que o Cultura Viva tenha mantido sua identidade conceitual.

O quadro 1 resume o conjunto dos componentes para a descrição das políticas públicas entendidas como paradigmas e faz uma síntese dos planos do Cultura Viva como parte de um paradigma de política pública.

QUADRO 1

Rede conceitual – quadro sintético do paradigma do Programa Cultura Viva

Componentes	Conceito	Cultura Viva
Princípios gerais	Visão de mundo forma o horizonte de compreensão.	O Estado deve atuar a fim de dar visibilidade e reconhecer a experiência cultural de grupos que atuam nas periferias urbanas, nas zonas rurais e em áreas de vulnerabilidade econômica e social, valorizando a diversidade cultural, promovendo a democracia e garantindo os direitos culturais. A sociedade civil tem autonomia e é protagonista das ações de políticas públicas.
Hipóteses práticas	Conjunto de axiomas e raciocínios estabelecem uma tradução dos princípios para a ação concreta, permitindo a operacionalização desses princípios.	Direcionamento dos recursos humanos e orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos baseados no direito ao acesso a bens, produtos e serviços culturais e à democracia cultural. As instituições beneficiadas devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. A diversidade é um direito cultural, referenciado aos direitos humanos.
Metodologia	Procedimentos e protocolos de ação aplicados à resolução de problemas.	Pontos e pontões de cultura. Acesso aos recursos financeiros por meio de editais públicos. Proposta de criação de redes temáticas e territoriais. Instituição de espaços de participação social ampliada.
Instrumentos e ferramentas	Dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos), documentos, cartilhas, procedimentos etc. que permitem traduzir princípios de ação e atividades coordenadas entre atores de diferentes tipos.	Editais de prêmios, bolsas e convênios foram sendo desenhados e implementados a partir de necessidades práticas e das experiências da SCDC e do MinC como um todo. Redes virtuais e presenciais são formadas por pontos, pontões, grupos informais, ações transversais, Estado e outros atores da sociedade civil. Avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento fazem parte do repertório de instrumentos e ferramentas.

Elaboração dos autores.

Como ideias gerais, normativas e operacionais estão intimamente associadas, elaborou-se o quadro 2 para traduzir os valores centrais do programa, que recortam o quadro 1: *i)* conceito de gestão cultural compartilhada, que expressa a necessidade de democratizar o Estado; *ii)* o complexo “autonomia, protagonismo e empoderamento”, que fixa a centralidade da política na potência dos atores sociais e não no Estado; e *iii)* gestão em rede, que traduz a premissa da horizontalidade, em contraste às relações entre desiguais da política focada no Estado.

**QUADRO 2
Planos de análise do paradigma do Cultura Viva**

Planos de análise das políticas e planos conceituais dos movimentos sociais	Princípios – ideias gerais	Plano normativo – hipóteses práticas	Plano operacional – metodologias e instrumentos
Identidade	Constituição de sujeitos, direito, democracia cultural, reconhecimento das culturas e diversidade cultural.	Empoderamento, protagonismo, autonomia, sustentabilidade, horizontalidade, transversalidade, transparência. Potencialização e encantamento social. Compartilhar e transformar.	Gestão compartilhada.
Oposição	Estado burocrático.	Centralização, verticalidade da gestão.	Padronização e imposição de ações.
Projeto	Movimento de democratização política e social.	Sustentabilidade, estabilidade e operatividade do programa.	Plano de ação adequado às atuais necessidades do programa e dos seus limites institucionais. Redes.

Elaboração dos autores.

Organizado a partir da análise das narrativas (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011) e de documentos institucionais (Labrea e Marchão, 2010), o quadro certamente não expressa todas as complexidades da visão de mundo, das escolhas feitas no âmbito do programa e da sua historicidade, mas permite situar o programa no panorama analítico dos movimentos sociais.

A partir da análise que Touraine (1969) faz dos movimentos sociais, pode-se demarcar o programa em três princípios.

O *princípio de identidade*, que configura o direito cultural, diz respeito ao complexo democracia, diversidade cultural, autonomia, protagonismo, empoderamento e gestão compartilhada. O *princípio de oposição* se refere ao conjunto Estado burocrático, verticalidade, centralização e padronização. Por fim, o *princípio de projeto* envolve uma visão de futuro, caracterizada pelo grupo democratização ampla, sustentabilidade do programa e redes, e organizada em torno de um plano de ação adequado ao programa. O projeto se contrapõe a *status quo ante*, isto é, à atual organização política centralizada e burocrática, e imagina como projeto um plano de ação que garanta a autonomia e o funcionamento do programa pelas suas articulações horizontais em rede.

Outra questão diz respeito ao programa como espaço de articulação de redes temáticas e de políticas públicas no contexto da gestão compartilhada. Para construir as redes, foram direcionados recursos orçamentários do Estado para apoiar e divulgar grupos, comunidades, circuitos culturais alternativos e percursos. As instituições beneficiadas, os pontos e pontões de cultura devem se articular em redes a fim de potencializar suas ações. Os recursos chegam por meio de editais, que selecionam os participantes para receber prêmios, bolsas ou firmar convênios para realizar um plano de atividades ou projetos.

O Programa Cultura Viva certamente não organiza uma visão inteiramente nova. Essa visão já se realizava antes no Brasil e em outros lugares, mas, anteriormente, ela sequer se configurava com conceitos organizados em torno de um discurso coeso e não se traduzia na forma de um arranjo institucional, tal como o promovido depois de 2004, com as ênfases e os níveis de recursos orientados para grupos e comunidades excluídos. Essa visão aparece e ganha força no cenário de um governo popular, carregado por um discurso de transformação e equidade social.

2.3 Historicizando o Cultura Viva: um programa que se imagina como um movimento social

O Cultura Viva foi ponta de lança e ao mesmo tempo resultado de um processo que ocorreu simultaneamente em várias secretarias do MinC. Também encontra exemplos em várias outras políticas, inclusive do próprio ministério, e se nutre de conceitos amadurecidos em outras experiências locais e internacionais.¹⁴

O programa provocou deslizamentos de sentido no discurso das políticas culturais e se apoiou em uma maneira peculiar de concebê-las. Não se trata, nessa visão, de focar o equipamento cultural, mas a própria dinâmica da cultura, sua capacidade criativa e potência. Consiste em valorizar as culturas populares e a diversidade cultural.

O quadro 3 apresenta uma proposta de interpretação da mudança de paradigmas promovida nas políticas culturais federais. Seu objetivo é mostrar a historicidade de todos os planos das ações. O centro de gravidade das preocupações dos gestores muda. Da fase de expansão do programa (até 2010), passou-se à preocupação com organizar passivos, sanear erros e articular de forma mais ativa o novo pacto federativo proposto pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC).

No plano dos princípios, a ação muda de sentido. Da questão do acesso (democratização), passa-se para a do exercício da cultura (democracia cultural). O núcleo conceitual do programa continua a ser a ação cultural, mas, no Cultura Viva, essa ação é realizada por grupos e associações que não se movimentam usualmente nos circuitos de mercados culturais mais dinâmicos. Direciona-se a ação a grupos excluídos, em situação de vulnerabilidade social e cultural.

14. A consolidação de um complexo discursivo e da arquitetura de princípios e valores do MinC está em Abreu e Barbosa da Silva (2012).

QUADRO 3
Planos dos paradigmas das políticas culturais federais e mudanças promovidas pelo Cultura Viva

Problemas	Princípios gerais	Hipóteses práticas	Metodologia	Instrumento
Oferecer espaços públicos para a produção e a fruição cultural (1995-2002).	Acesso à cultura. Ação cultural.	Criação de centros culturais.	Repasses de recursos para estados e municípios. Emendas parlamentares.	Recursos orçamentários em parcela única ao estado ou município. Editais, convênios, bolsas, repasses a estados, Distrito Federal e municípios.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades (2004-2010); Crise (2007-2010).	Democracia cultural. Ação cultural.	Fomento a associações. Criação dos pontos de cultura. Mais tarde, vieram os pontos de cultura e as redes culturais.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois utilizou-se da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades.	Editais. Recurso orçamentários de uma a três parcelas. Convênios com associações. Repasse via estados e municípios, que conveniam com associações. Redes.
Dinamizar, potencializar e visibilizar a criatividade artística e cultural dos grupos e comunidades, valorizar a diversidade cultural e ajustar a fusão dos programas Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva, e identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural (2010-2012); Crise (2007-2010).	Democracia cultural. Ação cultural. Diversidade cultural.	Fomento a associações e às redes culturais. Redes de políticas, circuitos, percursos etc.	Repasses de recursos. Manutenção das atividades de um a três anos para pontos e dois anos para pontões. Depois utilizou-se da descentralização para estados, municípios, instituições vinculadas e universidades.	Editais. Recursos orçamentários. Convênios com associações. Convenimento e repasse via estados e municípios, que celebraram convênios com associações. Redes. Redesenho dos conceitos e adequação dos instrumentos de políticas. Linha de base para a descentralização. Criação do SNC. Qualificação da gestão.

Elaboração dos autores.

Quanto às hipóteses práticas, o programa deslocou a ação da criação de centros culturais para o fomento das atividades realizadas por associações culturais, os pontos e pontões de cultura, enquanto, ao mesmo tempo, já se falava das redes e circuitos culturais. O Estado “simplesmente reconhece e fortalece as experiências estéticas e artísticas produzidas por grupos sociais historicamente excluídos do circuito cultural” (Labrea *et al.*, 2010, p. 59-60).

No plano metodológico do programa, os repasses continuaram, mas mudaram de sentido, isto é, foram direcionados para as associações – que passaram a ser chamadas de pontos de cultura – e não para os estados e os municípios.

Essa mudança, na prática, é uma questão de grau. O que muda efetivamente é o discurso que agrupa todos esses elementos e o processo de mobilização que atinge um número significativo de agentes culturais. Receber a identificação de ponto de cultura representa um diferencial essencial, sobretudo porque é por meio dessa identificação que se vão estabelecer posteriormente as conexões com os pontões de cultura e com a ideia dos encontros periódicos (Teias – encontros nacionais dos pontos de cultura).

No processo de descentralização, iniciado em 2007, os repasses voltaram a ser feitos pelo governo. Os sentidos, no entanto, mudaram, pois o quadro de referência passou a ser o da expansão do programa a partir de conceitos consolidados e, gradualmente, também a partir da ideia de um sistema nacional de cultura. Os repasses financeiros, em vez de serem destinados a prefeituras e governos estaduais, com base em propostas de emendas de deputados e senadores, ou mesmo por meio de demandas diretas ao ministério, passaram a ser realizados da seguinte forma: primeiro, por meio de seleções via editais; e, posteriormente, via descentralização de recursos – que pressupõe também edital, não apenas federal, mas também discutido com os entes federados. Em todo caso, o objetivo foi financiar as atividades de grupos e associações da sociedade civil. Mesmo assim, em certo momento, os convênios significaram repasses para que as secretarias municipais ou estaduais funcionassem como parte do programa e se transformassem em pontões de cultura. É natural que programas em maturação tenham opacidades conceituais e incoerências, por mais que estas possam ser justificadas discursiva e estrategicamente.

O uso de instrumentos tradicionais de ação da administração pública mudou do plano discricionário, isto é, das escolhas do gestor, para a estratégia de lançar chamadas públicas com comissões de avaliação de projetos. Os repasses passaram a ser feitos por editais e convênios com associações, sendo que, também é necessário ressaltar, foi mantido o espaço de escolha para o gestor nos projetos especiais. Essa possibilidade, exercida ao longo da existência do programa, pode ser questionada na sua legitimidade, mas é perfeitamente razoável e legal. Em seguida, foram feitos os repasses para estados, Distrito Federal e municípios, e, ao mesmo tempo,

implementadas ações de fomento e formação por intermédio de bolsas e transferência de recursos para premiar e reconhecer pessoas, mestres, associações e práticas.

Dois critérios foram utilizados para periodizar a história do programa. O primeiro é dado pela concepção de gestão, que, entre 2004 e 2010, era tratada como uma criação política. Esse período foi marcado pela recusa, por parte dos integrantes do programa, dos instrumentos tradicionais de ação da administração pública. O programa deveria tensioná-los para provocar mudanças. Depois de 2010, o discurso destaca a gestão como um conjunto de ferramentas que oferecem as condições para o desenvolvimento das ações, sendo necessário, contudo, conhecer seus alcances e limites. O uso equivocado dessas ferramentas teria sido uma das razões para os problemas decorrentes da expansão do programa.

O segundo critério é marcado pela presença da ideia de potência. Nesse quadro, os instrumentos serviam ao fazer político, o que gerou uma série de contradições. O programa não desconstruiu as necessidades de controle e transparência na seleção dos projetos apresentados pela sociedade civil e no uso de recursos públicos. Em 2007, a crise se iniciou com o fim dos primeiros convênios, pelo atraso na liberação dos recursos, com o contingenciamento e a não aprovação dos relatórios de prestação de contas. A saída encontrada para dar continuidade aos trabalhos já iniciados foram os prêmios. A ideia de potência significou um descuido com os usos adequados dos instrumentos de política pública, gerando o desgaste do programa, só visto como crise de gestão em 2010.

Os sentidos do programa foram mudando ao longo das gestões e até na mesma gestão. Certamente, o Cultura Viva ganhou seus contornos na tensão com princípios gerais e hipóteses práticas. Embora todos os instrumentos e métodos já estivessem disponíveis e fossem utilizados pelo poder público, as mudanças de direção, em termos da formulação dos problemas, dos princípios de visão de mundo (ideias gerais e cultura política), das hipóteses práticas e da forma como se desdobraram, significaram uma transformação no paradigma. O GT Cultura Viva cristaliza o foco na gestão na intenção de enriquecer a dialética que vai do “encantamento” com a proposta do programa até a consistência política e administrativa de sua realização.

Os alcances e os significados dessas mudanças são abordados a seguir.

2.4 Os problemas enfrentados pelo GT Cultura Viva

2.4.1 Necessidade de ampliar o campo de diálogo entre Estado e sociedade civil

O GT Cultura Viva teve como objetivo ser o *mediador* e o *tradutor* das perspectivas da administração e da sociedade civil.

Os discursos relacionados a autonomia, protagonismo, redes, empoderamento, gestão compartilhada etc. são muito importantes para a dinâmica global do

programa, mas questiona-se, sem que haja uma resposta muito clara a respeito, sobre a capacidade da SCDC e dos atores que compõem o programa de ajustar operações concretas de planejamento às necessidades reais tanto da administração quanto dos seus participantes.

Em uma perspectiva instrumental, mais ligada à relação de meios e fins, típica da administração, dir-se-ia que o programa convive com dificuldades de selecionar formas organizacionais e alocar recursos de maneira racional e segundo critérios explícitos. Muitos dos conceitos são opacos e por demais fluidos, impossíveis de serem avaliados ou de se tornarem objeto de uma reflexão estratégica.

Em outra perspectiva, mais compreensiva, mais ligada aos processos de mobilização social, ao encantamento coletivo e à produção de significados alternativos no campo das políticas, dir-se-ia que o programa é completamente exitoso e gerou uma rede imensa de atores mobilizados para produzir cultura e promover a diversidade cultural.

Do primeiro ponto de vista, talvez se dissesse serem necessários ajustes finos nos processos de produção de editais, programação orçamentária, organização dos fluxos de pagamento, prestação de contas, definição de critérios de elegibilidade, objetivos e linhas de base para a expansão do programa etc. Para o segundo ponto de vista, provavelmente nenhuma dessas preocupações pareceria necessária, contanto que cada edital definisse seus parâmetros segundo as necessidades da política. Não haveria razão em gastar demasiada energia para seguir uma lógica e organizar um desenho de política, afinal, a política é processo.

Metodologicamente, para fins dos objetivos do GT, considerou-se a dicotomia como falsa. As visões instrumental e compreensiva foram tomadas como complementares. Era necessária uma aproximação e diálogo entre ambas, em um espaço especialmente destinado à troca e à ponderação sobre as experiências e percepções a respeito da potência do Cultura Viva.

2.4.2 Necessidade de pensar a partir dos instrumentos de política

Os gestores, em geral, preferem a liberdade real ou aparente para tomar decisões, o que pode significar consequências não desejadas. Os problemas advindos da ação mal planejada podem ser fatais; por isso, a decisão de demorar a agir, preparando adequadamente a ação, deve estar no campo de possibilidades do gestor.

O intuito aqui não é superenfatizar os processos de institucionalização em detrimento dos processos criativos de elaboração e formulação de políticas. O programa segue encantando o país pelo caráter inovador de sua proposta. A aposta na ampliação do número dos pontos e pontões de cultura, sem preparo adequado do terreno, gerou, todavia, uma crise persistente.

A decisão de promover a extensão das ações no território, como no caso do Cultura Viva, para consolidar posições institucionais, foi uma estratégia política que gerou consequências. O recurso a decisões desse tipo faz parte do repertório disponível aos gestores.

Há um cálculo político, uma aposta. Se, entretanto, muitas políticas não sobrevivem à falta de ousadia, outras tantas não sobrevivem à incapacidade de previsão controlada dos problemas que decorrem das opções realizadas. Essas decisões deixaram heranças, e o olhar de curto prazo significou a necessidade de gastos de tempo, energia e recursos no longo prazo, recursos ainda hoje mobilizados para resolução de pendências históricas.

Uma aproximação ligeira à atuação da SCDC, do período que vai de 2004 a 2010, suscita um estranhamento imediato, pois há algo fora de lugar no postulado geral, recitado como mantra, segundo o qual “política é processo”. A política pública é uma assembleia de elementos diferentes e combinados: raciocínio complexo, raciocínio contextual e limitado, raciocínio formal e técnico. As frações – para não dizer que as ações são fragmentadas – se completam, em um mosaico. O Estado só pode ser entendido como essa composição caleidoscópica, mas fazem parte desse mosaico a ação intencionada e os procedimentos institucionais.

Sabe-se que, em qualquer enfoque, abrangente ou sinóptico, a generalidade dos pressupostos adotados revela-se quase sempre precária para descrever o que acontece empírica e localmente. É de se imaginar, porém, que os esforços para elaborá-los – isto é, os quadros sinópticos – criam capacidades para pensar tática e estrategicamente a ação e os problemas. O fato é que, no caso da administração pública, há sempre estruturas que recortam os processos e a necessidade de simplificação para entender e agir (Barbosa da Silva e Ziviani, 2014).

A ação pública é processual, evidentemente, mas só isso não explica o que acontece de fato na administração e nas longas séries de decisões e eventos que a compõem. Para citar um exemplo, sabe-se que cada uma das unidades e coordenações da SCDC possui metas reais formalizadas para suas atividades, tem necessidades de informações, de apoios e recursos, e se compõe de seus próprios processos de decisão, protocolos de ação e procedimentos.

Vários mecanismos são necessários na gestão desses processos: mecanismos para evitar e contornar conflitos, controle da aleatoriedade das decisões, justificativa para elas, delimitação de dispositivos sociais para resolução de problemas, busca e registro de soluções. Esses elementos, aparentemente triviais, são centrais para a aprendizagem institucional, mas há uma formalização e uma simplificação.

Assim, optou-se por um raciocínio de entremeio: a formalização de conceitos e critérios ajuda a pensar a política, sem que isso signifique torná-la rígida e dogmática.

Por sua vez, a historicização e a complexificação dos raciocínios são imprescindíveis, especialmente para delimitar aliados e antagonistas, valores, princípios e crenças a serem mobilizados, e para reconhecer o enraizamento dos problemas; mas a complexificação em geral carece de uma organização analítica e normativa que lhe dê orientação e defina linhas de base para a ação. A complexificação por si mesma pode gerar paralisia da ação pelo excesso de análise.

Para formular uma proposta que integrasse essas dimensões – tanto a análise e a formalização quanto a complexidade e a historicização –, mapearam-se e organizaram-se os problemas que acompanhavam sua gestão, os quais estão sintetizados no quadro 4.

QUADRO 4
Programa Cultura Viva e seus problemas

Componente	Descrição do problema
Marco jurídico	Reflexão sobre a conveniência de institucionalizar o Cultura Viva por meio de uma lei, na expectativa de torná-lo uma política pública de Estado, estabilizando-o. Enfrentar o problema dos significados do Projeto de Lei Cultura Viva, que propõe atualmente o desenho de uma política nacional e não apenas a institucionalização do programa, conforme a proposta original. Relatórios da CGU apontam falhas no processo de gestão e na prestação de contas, bem como gargalos nos fluxos burocráticos.
Recursos orçamentários e financeiros	Atrasos sistemáticos nos repasses de recursos; contingenciamento orçamentário e financeiro. Dificuldade na aprovação de relatório de prestação de contas. Defasagem de registro no Sistema de Convênios (Siconv) e no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicWeb).
Recursos humanos	Fragilidades quanto à estrutura interna burocrática de fluxo e de pessoal para o acompanhamento dos editais e convênios. Número insuficiente de funcionários estáveis e alta rotatividade.
Convênios	Inexperiência quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Ausência de diagnóstico quanto à demanda real da sociedade por recursos. Ausência de sistema eficiente e contínuo de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos planos de trabalho de convênios diretos e de convênios com entes parceiros. Necessidade de vincular as políticas descentralizadas a sistema de monitoramento do programa. Necessidade de construção de espaço de participação social ampliada.
Editais de prêmios	Instruções precárias quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais. Utilização do prêmio em substituição aos convênios – prêmios híbridos, em parte restritos aos pontos.
Editais de bolsas	Instrução precária quanto aos procedimentos burocráticos decorrentes das obrigações constantes dos editais.
Sustentabilidade do programa	Estrutura burocrática inadequada e insuficiente para garantir um fluxo operacional ao programa. Estrutura burocrática inadequada, provocando operacionalidade deficiente e inabilitando organizações da sociedade civil.
Redes	Indefinição sobre quem integra as redes e quais os papéis de cada ator que as integra. Definição de plano de comunicação. Instrumentos de coordenação de atividades. Necessidade de construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores.

Elaboração dos autores.

Certamente, as organizações públicas podem ser descritas adicionalmente como arenas onde os aspectos conflitivos e competitivos despontam com força e

as informações circulam de forma regulada, fluindo por redes internas específicas. Foi o que se viu no funcionamento e no processo discursivo do GT. Houve grande dificuldade em priorizar e estabelecer linhas de ação mínimas.

Esse fato corrobora a necessidade de criar canais e a disposição de trocas mais estáveis e meios institucionais que permitam estabelecer referências globais comuns para a ação. Rotinas e formalização de fluxos são imprescindíveis, mesmo que se reconheça que mudanças institucionais importantes não são planejadas nem são objeto de discussão prévia (*a priori*), mas de justificativas *ad hoc*.¹⁵ No vocabulário antropológico, seriam necessários rituais e mecanismos de trocas e reciprocidade, sejam internos à SCDC ou com a sociedade civil. Esses são fatores de integração, exposição de identidades e focalização da atenção para questões específicas. As reuniões do redenho tentaram fazer com que os atores externos estivessem sintonizados e dividissem referências comuns, inclusive compartilhando problemas envolvidos nos processos e nas complexidades administrativas.

A fragmentação, a heterogeneidade estrutural e o contexto de desconfiança entre os atores acabaram, entretanto, por determinar que pouco esforço fosse feito para reconhecer politicamente os desafios a serem enfrentados por cada ator, inclusive a administração.

Para sanar esse problema são necessárias muitas mediações institucionais, criação de instâncias de agenciamento de ações e fóruns de debate. Planejar significa, no contexto do Cultura Viva, conferir atenção aos processos interativos, verificando a disposição dos atores para conciliar os esforços a fim de reformar e aumentar a efetividade da ação pública, e para ajustar comportamentos, expectativas e, de fato, coordenar ações.

Algumas vezes isso não se aplica, pois muitos atores, especialmente quando os protagonistas são os movimentos sociais, têm como princípio não se responsabilizar pela organização de ações de políticas públicas, e, como estratégia, procuram se posicionar, criticar e demandar ações do Estado. Essa posição cria um espaço potencialmente conflitivo e, ocasionalmente, de apatia. Em outros casos, é inteiramente eficaz.

Por seu turno, as apostas e os riscos para o gestor público participar de um GT com presença das redes da sociedade civil são altos. O gestor público elabora estratégias que envolvem alto grau de imprevisibilidade e não tem controle mínimo dos rendimentos simbólicos de suas opções. Errar ou não aceitar demandas pode significar forte embate político. No pior dos casos, pode significar perda de legitimidade e de capacidade de conduzir as ações. Por essa razão é necessário ao gestor saber esgrimir as armas e agir a partir de instrumentos.

15. As semelhanças com os postulados das mudanças de paradigmas são evidentes.

3 AS REDES TEMÁTICAS, AS REDES DE POLÍTICA E A TERRITORIALIDADE: O PROGRAMA ARTE, EDUCAÇÃO E CIDADANIA – CULTURA VIVA

A análise de políticas pressupõe a delimitação de um espaço de conceitos, questões e modelos heurísticos. Esta seção apresenta o Programa Arte, Educação e Cidadania – Cultura Viva a partir da ideia de que ele é uma política pública constituída por três níveis – cognitivo, normativo e instrumental –, que se articulam intimamente.

A afirmação de que a política é constituída por esses planos implica dizer que ela produz significações, uma orientação para a ação, dada pelo nível normativo e por instrumentos concretos de ação. O plano cognitivo é composto de representações coletivas ou referenciais de política, explicações dos problemas, descrições do mundo e imagens. A orientação para a ação define o que é bom e qual direção seguir, considerando-se o desenho geral do quadro de mundo. Os instrumentos concretos de ação são constituídos de recursos orçamentários, tecnológicos, editais, agências, fóruns, entre outros itens.

A ideia de rede no Programa Cultura Viva manifesta-se nos três planos. Ela permite descrever como se dão as relações no campo político: em redes temáticas e em redes de política. O conceito do programa também permite determinar como as redes devem ser: horizontais ou verticais, abertas ou fechadas, longas ou curtas, autônomas ou heterônomas, relacionadas ao Estado ou independentes. Por fim, a ideia de rede contida no programa indica como agir: por meio de desenvolvimento de projetos autônomos; pela consolidação de espaços de discussão (teias, fóruns nacionais e locais); pelo agenciamento político pela CNPdC; pela articulação em rede nacional; bem como em redes locais, temáticas, territoriais, políticas ou sociais. Portanto, a ideia de rede se desloca entre os planos cognitivo, normativo e instrumental, constitutivos do Programa Cultura Viva.

Em relação às redes, o problema é: *i)* conceituá-las; *ii)* dizer o que são, se temáticas ou de políticas, o que pressupõe, no quadro das políticas públicas; *iii)* estabelecer informações empíricas, visto que não podem ser apenas metáforas situadas no plano discursivo sem tratamento em termos de instrumentos de política; e *iv)* demonstrar que as do programa são muito heterogêneas e descrever sua distribuição territorial.

Serão discutidos os seguintes pontos sobre as redes:

- o conceito;¹⁶
- a fragilidade conceitual e o papel discursivo da ideia dentro do Cultura Viva;

16. Para uma história das noções e conceitos de rede, consultar Mercklé (2004). Para os usos do conceito de redes no Brasil, ver Marques (2006).

- a predominância da ideia das temáticas em contraposição às de políticas;
- a existência estrutural de várias delas que não mantêm conexões transversais entre si;
- a necessidade de descrição empírica; e
- a territorialidade.

O conceito genérico, a ideia de rede temática e a ausência de disposição política para pensar e acompanhar as conexões empíricas entre elas estabeleceram um horizonte e um limite cognitivo. Fizeram com que o programa não tivesse desenvolvido estratégias alternativas claras e coerentes de expansão em função da fragilidade conceitual da ideia de rede.

As redes se relacionam com ideias, valores, crenças e conceitos, com o que chamamos de referenciais de política. Dessa forma, a ideia de rede conecta os atores discursivamente, entretanto, não se sabe, no caso específico do Cultura Viva, como eles se relacionam ou como interagem, se a ideia de rede funciona como instrumento de política pública ou se é apenas uma metáfora que os movimenta, sem consistência operacional. A subseção 3.1 terá como objetivo organizar essa discussão.

3.1 Redes temáticas ou redes de políticas

Como assinala Smith (1995), dois conceitos podem ser concebidos em estreita articulação para pensar a questão das redes: referencial e mediação. Os referenciais de políticas são conjuntos de representações em torno das quais se organizam e se hierarquizam os atores. São constituídos por valores, crenças, imagens, metáforas que permitem orientar a ação. Os mediadores são aqueles atores capazes de ligar diferentes espaços de ação e representações diferenciadas em um conjunto relativamente coerente de representações coletivas. Com efeito, o conceito de rede permite descrever como as ideias se associam e se conectam a sistemas de ação em processos de hierarquização de concepções de ação e na configuração dinâmica de atores.¹⁷

Essas ferramentas de análise permitem descrever os deslocamentos dos atores e ideias pelos espaços discursivos e a mobilização de conceitos pelos grupos e comunidades políticas. São dois níveis: o discursivo – das representações e do imaginário coletivo – e o empírico – das práticas e das relações sociais efetivas. O pressuposto é que a sociedade contemporânea é pluralista e formada por um número grande de atores que se movimentam no espaço público. A ênfase das

17. Smith (1995, p. 109, tradução nossa) afirma que “o desenvolvimento dos conceitos de rede política e comunidade política relaciona-se inextricavelmente à emergência de um paradigma de pesquisa, o neopluralismo. Nascido no fim dos anos 1970, de uma dupla insatisfação com as simplificações do pluralismo e a rigidez do neocorporativismo, o neopluralismo é caracterizado por uma vontade de superar as oposições categorísticas do tipo Estado-sociedade civil, centro-periferia, política-administração, para demonstrar a complexidade dos agrupamentos de atores que constituem os sistemas sociais contemporâneos”.

análises de rede política é dada na produção argumentativa, na comunicação e nos processos de troca de significados, mas há um nível estrutural e empírico na análise. Para melhor explicitação da ideia de rede, vale tecer considerações a respeito do conceito de redes na literatura das ciências sociais e políticas.

As abordagens de rede oferecem instrumentos para descrever a complexidade das relações entre grupos múltiplos, os dinamismos das relações entre eles e também o processo de trocas simbólicas. Entreveem as mais ou menos intensas trocas e reagrupamentos contínuos dos atores das sociedades contemporâneas, permitindo relativizar e recontextualizar as oposições tradicionais entre Estado-sociedade, centro-periferia, política-administração (Smith, 1995, p. 109). As análises de rede de políticas contribuem para retirar o Estado do centro da descrição dos processos de políticas públicas e deslocá-lo para as relações que ele tece com múltiplos atores, e para mostrar como estes permeiam as ações públicas e o próprio Estado.

O conceito de rede, entretanto, não é unívoco. A obra de Massardier, Le Gales e Thatcher (1997) registrou a abertura e a indeterminação teórica desse conceito e apontou a necessidade de estabelecer uma construção conceitual mais precisa. É indispensável dizer que os usos metafóricos da rede podem ser objeto de análise, pois a ideia é parte do imaginário dos atores, mas, como instrumento de descrição teórica e de planejamento, ela carece de certa precisão formal. Aqui se faz uma interpretação livre da obra selecionando as questões que mais interessam e registrando aquelas que se repetem como parte das formulações discursivas apresentadas nas oficinas situacionais realizadas em 2010 (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011).

Haveria, então, uma indeterminação no plano da construção das redes como objeto e fenômeno. Ora as redes são construídas em referência às relações nacional-local, ora em referência às relações entre segmentos administrativos e sociedade civil. O primeiro tipo de construção se transforma em uma crítica dissidente ao poder burocrático do Estado e do capitalismo global contra o Estado nacional. O segundo tipo facilmente ganha uma face crítica e normativa que se traduz na necessidade de democratizar o Estado. Também se encontram redes nas coalizões de interesses políticos e suas relações de interdependência com movimentos sociais, que são portadores de um projeto contra-hegemônico. No caso do Cultura Viva, ainda se encontra a ideia de rede associada à cultura digital, que, não sendo apenas uma ferramenta, constrói potencialmente relações políticas e sociais mais abertas, democráticas e horizontais (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011).

Mesmo na cultura, as conexões com a política estão no horizonte do mapa cognitivo, embora no cotidiano ela possa se deslocar para abrir passagem às práticas culturais propriamente ditas e a uma recusa sutil da lógica administrativa e, paradoxalmente, do Estado. Ou seja, as redes do Programa Cultura Viva agrupam elementos muito diversos, estruturas diferentes, relações inesperadas e, apesar da

paráphrase contínua representada pelos conceitos do programa, compõem-se de lógicas políticas múltiplas, direções e objetivos diferenciados. Todos esses elementos são ricos, mas devem ser submetidos à análise, antes de realizarem conquistas pelos seus sons e cores hipnóticas. É necessário indagar quais são as condições sociais, políticas e institucionais de constituição das redes. Parte da resposta é seguramente dada pela presença do Estado, mesmo que rejeitado no plano ideológico e recusado no horizonte conceitual das redes temáticas.

Esse deslocamento deve ser compreendido, pois é da natureza das associações culturais atuar e despender muito tempo nas suas vocações. As conexões com a política se fazem para viabilizar essas atividades, e elas se distribuem de forma muito heterogênea entre os atores. As assimetrias de recursos também se observam na estruturação dos atores (pontos e pontões de cultura) que demandam recursos financeiros e tecnológicos, equipamentos, espaços etc. muito diferenciados. Se não se pode responder diretamente à questão das condições de possibilidade para a constituição da rede Cultura Viva, pode-se efetuar uma aproximação dela a partir dos dados disponíveis.

A propósito dos sentidos das redes, Rhodes e Marsh (1995) construíram uma tipologia baseada em um *continuum*. Os dois polos desse modelo são as redes temáticas – especialmente pluralistas, caracterizadas como redes de troca de informações em que cada organização é relativamente livre das outras – e as redes ou comunidades de política – mais oligárquicas, nas quais os membros e suas relações são bastante estáveis, a interdependência é forte e há um grau elevado de distinção da rede em relação ao exterior.¹⁸

Em outro plano, as redes se definem como configurações ou complexos de organizações, ligadas umas às outras por relações de interdependência em termos de recursos. Uma rede de política pública representa um conjunto de relações que compreende troca de informações, *expertise* e outros recursos políticos existentes entre membros de grupos estáveis de organizações públicas ou privadas, referenciados a interesses comuns em um domínio específico e reconhecidos mutuamente. As redes evocam ainda elementos de coordenação informal entre atores de um sistema político administrativo, que combinam aspectos culturais, variáveis psicológicas e políticas, e remetem a sistemas de representações ou construções sociais sobre as quais as normas de ação são construídas. Por fim, as redes são dirigidas a estratégias de governança (Goldsmith e Eggers, 2006).

Entre as redes temáticas e as redes de política, a preferência dos principais atores do Programa Cultura Viva é pelo primeiro tipo. As redes temáticas são mais abertas e flexíveis, mais coerentes com a ideia de que a política é um processo complexo,

18. Ver também Smith (1995).

dinâmico, com resultados incertos, e que o ponto forte do programa é a sua potência para transformar a realidade no sentido da equidade e do reconhecimento das riquezas culturais. Além disso, também são coerentes com o conceito de cultura como um conjunto de circuitos móveis, instáveis e dinâmicos, que permite demarcar uma distância segura em relação ao Estado e uma evidente aposta na capacidade da sociedade civil de se auto-organizar.

Convém enfatizar, ainda, que uma política que se apoia em redes tem desafios no que se refere à comunicação e à coordenação de atividades. As redes exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, haja vista que, segundo afirmam Goldsmith e Eggers (2006, p. 138), “a criação de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado”. A argamassa que une todos os seus componentes são as relações de confiança. Enfatizam-se aqui as condições estruturais do governo, do MinC e da SCDC, mas a sustentabilidade é mais abrangente e pressupõe a formação de redes horizontais – comunicação, coordenação e estruturação de atividades – entre as associações culturais.

3.2 As metáforas da rede no Cultura Viva

Como já se evidenciou, a ideia de rede se movimenta no campo gravitacional das formulações a respeito do Cultura Viva. As escolhas feitas nos processos de implementação do programa pressupõem associações densas entre gestão compartilhada, rede, estabilidade e operatividade, bem como o desenho dessas correlações em planos de ação articulados e debatidos. Empiricamente essas redes se articulam no dia a dia e, em momentos especiais, nas teias, nos fóruns, nos encontros regionais, na CNPdC, nos planos de ação conjuntos e nas redes virtuais. Portanto, as redes do programa pressupõem os encontros presenciais e a relação densa destes elementos, embora se saiba, a partir de viagens de campo, de oficinas situacionais e da tabulação de questionários, que as conexões entre os atores que participam do programa têm características singulares, a depender das atividades, localidade e recursos.

No Cultura Viva, as redes se relacionam com a ideia de valorização e reconhecimento da diversidade cultural e de democratização cultural e equidade. Há uma preocupação em aumentar as capacidades e a visibilidade dos excluídos com um tratamento baseado no igual respeito pelas suas potencialidades, realidades culturais e sociais. As redes também se relacionam com a ideia de que a sociedade civil se articula para defender posições políticas e realizar atividades culturais. Esses elementos, juntos, seriam potencializados pelas redes do programa, as quais permitiriam uma articulação de projetos políticos comuns e sua defesa.

O programa dialoga com a ideia, *a priori*, de uma política pública que afirma que poderia vitalizar o movimento social no campo da cultura, democratizando Estado e sociedade. A política pública dos pontos de cultura reconhece as diversas e diferentes formas e linguagens da cultura brasileira e direciona suas forças na vitalização de redes culturais. Estas, por sua vez, constituem sujeitos e projetos políticos, que se relacionam às transformações democratizantes do Estado e da sociedade.

A curta história do programa é pródiga na criação de imagens, metáforas e ideias. O conjunto mais conhecido é o *do-in* antropológico. O *do-in* é uma técnica milenar de massagem que atua em pontos específicos do corpo, alterando, estimulando, deslocando e direcionando seus fluxos energéticos. O campo energético se organiza como uma malha ou rede fina de meridianos, na qual distribuem-se os pontos de massagem. A metáfora do *do-in* associa a cultura em sua dimensão antropológica à ideia de estímulo e sedação da vasta “rede energética” que constitui o corpo cultural do Brasil. Os pontos de cultura foram imaginados em associação com a ideia de que a cultura seria uma rede e poderia ser energizada por meio de pressões leves, profundas, intensas ou até mesmo doloridas sobre seus centros mais importantes. A ideia dos pontões criou mais uma camada de significado para esta metáfora: a de que os próprios criadores e produtores poderiam, se devidamente incentivados, realizar uma automassagem com resultados duradouros. Provavelmente, os pontões têm funções similares aos pontos de *do-in*, que são aqueles que permitem o toque curativo, estratégico para o estímulo ou para a sedação, para enfim reequilibrar a dinâmica energética do corpo cultural.

Usando a analogia de Yves Surel das políticas como paradigma, pode-se dizer que a figura do *do-in* antropológico situa-se no plano metafórico. Está presente na visão mais global do programa, no seu imaginário, mas se desdobra também no plano normativo e instrumental. Sem abandonar o plano das ideias gerais, importante em qualquer política, pode-se também acrescentar que o problema da “massagem cultural” proposto pelo programa envolve hipóteses causais, mas também práticas, ou seja, técnicas e instrumentos de ação. Como no *do-in*, a ação em termos de política pública envolve saber encontrar os pontos de alarme, descobrir quando sedar e quando estimular, compreender como um ponto se relaciona com o outro, identificar a circunstância em que o próprio aplicador do *do-in* deve ser objeto de cuidados etc.

No caso dessa técnica de massagem, os mapas energéticos estão estabelecidos, e as estratégias de cura, estabilizadas. As práticas de cura e os conhecimentos do corpo energético e dos seus meridianos são milenares; ao massagista resta o uso criativo e informado das conexões entre os pontos. Da mesma forma, a política envolve o desvendamento do mapa cultural, critérios de fomento, estratégias de formação, regras de alocação de recursos, critérios territoriais, ênfase em grupos de práticas e escolha entre públicos diferenciados. Há, sem dúvida, a necessidade de reconhecer,

consultar e estabelecer estratégias a partir das práticas experimentadas, mas também é preciso fazer escolhas. A metáfora do *do-in* pode estender-se à política pública, lembrando que quem aplica a técnica deve ter qualidades próprias, conhecimentos e instrumentos adequados para agir, tal qual o administrador e o político.

3.3 As redes empíricas e as práticas sociais

Esta subseção discute a necessidade de conhecer empiricamente as redes e demonstra que o Cultura Viva não é constituído por uma única rede, mas por várias, que mantêm entre si diferentes níveis de relacionamento e articulação. Também se deve lembrar que os arranjos conceituais do programa estendem suas conexões às diversas camadas institucionais que compõem o poder estatal, impactando as escolhas e as estratégias (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). Isso tudo condicionou os processos de redefinição do programa e a maneira de se olhar para as redes como política pública.

Em Barbosa da Silva e Ziviani (2014), viu-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las associando-as ao discurso geral do programa, mas os grupos têm interesses e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado. Mesmo as coalizões de defesa do programa são marcadas por diferentes intensidades no engajamento, sendo temporárias e contingentes. Cabe perguntar quais são as condições sociais de constituição das redes.

A antropologia (Mercklé, 2004) aportou contribuições conceituais importantes para a análise de redes – grafo, densidade, conectividade, grupabilidade, multiplexidade, por exemplo –, que permitem formalizar algumas das propriedades das redes e ajudam na sua descrição. O instrumental metodológico é bastante complexo e permite analisar os efeitos das redes sobre os comportamentos individuais e dos grupos. Utilizam-se certas pistas deixadas pelos conceitos, em especial as que permitem descrever algumas das propriedades e relações das associações culturais (pontos de cultura e pontões) entre si e com o programa (Estado).

BOX 1

Conceitos antropológicos utilizados na descrição empírica das redes

Densidade – é a relação entre todas as relações possíveis (arcos) e as efetivamente realizadas.

Clique – conjunto de atores em que existe biconexão para cada um deles. Quando todas as relações possíveis são realizadas, tem-se um “grafo completo” ou um “clique”. O contrário de um “clique” é uma rede de densidade nula cujos elementos não estabelecem nenhuma relação. No entanto, ainda aqui se pode apontar que há redes, pois existe alguma relação entre seus elementos constituintes. Há ainda a possibilidade de redes com diferentes níveis de conectividade e densidade em relação ao conjunto da rede.

Conectividade – propriedade de um conjunto de atores em que há pelo menos um ator dominante. Onde não existe essa propriedade não há conectividade. Há conectividade forte se todos são dominantes. As redes podem ser também caracterizadas pela sua conectividade, o que significa que há canais que permitem ligar potencialmente os elementos no conjunto.

Densidade e conectividade são conceitos diferentes. Uma rede não conexa pode ser densa, isto é, pode ser formada por um clique importante e poucos elementos isolados; e pode ser densa, mas sem conectividade – por exemplo, há poucos atores dominantes ou eles não têm conectividade com outros atores.

Fonte: Mercklé (2004, p. 15); Lemieux e Ouimet (2008).

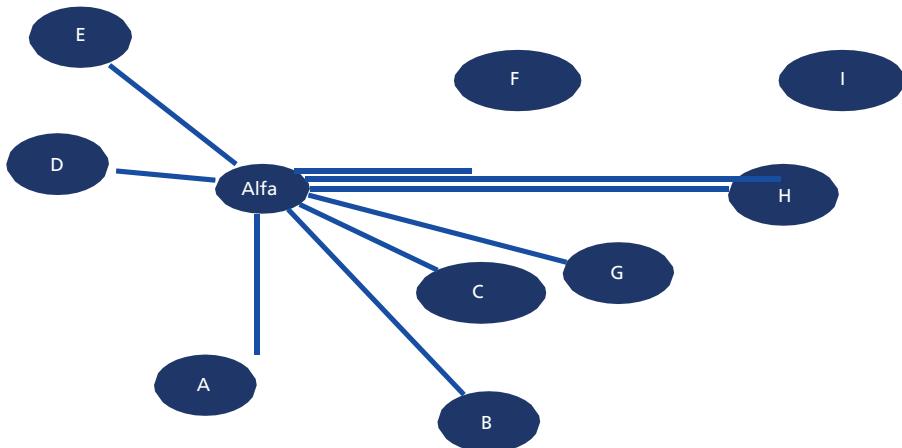
Elaboração dos autores.

Como afirma Mercklé (2004, p. 13),

de uma parte, os grafos permitem uma representação gráfica das redes de relações, o que facilita a sua visualização, permitem explorá-las e colocar foco em certo número de suas propriedades estruturais; de outra parte, a teoria dos grafos não consiste apenas em método de representação gráfica, mas desenvolve de maneira sistemática e articulada um corpo extremamente rico de conceitos formais, e possibilita qualificar, distinguir e classificar as estruturas relacionais em função de certo número de propriedades fundamentais de distribuição e agenciamento das relações entre os elementos.

A figura 1 representa o grafo que tem apenas uma ordem ou nível: as relações primárias de um pontão de cultura *alfa*, que se relaciona com *h* pontos de cultura. As linhas maiores ou menores mostram conectividades mais ou menos intensas. As relações são densas, uma vez que, nesse exemplo, *alfa* se relacionaria com todos os pontos do seu universo. No caso empírico, entretanto, poucas são as relações entre os pontos, $a \dots n^1$, então a densidade da rede, se calculada, cairia, sendo menor que 1 (o máximo). Nesse exemplo, toma-se um pontão como referência para construir a primeira ordem de relações, mas pode-se tomar outros recortes da rede, como o grafo construído a partir do ponto de cultura *f* como referência (figura 2).

FIGURA 1
Grafo de primeira ordem
(*Alfa* = pontão)



Elaboração dos autores.

A figura 2, representada pelo grafo de segunda ordem, recorta e mostra a extensão das relações de *f*. Esse ponto se relaciona com outro ponto (*g*) da rede de *alfa* e estabelece uma série de relações com atores de outras redes.

Esse conjunto de relações de *n* ordens, densidades e conectividades é que permite falar não apenas de uma rede, mas de *n* redes com múltiplas e diferenciais

possibilidades de concretização, no que se refere ao valor sustentabilidade dos pontos dentro dessas redes.

Da mesma forma, pode-se complexificar a ideia de protagonismo e autonomia dos pontos em função de suas inserções e dos papéis diferenciais que desempenham em cada uma das redes nas quais se movimentam.

Uma rede se caracteriza, portanto, por n ordens que podem ser representadas graficamente. O Programa Cultura Viva é atualmente formado, do ponto de vista descritivo, por uma rede ou grafo da ordem de 3.600 pontos de cultura (pontos, pontos de rede e pontões) e se desdobra em várias outras redes que possuem diferentes graus de conectividade e densidade.¹⁹ Na subseção 3.4, há uma reflexão a respeito da territorialidade das redes.

FIGURA 2
Grafo de segunda ordem
 $(F = \text{ponto de cultura})$



Elaboração dos autores.

Em redes de políticas, caracterizadas por serem bem estruturadas, mesmo sendo complexas, a atuação do poder público implicaria a consecução de estratégias estáveis e objetivos claros, não apenas no que se refere aos planos de trabalho de cada participante individual, mas também às condições de interação e desenvolvimento das atividades das redes como coletivos.

Nesse tipo de dinâmica, o poder público deve ser capaz de dialogar com os atores, estabelecendo objetivos e resultados e oferecendo recursos institucionais e

19. Outros termos se associam a esse diretamente ou indiretamente: integração, estabilidade e tipos de atores presentes nas redes. Pode-se dizer que a ampliação e as novas dinâmicas do programa produzem grandes dificuldades, mesmo que contornáveis, para a mobilização e politização das redes.

cognitivos para o desenvolvimento de estratégias comuns, a exemplo dos circuitos, percursos, processamento de projetos coletivos etc. Seria mais complexo estabelecer os objetivos da política quanto às suas *n* ordens, algo impensável para as capacidades atuais do programa. Outra questão de relevo seria considerar as redes em termos de estratégias de territorialização claras, para se pensar o território de forma mais dinâmica e qualificada, não aceitando nos termos administrativos em que é pensado correntemente (Grandes Regiões, estados e municípios).

As redes do programa, no entanto, são predominantemente temáticas, com participações mais intensas dos atores da própria sociedade civil. São redes que vão se construindo em um jogo social menos formalizado, mais aberto e fortemente dependente da criatividade situacional dos participantes. Essas redes no programa são bastante heterogêneas, engendram-se empiricamente no território, adquirindo diferentes forças e recursos. A subseção 3.4 descreve graficamente, por meio de mapas, a distribuição dos pontos e pontões e as relações entre eles. Densidades e intensidades de relações são reveladores da presença de redes.

3.4 Redes e territorialidade

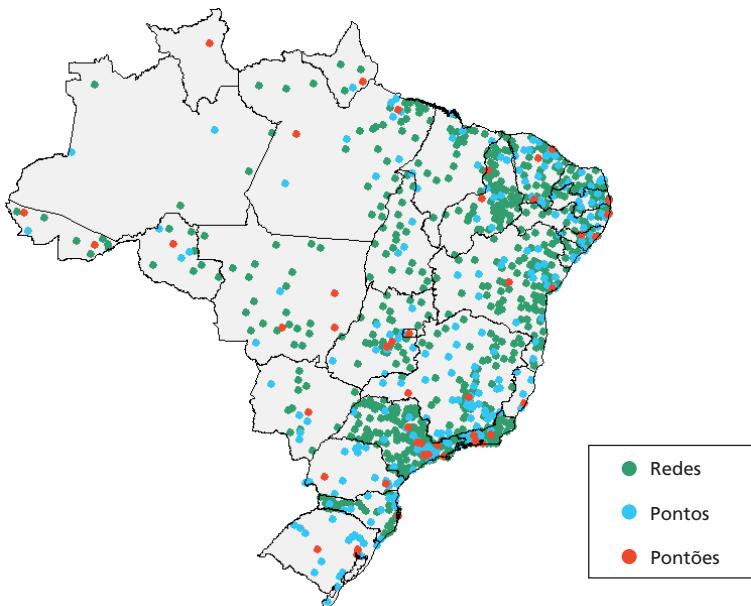
As redes de política se desenvolvem e fazem parte do quadro geral de reorganização e produção social de territórios. Os grupos se articulam, desenvolvem atividades, produzem arte, criam identidades e dialogam com seu contexto histórico e institucional. Redes e territórios são interdependentes. Redes são relações sociais; territórios são resultados de relações sociais de poder. Nesse quadro, as redes implicam a organização de ações seletivas no território, no que se refere aos grupos que ali atuam.

As políticas públicas apresentam significações ao escolherem grupos, bem como ao se desdobrarem territorialmente. O Programa Cultura Viva produz significados, ao direcionar recursos e ao estimular e potencializar a ação de grupos a princípio excluídos e situados em territórios menos atendidos por outras políticas culturais. Assim, o programa valoriza a diversidade, tanto do ponto de vista daqueles que fazem a cultura e são reconhecidos quanto do ponto de vista da abrangência territorial da política, que deixa de se concentrar em poucas cidades e localidades, mais bem-dotadas econômica e politicamente, e se espalha pelo país.

O território não é da ordem da natureza, mas resultado das relações sociais, das intervenções políticas, sociais e econômicas e dos impactos que essas relações causam no espaço e no meio ambiente. Portanto, o território, além de construído socialmente, é objeto de disputa. Assim como as relações sociais e culturais dão-lhe forma, as ações de políticas públicas também lhe conferem novos dinamismos e lhe atribuem significados. A figura 3 mostra a distribuição territorial dos pontos de cultura – conveniados com o governo federal –, pontos de rede – conveniados com estados, Distrito Federal e municípios – e pontões.

FIGURA 3

Distribuição dos pontos, pontos de rede e pontões de cultura por municípios (2012)



Elaboração dos autores.

A figura 4 estabelece a densidade e a distribuição dos pontos de cultura nos municípios brasileiros. A ideia de território nacional, entretanto, embora delimite uma ordem político-administrativa, não expressa a heterogeneidade de ordens territoriais demarcadas pelo Cultura Viva.

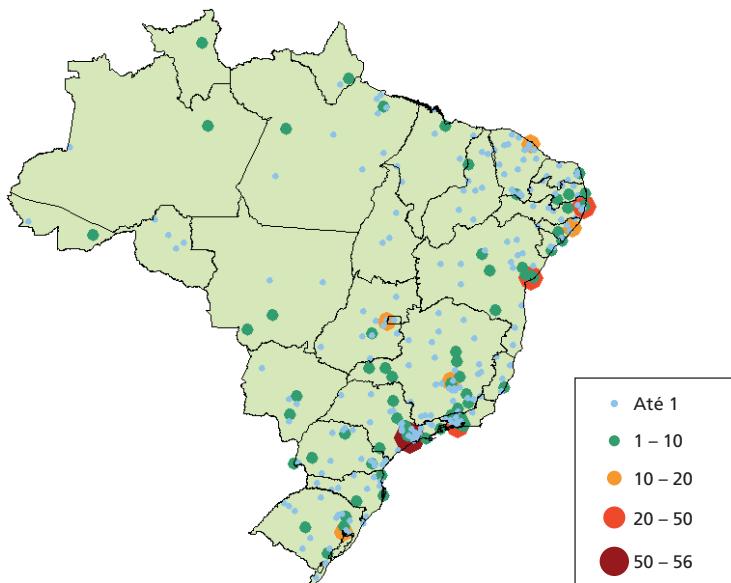
Os pontos de cultura representados na figura 4 correspondem aos conveniamentos diretos feitos com o MinC. Há grande número de municípios com um ponto de cultura e outro conjunto significativo de municípios que possui de um a dez pontos de cultura. Não há como saber com precisão o grau de interatividade, conectividade e densidade das relações. É razoável imaginar que a pequena distância facilita as relações mais fortes, que as interações virtuais são ferramentas para as redes permanecerem vivas superando distâncias espaciais e que a multiplicação do espaço de fóruns e agenciamentos entre as associações conecta as redes.

As estratégias para a expansão se transformaram e também alteraram o próprio programa. Os processos de transferência de recursos, os quais se convencionou denominar descentralização, permitiram a ampliação do número e da abrangência territorial dos pontos de cultura. A descentralização possibilitou que estados, municípios e Distrito Federal recebessem recursos e, então, implementassem ações de reconhecimento, de dinamização da produção e das trocas culturais pela via do

reconhecimento dos pontos e pontões de cultura e da transferência de recursos para eles. Essa mudança de estratégia política alterou a distribuição dos pontos de cultura.

FIGURA 4

Densidade de pontos de cultura diretamente conveniados com o governo federal por municípios (2012)



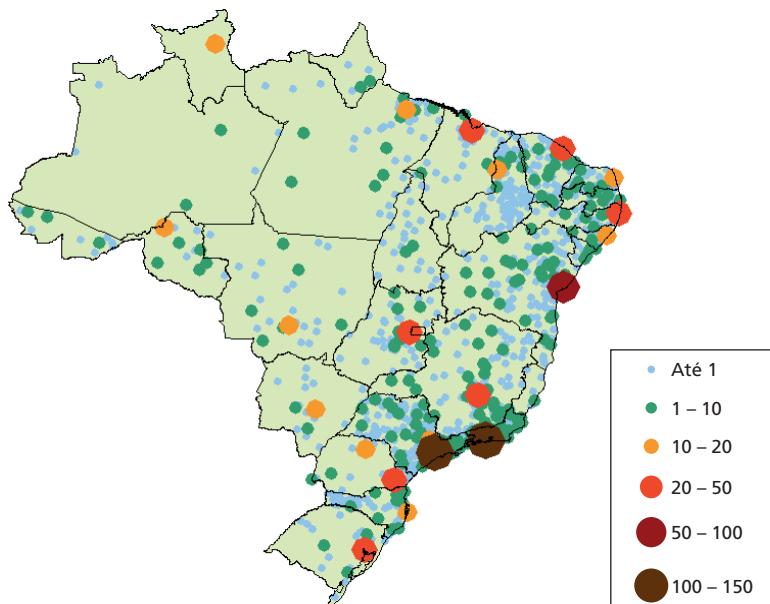
Elaboração dos autores.

A figura 5, que apresenta a densidade, o número de pontos de cultura descentralizados pelos municípios, torna-se mais contrastante e inteligível se comparada com a figura 4, que mostra os pontos de cultura com conveniamentos diretos com a SCDC/MinC. A descentralização permitiu um salto para mais de 3.600 pontos de cultura espalhados pelo Brasil. Não é possível imaginar que a mudança nas estratégias de expansão e, portanto, na forma de gestão do programa não implique também mudanças nos seus significados. Não se “exportam” conceitos sem consequências; a gestão por secretarias estaduais e municipais acarreta outro jogo político e outros significados. Um sentido que salta aos olhos é a conexão que poderá ser feita com o federalismo e com o SNC. Os interlocutores mudaram, e as capacidades e os recursos de gestão, também. A extensão, a conectividade e a densidade das relações deslocam-se em direções e sentidos talvez diferentes.

É interessante adiantar algumas conclusões. A conectividade do programa é alta, dado o fato de seu espaço de formulação permitir um processo de colonização das visões de mundo e de reconhecimento mútuo dos pontos e pontões. A sua densidade, todavia, é baixa, determinada não apenas pelas distâncias espaciais, mas também pelas

distâncias sociais e políticas aumentadas pela natureza das atividades realizadas pelos pontos e pontões – as quais vão desde interações estéticas, passando por expressões populares e tradicionais, até a cultura indígena e quilombola, atravessando um mundo riquíssimo de expressões da cultura brasileira. Também são ampliadas pelas relações pluralizadas e fragmentadas com os poderes públicos e, finalmente, pelo limitado grau de interdependência institucional e política do programa.

FIGURA 5
Densidade de pontos de rede (descentralizados) por municípios (2012)



Elaboração dos autores.

Em relação a argumentos de política pública, a heterogeneidade, mais uma vez, salta aos olhos, sobretudo porque a construção e a reinvenção permanente dessa política devem acompanhar os atores-rede, capazes de se expressarem e se mobilizarem politicamente.

Nem todos os atores têm as mesmas capacidades políticas e nem a legitimidade para vocalizar demandas. A lógica das redes corresponde ao pluralismo, e a abertura, à participação independentemente dos recursos disponíveis. A prática, contudo, mostra que há diferenças de mobilização nas diversas redes, o que pode reduzir a vocalização nos espaços de troca e diminuir a circulação de informações que orientam a ação política.

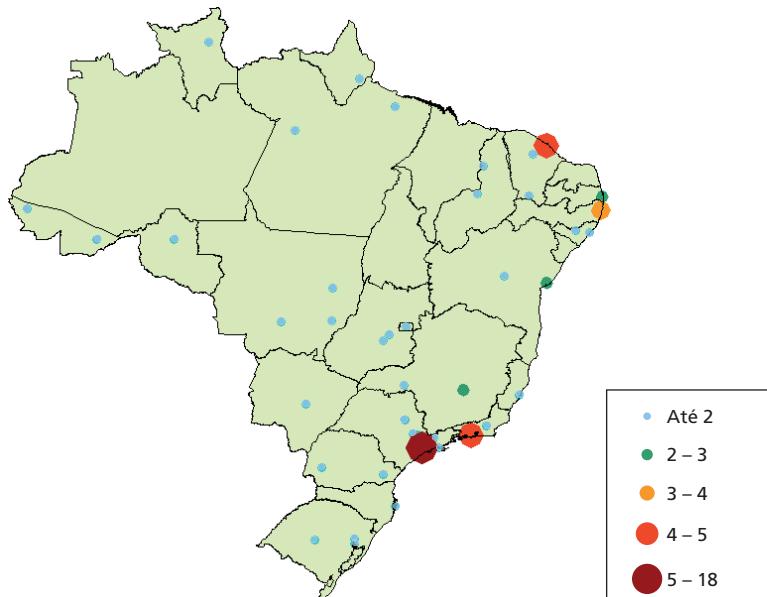
Eventos articulados de hierarquização política também influenciam as redes e determinam processos de fechamento de umas em relação a outras e ao contexto

externo. É comum a existência de coalizões de defesa das redes entre grupos que as compõem – defesa de um princípio de identidade que pode unir as redes em movimento social e cultural ou distingui-las interna e relationalmente de outras.

Há em qualquer programa ou política desse tipo o risco da presença de discursos hegemônicos e de apropriação elitista dos espaços das redes. Esses elementos escapam à pretensão de análise empírica aqui esboçada a partir das experiências de pesquisa, avaliação e planejamento do Cultura Viva, mas são problemas que se acumulam nas experiências de outras redes, descritos na literatura pela disjuntiva *saída, voz e lealdade*. Os que não podem ou não encontram canais de expressão e reconhecimento político simplesmente se voltam às atividades de interesse privado e abandonam o espaço público (*saída*).

Vejam-se, por exemplo, as condições estruturais de possibilidade da mobilização de redes do programa. Os pontões, cuja distribuição pelo território está representada na figura 6, articulam-se com pontos e pontos de redes (figura 5) em diferentes formas e abrangências. Não há padrões para as relações entre os dois tipos de associação, nem em termos de números articulados, nem quanto ao tipo de rede articulada. A evidência mostra que o programa não produz nada de forma padronizada: ele é o reino da “diferença”.

FIGURA 6
Densidade de pontões por municípios (2012)

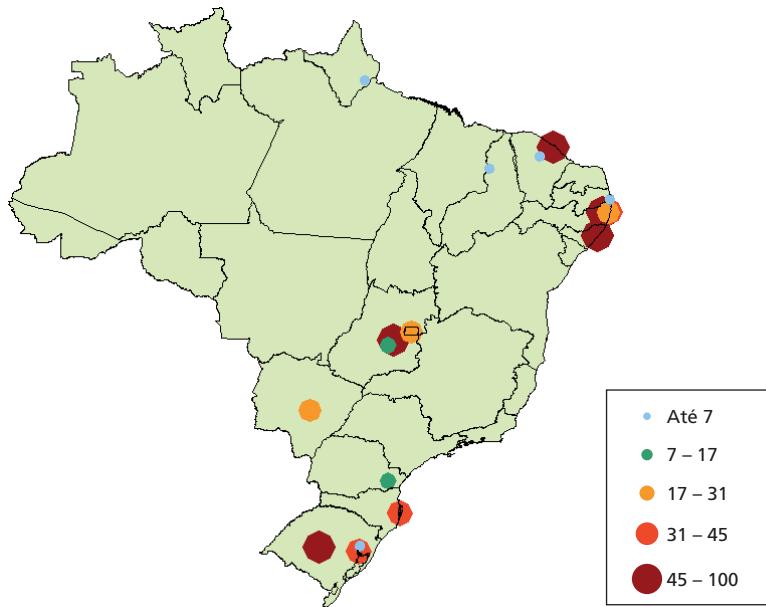


Elaboração dos autores.

Cada situação específica conta com um conjunto de atores dotados de diferentes recursos e orientações para a ação. Isso explica as variedades e a heterogeneidade das redes. Esse conjunto de atores é dinâmico e suas relações são instáveis. A ideia de permanência é contraditória e estranha à dinâmica dos grupos e redes. Há também laços fortes e fracos estabelecidos entre esses atores, que se relacionam com o envolvimento com o tema, os objetos, as habilidades e afinidades entre os gestores e participantes do programa.

Uma pesquisa realizada em 2011 solicitava aos coordenadores de pontões, por meio de questionários, que indicassem as redes articuladas por eles (Barbosa, Medeiros e Lyra, 2011). A figura 7 organiza as respostas dos pontões presentes às oficinas e, simultaneamente, dos respondentes de questionário, com exceção da região Sudeste, para a qual não há informações sistematizadas. Os círculos correspondem a pontões. Note-se que alguns municípios têm mais de um pontão organizando mais de uma rede.

FIGURA 7
Pontões de cultura e suas redes efetivas por municípios (2012)



Fonte: Barbosa, Medeiros e Lyra (2011).
Elaboração dos autores.

Alguns pontões se unem e promovem a articulação com pontos de cultura dentro de um mesmo município. Outros articulam pontos de várias grandes regiões, ou de regiões do mesmo estado ou de estados próximos. Neste conjunto

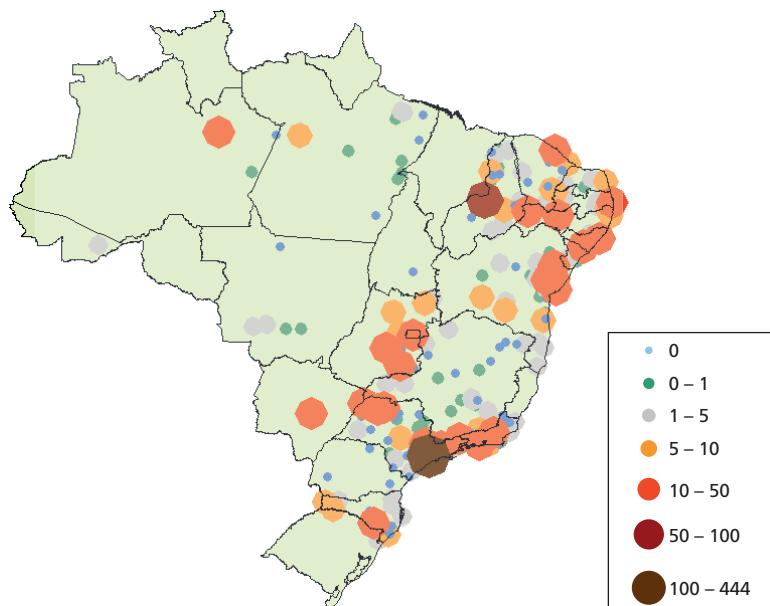
observado, o número de pontos articulados vai de sete a cem. Na média, cada pontão articula trinta pontos.

As redes também se organizam em torno de pontos de cultura que se associam em grande medida a redes locais, comunitárias, profissionais, políticas e econômicas. As figuras 8, 9 e 10 apresentam o número de relações entre os pontos de cultura e outros pontos, pontões e agentes culturais.

Não se trata exatamente do conceito de densidade das análises estruturais de redes sociais, pois seria necessário estimar de forma mais precisa os arcos de relações possíveis para cada ponto. A visualização, contudo, permite dar uma ideia da rede estabelecida pelo programa e também da sua heterogeneidade.

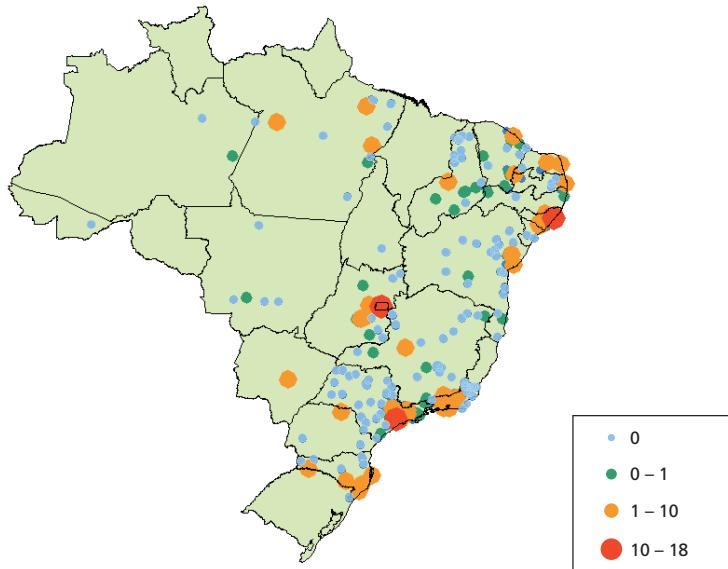
Mesmo sem a possibilidade de calcular as densidades, a questão é relevante para traçar estratégias de política e entender as dificuldades de qualquer tentativa de elaboração de critérios gerais substantivos para o Cultura Viva. Dessa maneira, valem as tentativas de aproximações, que, mesmo imprecisas, permitem continuar a contextualização fazendo-se uma rápida síntese.

FIGURA 8
Densidade de relação entre pontos e pontos de cultura por municípios (2012)



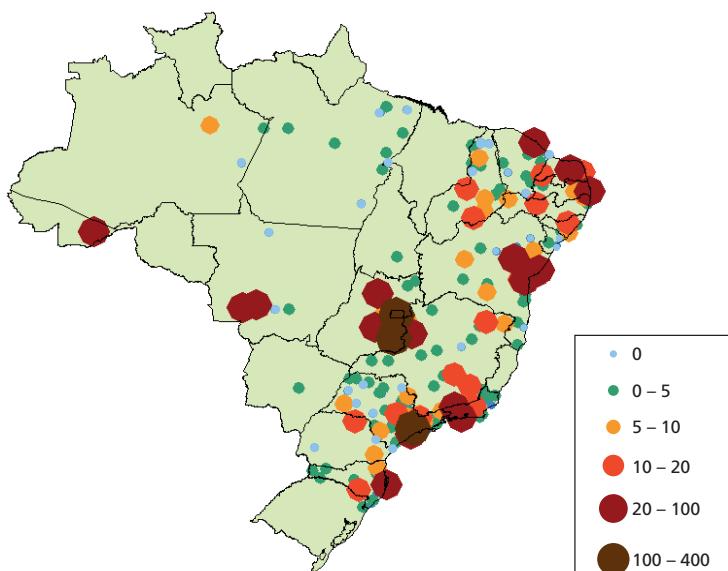
Fonte: Barbosa, Medeiros e Lyra (2011).
Elaboração dos autores.

FIGURA 9
Densidade de relação entre pontos e pontões de cultura por municípios (2012)



Fonte: Barbosa, Medeiros e Lyra (2011).
Elaboração dos autores.

FIGURA 10
Densidade de relação entre pontos e agentes culturais por municípios (2012)



Fonte: Barbosa, Medeiros e Lyra (2011).
Elaboração dos autores.

A partir das figuras 9 e 10, pode-se perceber certo padrão na distribuição territorial das ações do programa: as manchas mais fortes correspondem às áreas em torno das capitais dos estados. Além disso, as figuras apresentam uma mesma distribuição de localização e intensidade das manchas, o que, em certa medida, permite supor que as relações geram relações: onde, por exemplo, há intensa relação dos pontos de cultura entre si, há também intensa relação entre esses pontos e um ponto de cultura ou entre eles e agentes culturais. As figuras registram que o Programa Cultura Viva possui múltiplas redes. Conceitualmente, é possível afirmar que há uma que conecta todas as outras, o que não implica dizer, contudo, que ela realiza todas as potencialidades de relações entre atores. Pode-se perguntar, então, se é útil em termos de política pública trabalhar com um conceito de rede que tem uma função descritiva e não tem intenções normativas, isto é, não produz ações e operações que conduzam os atores em determinadas direções.

3.5 Redes temáticas e redes de políticas: estratégias complementares

Pode-se, quanto às redes, pressupor três argumentos, conforme descrito a seguir.

- 1) A rede é conectada apenas pelas ideias gerais do programa.
- 2) Reconhecem-se apenas as redes temáticas, sem que se tenha necessidade de traduzi-las na forma de ações de política pública. O Estado apenas transfere recursos, monitora de forma passiva, dá condições para encontros periódicos dos atores e controla o uso dos recursos e a realização dos planos de trabalho.
- 3) As redes são múltiplas, e cada uma delas exige um tipo de ação pública diferenciada. A conexão entre elas responde a diferentes objetivos. Há possibilidade de ampliação das redes temáticas, mas há a necessidade de qualificar o Estado e sua ação como componente das redes.

O Programa Cultura Viva é formado por pontos, pontões e redes, ou seja, é constituído por um número indeterminado de grupos e pessoas que mantêm relações, papéis e expectativas de comportamento quanto aos objetivos de sua associação. O número é indeterminado em razão da mutabilidade dos vínculos, em grande parte informais, e em virtude de sua organização ser difusa, mesmo existindo um núcleo jurídico formal bem definido para cada caso.

O conceito de rede é bastante controverso. No Programa Cultura Viva, ele tem inúmeros sentidos (Labrea e Barbosa da Silva, 2012). É um termo usado na antropologia como próximo ao de estrutura: a antropologia britânica caracteriza a estrutura social como a rede de relações sociais efetivamente existentes (Mayer, 2009).

Aliás, o conceito de instituição é exatamente o de estrutura social sustentada por uma convergência na direção de certos objetivos.²⁰

Para o Programa Cultura Viva, essa definição não é suficiente. As redes conceitualmente não têm fronteiras limitadas e não carecem de agências coordenadoras. A presença do poder público, entretanto, apresenta possibilidades inusitadas, pois, em função dos seus recursos, sobretudo financeiros, permite que as redes possam funcionar em determinadas direções temáticas e, em especial, territorialmente. Também podem dispor, por incentivo dos poderes públicos, de ferramentas que facilitem a coordenação das atividades de pontos e pontões. As ferramentas que apresentam maiores potenciais são as digitais, que permitem a conectividade e também o registro de operações, atividades e memória dos grupos, elementos potencializadores das atividades das associações.

Dessa forma, as redes são conjuntos de relações que os grupos ou associações mantêm com os outros grupos e associações, mesmo que estes não façam parte direta do programa. As redes do Cultura Viva incluem entidades públicas e privadas: órgãos públicos, museus, teatros, casas de cultura, centros culturais, financiadores públicos e privados, grupos, movimentos sociais etc.

O programa conta com redes virtuais, que dialogam com as ideias da cultura digital. O papel do poder público e da sociedade civil é fundamental, dado que a construção de sistemas integrados que façam sentido e tenham utilidade para os agentes envolvidos carece de ação coordenada e muito planejamento.

Seja como for, não é possível falar de uma rede única no Cultura Viva, visto que as redes tendem a se aglomerar territorial e tematicamente, nutrindo identidades, interesses e motivações próprias, mesmo que sejam integradas a movimentos políticos específicos. Portanto, três são os critérios para definir redes: *i)* compartilhamento de ideias gerais e intenções comuns; *ii)* natureza sistemática e relativamente estável das relações e papéis desempenhados pelos grupos; e *iii)* as conexões virtuais.

Certamente a presença da política pública coloca desafios conceituais e práticos. As redes de políticas públicas têm alguma presença do Estado e contêm a ideia de realização de projetos comuns. Os papéis que o Estado pode adquirir são os mais variados: animador de redes virtuais; simples financiador; articulador de fóruns; coordenador de ações políticas; ofertante de estruturas de comunicação, de ações em que aconteçam trocas de conhecimentos e capacidades; organizador ou incentivador de relações em que ocorram transações envolvendo trocas econômicas etc.

20. "Grupos e, às vezes, organizações são estruturas para preencher as contingências básicas da vida biológica e social. (...) aquelas estruturas que são criadas para resolver problemas humanos básicos e organizacionais são denominadas instituições" (Turner, 2000, p. 55).

A comunicação e a coordenação de atividades exigem planejamento cuidadoso por parte dos atores, haja vista que “a construção de infraestrutura e condições que apoiem a construção de relacionamentos de longo prazo é um trabalho delicado” (Goldsmith e Eggers, 2006, p. 138). A argamassa que mantém unida essa estrutura, no entanto, são as relações de confiança, recurso nem sempre presente nas relações entre Estado e movimentos sociais.

4 CONCLUSÃO

Para finalizar a reflexão, é necessário lembrar a definição de rede aqui proposta: as redes de ação pública se constituem em quadros mais ou menos estáveis de interação social e política, que se caracterizam pela cooperação não hierárquica entre grupos, associações e instituições que se reconhecem, trocam experiências e recursos, desenvolvem atividades e defendem valores, normas e interesses comuns. Essa definição é problemática, pois, em termos concretos, implica uma série de questões que serão respondidas de forma diferenciada pelos atores, dado que estes são heterogêneos territorial, social e politicamente. Estas questões são: *i*) quem integra as redes; *ii*) quais os papéis de cada ator; *iii*) como estabelecer canais de comunicação; *iv*) como coordenar as atividades; *v*) como construir relações de confiança e reconhecimento mútuo entre os atores; e *vi*) como transformar e formar relativamente as relações políticas e os espaços de relações.

Nos processos de discussão das redes do Cultura Viva, constatou-se que as relações dos atores com o programa são muito variáveis. Pode-se idealizá-las, associando-as ao discurso geral do programa, entretanto, os grupos têm interesses, ideologias e tomam decisões concretas no que tange às suas relações com o Estado.

É possível sintetizar essas diferenças em cinco dimensões: *i*) muitos pontos e pontões atuam sem conexões e articulações densas de redes; *ii*) há muita heterogeneidade de formas e configurações de redes; *iii*) há grande dispersão territorial nas redes; *iv*) as diferenças de atividade geram afinidades e antagonismos particulares nas redes e entre elas; e *v*) há redes locais comunitárias que, se não articulam pontos e pontões entre si, articulam atividades nas comunidades.

Em resumo, as redes fazem parte do plano das representações do Programa Cultura Viva. Não há apenas uma forma de rede que seja passível de um tratamento padrão, mas há necessidade de conhecimento e institucionalização capaz de promover ações tempestivas e cooperativas entre Estado e sociedade.

As redes empíricas têm formas variadas, e recursos e estruturas singulares. É possível abstrair esses elementos, mas sob pena de deixar as redes se organizarem de forma autônoma. Isso, por um lado, pode ser positivo; por outro, sem a participaçãoativa do poder público na sua dinamização e qualificação, as redes podem ser

prejudicadas quanto ao aproveitamento de oportunidades políticas e ao acesso a relevantes recursos estratégicos.

Há uma indecisão em tratar as redes como temáticas ou de política. É possível que a dicotomia conceitual não ofereça uma boa descrição das realidades e das opções abertas, mas impõe uma norma ideológica entre maior ou menor participação do Estado no enriquecimento e na institucionalização de processos culturais. Nesse caso, a dissolução ou esclarecimento das opções pode beneficiar o programa no sentido de pluralizar suas estratégias e adequá-las às realidades.

Esses elementos, se considerados como relevantes, exigiriam desenhos e estratégias diferenciadas para a articulação de redes do programa. Essa tarefa, por ora, está aparentemente fora do alcance político dos gestores e participantes do programa, dadas as complexidades do problema e as diminutas capacidades organizacionais da SCDC.

Os territórios de cultura são produzidos pelas redes. O programa, apesar de falar de redes territoriais, não processa o problema chamado território como instrumento de política. Tratar o território como parte das estratégias é um desafio.

REFERÊNCIAS

- ABREU, L. E.; BARBOSA DA SILVA, F. A. **Levando a sério o que nos dizem:** notas sobre narrativas e avaliação nas políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1730). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1730.pdf>.
- BARBOSA, C. L.; MEDEIROS, R. C. F.; LYRA, V. M. G. **Pesquisa avaliativa do Programa Arte, Educação e Cidadania: Cultura Viva** – o olhar dos pontões de cultura. Brasília: Ipea, abr. 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A. Os sentidos do sem sentido: lembranças do “redesenho”. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 7., 2016, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. (Org.). **Cultura Viva:** avaliação do Programa Arte, Educação e Cidadania. Brasília: Ipea, 2010.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; CALABRE, L. **Pontos de cultura:** olhares sobre o programa Cultura Viva. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. (Org.). **Linhos gerais de um planejamento participativo para o programa Cultura Viva.** Brasília: Ipea, 2014.
- BARBOSA DA SILVA, F. A.; MIDLEY, S. **Políticas públicas culturais:** a voz dos gestores. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ZIVIANI, P. (Org.). **Cultura Viva:** as práticas de pontos e pontões. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura Viva:** Programa Nacional de Arte, Educação, Cidadania e Economia Solidária. Brasília: MinC, 2005.

_____. **Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania:** Cultura Viva – autonomia, protagonismo e fortalecimento sociocultural para o Brasil. Brasília: MinC, 2010.

GOLDSMITH, S.; EGGLERS, W. D. **Governar em rede:** o novo formato do setor público. Brasília: Enap, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Redesenho do Cultura Viva:** relatório parcial – resumo executivo. Brasília: SCDC/MinC; Ipea, ago. 2012.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LABREA, V.; BARBOSA DA SILVA, F. A. A rede imaginada e as redes vividas do Cultura Viva: a distância entre o dizer e o fazer. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 8., 2012, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012.

LABREA, V.; MARCHÁO, M. Histórico do Programa Arte, Cultura e Cidadania. **Cultura Viva**, Brasília, 2010.

LABREA, V. et al. **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva:** novos mapas conceituais. Brasília: SCDC/MinC/PNUD, 2010.

LEMIEUX, V.; OUIMET, M. **Análise estrutural das redes sociais.** Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>.

MASSARDIER, G.; LE GALES, P.; THATCHER, M. Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks. **Politix**, v. 10, n. 37, p. 177-183, 1997.

MAYER, A. C. A importância dos quase grupos no estudo das sociedades complexas. In: FELDMAN-BIANCO, B. (Org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas.** São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux.** Paris: La Decouverte, 2004.

RHODES, R.; MARSH, D. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In: LE GALES, P.; THATCHER, M. **Les réseaux de politique publique:** débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.

SMITH, A. Les idées en action: le référentiel, sa mobilization et la notion de policy network. In: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques:** débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, A.; POULLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques:** débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995.

TOURAINE, A. **Sociología de la acción.** Barcelona: Ediciones Ariel, 1969.

TURNER, J. H. **Sociología:** conceitos e aplicações. São Paulo: Makron Books, 2000. p. 55.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cultura. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, Brasília, v. 1, n. 19, p. 165-195, 2011.

_____. Cultura. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, v. 1, n. 20, p. 159-195, 2012.

CAPÍTULO 8

O IPHAN E O PROGRAMA MONUMENTA: LIÇÕES PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL¹

Ana Clara Giannecchini²

1 INTRODUÇÃO

Esta leitura do Programa Monumenta se diferencia das análises institucionais realizadas durante e após o término do projeto,³ por se centrar na sua relação com o do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e no componente do programa denominado fortalecimento institucional. O objetivo aqui é discutir mudanças e permanências no contexto das políticas do Iphan à luz das posições expressas pelos gestores participantes. O Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC Cidades Históricas), no âmbito do Iphan, é, em certa medida, herdeiro da experiência. O PAC recoloca questões trazidas pelo programa que ainda não foram respondidas pelas políticas federais do patrimônio, por exemplo, a descentralização. Essa reflexão poderá contextualizar os desafios das políticas atuais.

O trabalho tem como instrumento central a realização de entrevistas em profundidade com gestores estratégicos do Monumenta. O entendimento do sentido das entrevistas foi possível pela comparação com as análises da documentação técnica produzida pelo programa e estudos acadêmicos. Esses documentos permitiram visualizar os objetivos perseguidos, os problemas operacionais e o alcance dos resultados, mas, sem as narrativas proporcionadas pelas entrevistas, seria perdido o sentido das tensões ideológicas, da complexidade das posições, controvérsias e estratégias dos diferentes atores em jogo.

As opiniões sobre a contribuição do Monumenta são bastante controversas, pois ela é melhor compreendida pelo corpo dirigente envolvido diretamente nele e subestimada em geral pelo corpo técnico do órgão. A literatura acadêmica e especializada, por sua vez,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap8>

2. Arquiteta e urbanista da Coordenação-Geral de Normatização e Gestão do Território do Departamento do Patrimônio Material e Fiscalização do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). E-mail: <canaclaragia@gmail.com>.

3. Ver Diogo (2009); Peixoto e Pimentel (2009); Bicca (2010); Bonduki (2010); Dezolt (2012). Ver também relatório final de avaliação do Programa de Preservação de Patrimônio Histórico Urbano (Programa Monumenta), projeto elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), disponível em: <<http://www.heritageanddevelopment.org/files/Article13.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

é portadora de diversas críticas ao modelo de financiamento externo,⁴ assim como aos projetos a ele vinculados. A experiência é, entretanto, pouco estudada em profundidade.

Avalia-se que o Monumenta não tenha sido um mero programa que recuperou áreas em cidades históricas tombadas em nível federal. A sua formulação e suas revisões revelam intenções de criar condições para o aprimoramento da política do patrimônio cultural como um todo. Tanto na análise documental quanto no discurso dos gestores entrevistados, percebe-se o tratamento de questões críticas do setor, como a descentralização e os instrumentos de financiamento, embora a ênfase necessária não tenha sido alcançada em diversos temas.

2 O QUE FOI O PROGRAMA MONUMENTA

O Monumenta foi uma experiência que aportou recursos importantes, implementada ao longo de doze anos (1999-2010), com implicações conceituais e políticas. A proposta foi impulsionada por um debate articulado pelos bancos multilaterais de ajuda às cidades latino-americanas, com base em modelos de gerenciamento e organização institucional que foram objeto de muitas controvérsias por parte do Iphan e do setor do patrimônio cultural, como se verá.

O período inicial de formulação do programa foi lento e gradual, marcado por disputas diversas quanto ao seu foco e o sentido dos seus componentes. A ideia central, que não era nova, era promover o desenvolvimento econômico e social por meio do patrimônio. A novidade estava no discurso econômico interposto pelo agente financiador, o BID, que insistiu na sustentabilidade do programa: cada projeto local deveria gerar recursos que assegurassem a autossustentabilidade da conservação desses bens ao longo do tempo. Esse diferencial marcou o desenho da política, buscando operar essencialmente por meio de parceria público-privada. Como argumentado por Sant'Anna (2004, p. 254), contudo, por dificuldades relacionadas à implementação pelos frágeis governos locais e pelo baixo interesse do setor privado, essas premissas foram recontextualizadas, tornando-se pouco importantes.

O desenho de gestão foi outro elemento novo. A coordenação do programa foi construída de forma paralela à estrutura do Iphan e vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). A Unidade Central de Gerenciamento (UCG) era movida por consultores externos e contratados temporários, tendo chegado, em seu auge, ao número de cinquenta profissionais. Esse modelo, que não significou nem eficiência, nem eficácia em relação aos resultados do programa,⁵ gerou fortes tensões e pode explicar a baixa internalização da experiência no Iphan. Cinco foram os componentes do programa, o que lhe conferiu grande complexidade do ponto

4. Entre outros, Duarte Junior (2010; 2012) e Arantes (2004).

5. Um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2003 atesta que, durante os primeiros anos do programa, gastou-se muito em custos administrativos e pouco em projetos finalísticos.

de vista da gestão. Eram eles os investimentos integrados na área do projeto,⁶ o fortalecimento institucional,⁷ a promoção de atividades econômicas nas áreas de projeto,⁸ o treinamento de artífices e agentes locais de cultura e turismo⁹ e programas educativos sobre o patrimônio histórico.¹⁰

Entre 1995 e 1996, a pedido do MinC, o Iphan desenhou junto com Ministério do Planejamento uma proposta de projeto. Esse período pode ser entendido como uma primeira fase do Monumenta, quando os papéis foram definidos e ficaram explicitados os conflitos do Instituto com os demais atores. Entre 1997 e 2003, identifica-se uma segunda fase, na qual predominou o modelo trazido pelo BID, de forte viés econômico. O modelo chocou-se com a realidade e fortes dificuldades impediram que os resultados chegassem a contento nos cinco anos previstos de contrato. A superposição das burocracias do Monumenta, do BID, do Iphan e dos governos locais dilatava prazos e criava todo o tipo de contratempo. A sofisticação das exigências do programa para adesão dos municípios criava um abismo para sua implantação. Por fim, identifica-se uma terceira etapa, entre 2004 e 2010, na qual se processa uma revisão das prioridades e posturas dentro do programa, que incluiu maior articulação com outros ministérios, com o Iphan e com as prefeituras. Alguns projetos foram revistos, buscando uma melhor adequação às condições locais, e o discurso econômico se dissipou em direção a um discurso social.

O desenho contido no contrato final, celebrado em 4 de dezembro de 1999, previu o investimento de U\$ 125 milhões por parte do banco, com contrapartida de 30% pelo governo federal e 20% pelos locais, a serem implementados em cinco anos.¹¹ Os recursos para projetos municipais estavam condicionados à comprovação de recursos municipais para contrapartidas e à comprovação de participação privada no projeto. Os municípios elegíveis deveriam conter sítio

6. Incluindo restauração de edifícios históricos, colocação de placas informativas, melhoramento de ruas, calçadas e estacionamentos, iluminação, paisagismo, bancos de praça e lixeiras, reparações no suprimento de água, coleta de esgotos bocas de lobo, incentivos para reparo de fachadas, coberturas e estrutura de edifícios de propriedade privada. Previa-se ainda que fosse embutida a filiação nas cidades patrimônio mundial. Alguns projetos em bens protegidos em nível local podiam ser incluídos desde que o retorno fosse de 12%.

7. Contemplava um subcomponente para o Iphan e outro para o MinC, inicialmente. O do Iphan incluía inventários e bancos de dados para os vinte centros históricos urbanos declarados; a publicação de normas sobre conservação de diferentes tipos de materiais usados em estruturas históricas; e de normas para reúso do patrimônio e de um sistema para estabelecer prioridades de conservação. Mais adiante, o programa permitiu a expansão desse componente para os municípios.

8. Atividades-piloto para promover investimentos e participação de empresas privadas, residentes, organizações não governamentais (ONGs) e outros grupos afins no uso econômico do patrimônio. As cidades participantes competiriam por esses recursos, submetendo propostas para atividades e especificando as contribuições financeiras dos patrocinadores privados.

9. Treinamento de instrutores e mil artesãos especializados em técnicas de restauração (carpinteiros, pedreiros, ferreiros, especialistas em estuque, pintores).

10. Definidos como campanhas para promover conscientização, conservação, investimentos e usos de sítios históricos (veiculadas em TV, rádio e imprensa em nível nacional, regional e local).

11. O PAC Cidades Históricas previu, também para o período de cinco anos, o investimento de R\$ 1,9 bilhões a serem aplicados em 44 cidades, valor que, se avaliado proporcionalmente no montante disponível por cidade e por ano, é cerca de 4,5 vezes maior que o Monumenta, que atuou, na sua fase final, em 26 municípios.

tombado federal ou conjunto incluído na lista de prioridades, e os projetos, por sua vez, deveriam evidenciar participação da comunidade no seu planejamento, além de custo inferior a R\$ 1 milhão ou R\$ 8 milhões para investimentos integrados (cada monumento individual não poderia exceder 1,5 milhão), e constituir fundo municipal de preservação, demonstrando capacidade de retorno de 12% em relação aos investimentos federais.¹²

A operação do programa se iniciava com o convite pelo MinC aos municípios elegíveis para apresentação de carta-consulta relativa aos seus projetos. Uma vez aprovadas essas cartas, celebrava-se o Protocolo de Intenção para elaboração de estudos de viabilidade. Após aprovação desses estudos, assinava-se o Convênio de Financiamento com o MinC e o Contrato de Repasse com a Caixa Econômica Federal (Caixa), para execução do projeto e respectivas prestações de contas. Cada município deveria criar uma Unidade Executora de Projeto (UEP) vinculada, no mínimo, a uma secretaria de governo e dirigida por um secretário executivo, cabendo a ele a coordenação dos projetos e a apresentação de relatórios e pedidos de desembolso à Caixa.

Imaginava-se, com grande otimismo, que, em um cenário de cinco anos, os monumentos restaurados não mais necessitariam de recursos federais para sua manutenção; que se daria o aumento do grau de conhecimento; e que se obteria uma atitude favorável em relação ao patrimônio histórico brasileiro.

3 O CONTEXTO IPHAN

É conhecida a interpretação de Fonseca (2005) de que, da criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), em 1937, até a década de 1960, o órgão tenha vivido uma “fase heroica”. A partir da perspectiva nacionalista da época, desenvolveu-se uma atuação fechada e autocentrada, baseada nas decisões de intelectuais progressistas comprometidos com a construção de uma trajetória identitária para a cultura brasileira. Essa postura independente se choca, no mesmo período, com o panorama cultural mais amplo. A partir da década de 1940, o país presencia a expansão da indústria cultural e da cultura de massas com intenso investimento. Na década de 1970, consolida-se uma indústria cultural e se inicia um redesenho das políticas culturais federais, cuja tônica, no regime militar, será a ação fortemente planejadora e institucionalizada, por meio de planos nacionais.

Nessa década, se instala um debate internacional com impactos no contexto brasileiro, visível nas normas e encontros do momento, como na Recomendação de Nairóbi, de 1976,¹³ centrado na dimensão econômica do patrimônio e no seu papel

12. Alguns desses requisitos foram alterados ao longo do tempo, como o custo por projeto.

13. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nairobi%201976.pdf>>.

enquanto recurso para o desenvolvimento. A Norma de Quito (1967)¹⁴ representou esse movimento na América do Sul, disseminando a ideia da incorporação do patrimônio ao desenvolvimento econômico por meio do turismo. O Compromisso de Brasília (1970)¹⁵ e de Salvador (1971),¹⁶ no contexto brasileiro, internalizam a questão, impulsionando, ademais, um processo de revisão da divisão de tarefas pela descentralização, com a estruturação de órgãos locais para tratamento do patrimônio cultural.

No âmbito das políticas públicas, em meados da década de 1970, em meio ao contexto de abertura na área cultural,¹⁷ da ampliação dos movimentos contestatórios e da crise de legitimidade do governo, dois episódios na área do patrimônio urbano merecem destaque – a criação do Programa de Cidades Históricas (PCH), em 1973, e do Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC), em 1975. Com a criação da Secretaria da Cultura dentro do Ministério de Educação e Cultura (MEC), Aloísio Magalhães recebeu a atribuição de coordenar o CNRC, cuja filosofia baseava-se em apoiar o desenvolvimento de projetos propostos pela sociedade civil, de modo a alcançar um nível de amostragem da realidade cultural brasileira. A perspectiva que se abria, inversa ao período anterior, revelava um olhar mais abrangente e flexível, centrado no artesanato e na expressão popular (Fonseca, 2005, p. 164).

A década de 1970 trouxe ainda a expansão desigual das cidades brasileiras, acompanhada por processos de degradação dos centros históricos, em decorrência do deslocamento das centralidades tradicionais para outras zonas urbanas. Nesse cenário, entre 1973 e 1983 foi implantado o primeiro plano urbano para o patrimônio cultural, o PCH, com investimentos de US\$ 73,8 milhões e 193 projetos localizados em doze estados (Sant'Anna, 2004, p. 254). Com a retomada do investimento público em planos de crescimento econômico pelo governo militar, com particular atenção ao desenvolvimento urbano e regional, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral criou o programa, inicialmente voltado para as cidades históricas do Nordeste, tendo em vista o seu aparelhamento para fins turísticos (Corrêa, 2012, p. 121).

Embora severas críticas possam ser feitas ao PCH,¹⁸ vale apontar a sua contribuição do ponto de vista dos avanços nas relações federativas e nos instrumentos de gestão. O PCH foi o primeiro a envolver municípios e estados na operação das ações, e a participação do Iphan se restringiu à análise dos projetos, fiscalização de obras e realização de algumas outras, de caráter emergencial e de restauração. Posteriormente, desdobrou-se também para assistência técnica para

14. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf>>.

15. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20Brasilia%201970.pdf>>.

16. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20salvador%201971.pdf>>.

17. Processada durante o governo Geisel. Mais sobre este tema, ver Fonseca (2005).

18. Entre elas, o entendimento do patrimônio como bem de consumo, os critérios políticos de distribuição de recursos, a importância secundária dada aos valores culturais e arquitetônicos e o pouco conhecimento da realidade da cidade, contribuindo para intervenções pontuais de caráter céntrico, assim como para o desinteresse sobre a permanência das populações residentes.

pesquisas, cadastramento, planos de ambientação e cursos de formação e capacitação de recursos humanos (Corrêa, 2012, p. 181). Desse modo, o pouco envolvimento do Iphan na coordenação e na gestão do programa trouxe limitações quanto à incorporação da experiência no órgão.

Essas duas experiências paralelas à tradição acadêmica do Iphan foram associadas em 1979, quando a força política de Aloísio Magalhães permitiu a aprovação da proposta de fundir o CNRC, o Iphan e o PCH, por meio de duas instituições: uma normativa – o Sphan – e uma executiva, a Fundação Pró-Memória. Esse período marca, portanto, o início de uma discussão sobre a questão econômica e urbana, a abertura da política de patrimônio aos municípios e sua aproximação com a sociedade.

Esses movimentos de inovação, evidentemente, chocaram-se com a resistência da geração mais antiga do Iphan, ainda presa ao prestígio alcançado na fase anterior e com grandes dificuldades de compreender a dimensão econômica do patrimônio cultural. Essa resistência inclui ressalvas à descentralização da atividade de preservação, como se a perda desse monopólio pudesse colocar em risco a própria existência do Iphan. Esse debate está presente, como se verá, na análise feita por consultores internacionais a respeito da capacidade do Iphan em coordenar e gerir o Programa Monumenta, em 1998.

4 PARTICIPAÇÃO DO IPHAN NA FORMULAÇÃO (1996-1999)

A formulação do Monumenta envolveu inúmeros atores, entre eles o próprio BID, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o MinC e o Iphan, embora este tenha se afastado do processo entre 1997 e 2003. As diferenças de contexto, tanto gerencial quanto ideológico e cultural, separavam BID e Iphan e, por si só, já seriam suficientes para embaraçar a definição das diretrizes e condições.

As origens do Monumenta estão relacionadas ao interesse do BID – que até então não havia trabalhado com o tema do patrimônio cultural – em expandir, na América Latina, a experiência vivida no Centro Histórico de Quito no final da década de 1980. Em 1987, o BID havia sido chamado para ajudar na reconstrução da cidade, destruída por um terremoto. No caso, havia se processado uma associação relativamente fácil do público e do privado, com a criação de uma empresa de economia mista, ligada à prefeitura e operada por um conselho paritário.

O Brasil, na perspectiva do BID, era um país com massa crítica para implantar um projeto de peso, “uma espécie de laboratório de Quito para uma escala nacional”, de acordo com um dos entrevistados nesta pesquisa. Para outro entrevistado, esse interesse é exposto pela primeira vez em uma reunião do BID em Recife, em 1995, quando seu presidente, Enrique Iglesias, visitou a cidade de Olinda e se sensibilizou com o estado de conservação precário da cidade. Na ocasião, propôs

ao então presidente Fernando Henrique Cardoso a criação de um programa do BID no Brasil para as cidades históricas.¹⁹ O ministro da Cultura, Francisco Weffort, pediu ao presidente do Iphan, Glauco Campello, a formatação de uma proposta inicial. Ele visitou o BID, em Washington, para dialogar a respeito das condições colocadas para o financiamento e, a partir daí, os dirigentes do Iphan e do BID passaram a trabalhar na ideia.

Segundo as entrevistas, esse primeiro estudo foi elaborado em algumas semanas (julho a agosto de 1996), por uma pequena equipe,²⁰ e foi denominado *Revitalização de Sítios Urbanos Através da Recuperação do Patrimônio Cultural*. O Iphan, na figura de seu presidente, assumiu a oportunidade do projeto em ser replicado e impulsionar outras ações. Um dos gestores participantes da etapa afirmou que a visão de planejamento trazida pelo BID continha um “grau de sofisticação” positivo, desconhecido pelo Iphan naquele momento, e que trazia a perspectiva do planejamento, da objetividade e da simplificação. A mediação com o Ministério do Planejamento era feita pelo próprio ministro, de modo a orientar o preenchimento dos formulários e o funcionamento do financiamento.

A primeira proposta do Iphan era, contudo, ampla e pouco detalhada. Contemplava investimento público para a revitalização de áreas delimitadas em quatro cidades, incluindo os edifícios, os serviços urbanos básicos, os aspectos ambientais e paisagísticos, as instalações e os espaços voltados para a dinamização econômica, para a reinserção social e econômica da população residente, assim como para a dinamização cultural. É de se notar que diversos elementos que figuraram no programa definitivo já apareciam, como a subcomponente do fortalecimento institucional²¹ e o arranjo de uma UCG²² associada a outras locais.²³ Na voz dos entrevistados, é afirmada a intenção de incorporar ao programa um componente que pudesse viabilizar a estruturação do órgão. O “fortalecimento institucional” significava a possibilidade de estruturação metodológica, de pessoal e de trabalho para realizar o projeto, diante do quadro desolador em que o órgão se encontrava. Essa proposta inicial colocava o Iphan na posição central de gerenciador do programa.

19. Vale lembrar que, em 1995, o BID tinha no Brasil o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), um projeto de desenvolvimento turístico em que o conteúdo histórico pouco comparecia.

20. Glauco Campello (arquiteto, coordenador), José Leme Galvão Junior (arquiteto), Cyro Correa Lyra (arquiteto), todos do Departamento de Proteção do Iphan (Deprot); Custódio (arquiteto da unidade do Rio Grande do Sul); Cecília Rodrigues (arquiteta, superintendente de São Paulo) e outro superintendente não identificado. Posteriormente, Hailon (engenheiro civil) e Marcelo Brito (arquiteto) entraram na equipe de Brasília.

21. Esta englobando ações para a melhoria da eficiência e efetividade das instituições gestoras, a capacitação de recursos humanos, o *marketing* institucional e estudos de sustentabilidade das ações.

22. A UCG, na proposta, era composta pelo Iphan, pela Coordenação Geral de Estudos e Projetos Urbanos da Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento, e da Gerência Executiva de Projetos Especiais da Gerência de Área do Setor Público da Caixa.

23. Unidades gerenciadoras locais (coordenações regionais do Iphan mais escritórios da Caixa) e UEPs (gerências de projetos, estados e municípios).

As missões do BID no Brasil para montagem do projeto se seguiram ao detalhamento de todos os aspectos e às condicionantes para ajuste financeiro dos empreendimentos.²⁴ Essas missões eram acompanhadas principalmente por representantes do MinC, do Iphan e do Ministério do Planejamento.²⁵ Para um dos participantes da primeira missão, já nesse momento havia incompreensão por parte do BID sobre a proposta do Iphan. O Instituto propusera a visão em escala urbana, incluindo infraestrutura; para o BID, o que interessava eram poucas amostras de projetos, voltados para os aspectos eminentemente arquitetônicos do espaço. O Banco entendia que pequenos projetos dariam maior visibilidade e maior retorno. Outra surpresa para o Iphan foi o papel do BID não apenas como financiador mas como aquele que “dava as cartas”. Essa atitude, em parte, derivava da grande preocupação do BID quanto à capacidade das instituições brasileiras em executarem o projeto, o que lhe servia de justificativa para todo o tipo de condicionante imposta. Como banco de desenvolvimento, seu papel era o de participar do desenho de projetos e contribuir com o aperfeiçoamento na condução de políticas públicas, amarrados ao financiamento. Para os gestores do Iphan, essa posição acabava se transformando frequentemente em intransigência.

A segunda missão do BID foi caracterizada por um “mal-estar”. A julgar pelo pouco detalhamento da proposta inicial e dificuldade da devolutiva dos documentos acertados nas missões, logo de início, a capacidade do Iphan em gerenciar o programa passou a ser questionada. A ineficiência do órgão, a sua desorganização, a falta de transparência, a ausência de critérios claros para a definição de valores de bens culturais, a falta de dados objetivos sobre o universo dos bens culturais, todas as fragilidades do órgão vieram à tona. O que estava sendo questionado, enfim, era a atuação do órgão baseada na autoridade, que vinha se reproduzindo desde 1937. Por sua vez,

24. O acervo do Monumenta no Iphan ainda não foi plenamente organizado. Hoje, milhares de caixas-arquivo que reúnem documentação variada dos diversos períodos do Monumenta encontram-se guardadas no Arquivo Central do Iphan, sem uma lógica unificada. Foram encontrados, na pesquisa, os documentos referentes às seguintes missões de formulação: *i) Missão de Identificação, Programa Monumenta BID, de 16 a 25 setembro de 1996;* *ii) Missão de Identificação II, Programa Monumenta BID, de 13 a 27 janeiro de 1997;* *iii) Missão de Orientação, Programa Monumenta BID, de 15 a 29 setembro de 1997;* *iv) Missão Especial, BID, de 20 a 25 julho de 1997;* *v) Missão de Orientação II, Programa Monumenta BID, de 22 maio a 2 junho de 1998;* *vi) Missão de Orientação III, Programa Monumenta BID, de 5 a 9 outubro de 1998;* *vii) Missão de Análise, Programa Monumenta BID, de 30 novembro a 16 dezembro de 1998;* *viii) Missão de Negociação, Programa Monumenta BID, de 19 a 22 julho de 1999;* *ix) Missão de Inspeção, Programa Monumenta BID, de 11 novembro de 1999;* e *x) contrato de empréstimo Brasil/BID, assinado em 4 dezembro de 1999.*

25. As missões de formulação do BID eram chefiadas normalmente por Arthur Darling e compostas por Hector Eduardo Rojas, Alberto Sturla, Luís Macedo, Eduardo Rodríguez Villaescusa e Ana Lúcia Dezolt (BID Brasil). Participaram esporadicamente José Ignacio Estevez, Jaime Mano Júnior, Ephim Shluger, Emilio Cueto, Charles Mac Donald e Sandra Whiting. Participaram, do lado brasileiro, em sua maior parte, o ministro da Cultura Francisco Weffort, o coordenador Pedro Taddei e o presidente do Iphan Glauco Campello. Participaram, esporadicamente, José Leme Galvão Junior (16 a 25 set. 1996 e 13 a 27 jan. 1997) e Marcelo Brito (16 a 25 set. 1996); Marco Antonio Cabral, da Caixa (16 a 25 set. 1996 e 13 a 27 jan. 1997); Davina Mota Teixeira, da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) (16 a 25 set. 1996); Roberto Jaguaribe, da Seain (20 a 25 jul. 1997); Davina Mora, da Seain (15 a 29 set. 1997); Jorge Werthein, representante da Unesco no Brasil (13 a 27 jan. 1997) e Briane Panitz Bicca (15 a 29 set. 1997); Joaquim Falcão, diretor da Fundação Roberto Marinho (13 a 27 jan. 1997); Sílvia Figueirut (20 a 25 jul. 1997 e 22 maio 1998 a 2 jun. 1998); Jorge Elena, do Banco do Brasil (20 a 25 jul. 1997); José Alvaro Mises, da Secretaria de Apoio à Cultura do MinC (22 maio 1998 a 2 jun. 1998) e autoridades regionais.

os métodos do BID, que fazia o discurso oposto, soavam pouco transparentes, escondidos na burocracia e na complexa documentação exigida. A seu modo, também se impunham pela autoridade do discurso da eficiência.

Essas desconfianças levaram ao afastamento do Iphan de uma posição de relevância no projeto, que só aumentou a rejeição que já existia, particularmente quanto a sua ênfase econômica.²⁶ Como alternativa para a coordenação do programa, o ministro consultou Gilberto Dupas, então presidente da Caixa, que indicou Pedro Taddei, profissional de grande experiência de trabalho em banco (na própria Caixa) e empresas públicas (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa). Foi criada uma estrutura paralela junto ao MinC, a UCG, descolada da atividade corrente do Iphan, e as unidades locais de gerenciamento (posteriormente, UEPs) (Unesco/MinC/ABC, 1998). Para implantar o componente do fortalecimento institucional, foi criado, dentro do Iphan, um grupo tarefa, formado por consultores externos e servidores.

Analizando os documentos das missões, impressiona o pormenor do Banco na definição de diretrizes e condições e o controle rigoroso na montagem do projeto. A mesma postura se verifica nas discussões sobre o papel do Iphan quando da contratação de consultorias para análise da capacidade gerenciadora do órgão e proposições de nova estrutura. A controvérsia se acentuava ao serem misturadas a estrutura do Iphan para gerenciamento do projeto e aquela necessária para exercer a política nacional do patrimônio. O contexto se tornou fértil para rumores de que o programa representaria um projeto de extinção do Iphan, na onda das privatizações da época. Para alguns gestores entrevistados, esse foi um exagero dos servidores do Instituto, que tinham uma visão quase “caricatural”, contrária a qualquer contratação externa. Fato é que o ritmo do Monumenta não se adequava ao do Iphan, gerando grande insegurança. Além disso, o órgão, nesse momento, “tinha um orçamento pífio, os salários eram péssimos, a estrutura era mínima, enquanto o programa era milionário”.

Em resumo, desde logo, ficaram claros os pressupostos do programa. A ênfase estava no desenvolvimento de um sistema replicável para a recuperação sustentável do patrimônio. Essa sustentabilidade deveria ser alcançada por meio de projetos em bens monumentais de grande visibilidade e com investimento do setor privado (monumentos individuais ou conjuntos monumentais), que gerariam recursos com atividades rentáveis, retornariam a um fundo municipal de preservação e seriam usados para a conservação do sítio em longo prazo.

26. De acordo com Sant'Anna (2004, p. 260), o rompimento se deu após declarações desastrosas do ministro sobre mudanças na legislação de proteção, que foram interpretadas pelo Iphan como a privatização da função pública de preservação do patrimônio.

Pressupunha-se que essa tipologia de bem atrairia mais facilmente o interesse da iniciativa privada. A ação do governo deveria ser estrategicamente “subsidiária à ação privada” e prover “a outorga de incentivos especiais ao setor privado para facilitar seu interesse”. Esses princípios deveriam ser alcançados com o aperfeiçoamento do marco regulatório para participação do setor privado e com o fomento à criação de mecanismos de gestão para compatibilizar interesse público e privado, além da conscientização da comunidade. Ou seja, os pressupostos, ambíguos e facilmente interpretáveis no contexto liberal como tendentes à privatização do setor, geraram insegurança geral no Iphan. A certa altura, pretendia-se que se examinassem “alternativas de redução de custos de administração, operação e manutenção nas atividades do Iphan incluindo funções e atividades não essenciais; aumento de produtividade por funcionário; e terceirização de atividades” sem que se oferecesse qualquer contrapartida estruturante.²⁷

Com base nos registros das missões de negociação e nas entrevistas realizadas, é possível afirmar que o Iphan não confrontou essas posições, seja por não possuir uma postura claramente definida sobre esses temas, seja por se perceber frágil diante do desafio colocado ou por não se dispor a assumi-lo, seja por considerá-las inflexíveis.

Além disso, havia o componente da descentralização. Além das parcerias, colocava-se como princípio estratégico o protagonismo do governo local na implementação do programa. O Iphan argumentava a fragilidade dos municípios e sua falta de interesse nos temas de preservação, justamente em contextos políticos locais tipicamente voláteis e mais suscetíveis a pressões.

Apenas a partir de 2003, Iphan e Monumenta voltaram a se aproximar, em decorrência das mudanças no Executivo federal e do novo contexto político, econômico e institucional. Mesmo assim, assinala-se que a maior sintonia entre as lideranças dos órgãos não foi seguida pela comunidade técnica do Iphan. A desconfiança permaneceu. De todo o modo, as percepções a respeito do Monumenta migraram do qualificativo de vendido a progressista e vanguardista. Na prática, todavia, uma maior participação do Iphan só se efetivaria quando a coordenação do programa foi incorporada ao órgão, em finais de 2007. Voltemos rapidamente ao período intermediário, imediatamente ao reatamento dos laços de confiança relativa.

27. O Acervo do Monumenta, no Iphan, ainda não foi plenamente organizado. Milhares de caixas-arquivo que reúnem documentação variada dos diversos períodos do programa encontram-se guardadas no Arquivo Central do Instituto, sem uma lógica unificada. Os trechos assinalados entre aspas fazem parte do documento Missão de Orientação II, do BID, de 22 de maio a 2 junho de 1998.

5 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO E REVISÕES (1999-2010)

Em junho de 2000 foram iniciados os convênios de financiamento com os sete municípios da amostra representativa²⁸ e estabelecidas as UEPs nessas cidades. Cinco meses depois, a pressão pela ampliação do escopo geográfico, aliada à melhoria da taxa cambial, levou à extensão do número de municípios para apresentação de carta convite de sete para vinte. A seleção das cidades não poderia deixar de ser objeto de controvérsias. A discussão entre Iphan, MinC, BID e Monumenta oscilava entre critérios de escolha baseados nos objetivos do programa ou na representatividade das cidades em relação à história e à identidade brasileiras. Decidiu-se pela contratação de especialistas externos (“neutros”) que definiram uma lista de prioridades baseada no consenso, com a participação de unidades regionais do Iphan e de conselheiros do órgão.

Em dois anos de vigência do contrato, em fins de 2001,²⁹ evidenciaram-se as principais dificuldades de implementação. Ficou evidente a precária estrutura operativa dos municípios, com grandes dificuldades para elaboração dos projetos e extensa documentação exigida. Tratava-se de defender a viabilidade dos projetos e a capacidade de endividamento e execução dos municípios. Onde já havia uma melhor interlocução com o Iphan, esse trabalho foi relatado com maior fluidez. As mudanças de governo local em 2000, particularmente no Rio de Janeiro, em Olinda, Ouro Preto e Recife, foi um fator de contexto negativo, provocando paralisação de projetos e retomada apenas na segunda metade de 2001. Por sua vez, a ampliação da abrangência do escopo de cidades, quando ainda a UCG não apresentava capacidade de resposta à demanda inicial, gerou expressivo aumento dos gastos de administração.

O final de 2003, quarto ano de execução, marca importante momento do programa, com a mudança no governo federal.³⁰ A nova administração reorganizou os procedimentos administrativos da UCG, supriu lacunas de comunicação interna entre a UCG e o MinC e ofereceu maior interlocução entre o Iphan e as UEPs. A nova equipe enfatizava os efeitos positivos do programa na economia das cidades, tanto pela ocupação e geração de renda como pela capacitação de mão de obra específica. Nesse momento, a equipe da UCG era composta por 41 pessoas contratadas, passando a incorporar também os especialistas do Grupo Tarefa do Iphan. Ou seja, acreditando em uma nova relação com o Iphan, incorpora-se o grupo que antes operava no Iphan dentro do Monumenta, ainda vinculado ao MinC.

28. Aquela a partir da qual o programa seria avaliado.

29. Projeto 914BRZ70, Monumenta – Assistência Técnica à Execução – Revisão Substantiva nº 1, Brasília/Distrito Federal, novembro de 2001.

30. Conforme registrado no texto do Projeto 914BRA4080, Monumenta – Assistência Técnica à Execução. Relatório de Progresso. Brasília/Distrito Federal, dezembro de 2003.

Naquele momento, o programa contava com dezoito convênios assinados, cinco novas cidades com planos operacionais assinados e seis novas cidades em processo de elaboração de cartas consulta e perfis de projeto. As metas, entretanto, estavam longe de serem alcançadas. A principal dificuldade ainda era a da falta de estrutura, a capacidade financeira e a capacitação dos municípios, mas também havia os sucessivos contingenciamentos do orçamento federal (na ordem de 50%), as complexidades de normas e procedimentos e a restrição dos recursos humanos do Iphan.

A equipe que passou a coordenar o Monumenta em 2003, de acordo com um dos entrevistados, afirmava que “o [ministério do] Planejamento queria acabar com o programa porque não executava”. “Havia uma tensão muito grande estabelecida com as prefeituras”, que gerava um grande descrédito com relação ao programa. Encontrou-se também uma “tensão com o Iphan, que odiava” o Monumenta. Ainda se chamava atenção para outros elementos: “projetos muito ruins”, “ausência de projetos”, “equipe burocrática em sua operação” e a postura do banco “como executor-dono do programa”. Assim, a nova equipe buscou reduzir o papel do BID, incluindo a retirada do nome do banco do programa. A decisão por recompor o Monumenta veio do governo de transição. A partir de 2004, a Casa Civil passou a acompanhar o programa, conferindo-lhe o destaque merecido: “este foi um ponto de inflexão de sua execução onde tanto os instrumentos de monitoramento foram aprimorados quanto a disponibilidade de recursos humanos e financeiros” (Dezolt, 2012). De acordo com as entrevistas, buscou-se, nessa fase, uma maior internalização do programa nas diversas áreas do ministério, assim como uma maior articulação efetiva com outras áreas do governo, envolvendo os ministérios das Cidades, do Meio Ambiente e do Turismo, além da Caixa. Assim, passava-se a considerar que o tratamento do problema urbano requeria necessariamente ações interministeriais.

Foi articulada, a partir de 2005, por exemplo, uma ação do componente de fortalecimento institucional para os municípios, junto ao Ministério das Cidades. Essa ação, desenvolvida em cooperação com a Unesco, abriu a possibilidade de que outros municípios fora do programa pudessem acessar recursos para o desenho de planos diretores, como aconteceu com Sobral e Vassouras.³¹ Foi realizada a Oficina sobre Planos Diretores e Preservação do Patrimônio Cultural, em Mariana, com o Ministério das Cidades, técnicos das UEPs, do Iphan e do Meio Ambiente e

31. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estabelecia o prazo de cinco anos para elaboração de planos diretores. Assim, para as cidades tombadas, a parceria do Ministério das Cidades com o Iphan visava estimular os municípios a realizarem seus planos. Constatou-se a oportunidade de associar as ações do Monumenta a um planejamento mais organizado sobre o território, com o Plano Diretor e o Plano de Preservação. Pressupõe-se, ainda, que não podia haver Plano de Preservação se não houvesse Plano Diretor na cidade.

equipes municipais, para definição de termos de referência para elaboração de planos diretores e de preservação.

Com o Ministério do Turismo, foi firmado um convênio para integração de suas políticas, incluindo ações voltadas para o inventário de bens e publicação de roteiros das cidades do Programa Monumenta. Com relação à Caixa, foi firmado convênio para a regulamentação dos fundos de preservação e apoio aos municípios na execução dos financiamentos para imóveis particulares, cujo edital foi lançado em 2005. Esse projeto do financiamento a imóveis particulares, como se verá adiante, foi uma das contribuições mais decisivas do Monumenta à política do Iphan.

Outro aspecto interessante dessa fase foi o uso do mecanismo de editais para ampliar o acesso aos recursos do Monumenta por parte de entidades da sociedade civil, setor privado, fundações, entre outras. Diversos editais foram lançados voltados para atividades econômicas, educativas e de capacitação, apoiando projetos propostos por entidades. No de atividades econômicas, foram atendidas noventa propostas, incluindo festivais de arte na rua, resgate de receitas tradicionais, festivais de literatura (em Goiás, por exemplo), entre outros. Nos três temas, foram apoiados ao total mais de duzentos projetos. Para um dos gestores, “esta ampliação da atuação do programa objetivou aumentar a conscientização da população sobre seu patrimônio artístico e histórico, agindo como agente catalisador e difusor de informações, sendo que cada projeto específico agiu como um promotor de novas ações” (Dezolt, 2012).

Como se percebe, a fase do programa que vai de 1999 a 2003 foi muito intrincada e lenta, quando os problemas mais latentes de implementação apareceram. Na visão de um dos entrevistados, um dos nós encontrados foi a preparação da documentação pelos municípios: a UCG funcionava como uma espécie de “enfermaria” no preparo dos perfis de projeto e cartas convite das localidades. Assim, ficou evidente a necessidade de capacitação dos municípios. O problema de pessoal era muito grande e os escritórios locais só funcionavam melhor onde o Iphan se envolvia mais. Havia, entretanto, um grande rigor quanto ao cumprimento de metas do programa, diante dos questionamentos no próprio BID. Essa rigidez de gestão passa a se flexibilizar a partir de 2003, em uma conjuntura financeira melhor. O mesmo entrevistado ressalta que os estudos de viabilidade eram muito custosos e defende que o grande número de cidades “explodiram” a UCG, deixando-a sem capacidade de execução. Como visto, o programa havia sido desenhado para um escopo quatro vezes menor.

Essas questões tornaram a relação com os municípios muito tensa, uma vez que estes estavam pouco qualificados para o processo. A solução de contratar consultores para esses estudos acabava por não internalizar a experiência, fazendo

com que as etapas fossem cumpridas sem desdobramentos no fortalecimento das instituições. Adicionalmente, a padronização do método para situações diferentes mostrou-se inadequada. As pressões para demonstrar imediatamente que o programa era “viável” ou “executável” deixavam de lado a consideração de contextos múltiplos e as diferentes capacidades instaladas. A aprovação dos projetos, por exemplo, era apontada como uma *via crucis*, complicada pelo uso de critérios imprecisos e não formalizados pelo Iphan.

Seja como for, o ano de 2003 significou uma inflexão no programa, que culmina com a nomeação, em 2007, do presidente do Iphan como coordenador nacional do Monumenta. Houve uma mudança de enfoque – do retorno econômico às potencialidades locais – e de interlocução com os atores, gerando um maior envolvimento do Iphan.

6 IMPACTOS DO MONUMENTA NO IPHAN

Percebem-se inúmeras dimensões da contribuição do Monumenta no Iphan. Um dos entrevistados chamou a atenção para o fato de o Iphan ter perdido a capacidade de realizar ações de preservação, o que era prejudicial para a imagem da instituição na administração federal. O Monumenta significou fortalecimento da capacidade de investimento do órgão, conferindo-lhe nova identidade. A aproximação do Iphan em relação a outros ministérios e órgãos da administração também foi apontada como tendo importância política. Outros aspectos foram ressaltados nas entrevistas, como o redimensionamento do Iphan no arranjo federativo, a noção de sustentabilidade, assim como a valorização da racionalidade do planejamento da ação governamental. Esse capital político ampliado seria o que lhe daria condições, em uma segunda etapa, para fortalecer suas capacidades institucionais.

É consenso entre os entrevistados que a maior contribuição do programa seja o projeto de financiamento de imóveis de propriedade privada, pois tratou-se de uma experiência única e inovadora no contexto dos projetos do BID para a América Latina. Os melhores resultados nas cidades estariam relacionados a esse projeto, a exemplo daqueles observados em Cachoeira, na Bahia. Os entrevistados apontaram que as resistências da Caixa relacionadas ao baixo retorno dos investimentos foram contornadas, permitindo o acesso dos moradores de baixa renda aos recursos de financiamento. Dessa forma, esse instrumento tornou-se referência para o BID. Interessante notar que o projeto foi incorporado formalmente pelo Iphan quando uma das consultoras que o desenvolveu foi nomeada coordenadora de bens imóveis, em um dos departamentos da instituição.

Outro consenso de impacto positivo foi o estímulo à descentralização, o foco nos municípios e o pacto entre os atores. O programa incentivou os municípios a se

estruturarem. Para um gestor, “a relação do Iphan com os estados e municípios foi reconfigurada”. Com relação aos municípios “a postura do Iphan é mais negociadora que nunca” e “o estabelecimento de parcerias agora é pressuposto para o desenho de novos projetos”. Aponta-se para a intensificação do compartilhamento das atividades de preservação patrimonial com os municípios, o desenvolvimento de arranjos e instrumentos a exemplo dos acordos, contratos de repasse e estruturas de coordenação local.

No que concerne ao fortalecimento institucional, o que se colocava no princípio era a falta: *i)* da prática de planejamento no Iphan; *ii)* de diretrizes de preservação e restauração; e *iii)* de normas claras de proteção. Para sanar esses problemas, foram tomadas algumas iniciativas, como os inventários e a definição de critérios para acautelamento e orçamento de restauro e normatização. Apenas as ações de inventário foram adiante, pois, segundo um dos entrevistados, “ninguém quis fazer normatização”. Esse fortalecimento, contudo, foi desenvolvido por meio de consultorias externas que tiveram impacto limitado na internalização do conhecimento na instituição. Foi ressaltada por outros gestores a grande contribuição das publicações técnicas, como cadernos de encargos e manuais, que se tornaram referência para os órgãos de preservação nas três esferas, assim como para ONGs.

Outro ponto sugerido foi que o componente fortalecimento institucional pode ser interpretado como “fortalecimento da direção”. Mesmo com a reaproximação do programa ao Iphan em 2003 e novo alinhamento entre seus dirigentes, o trabalho cotidiano do Iphan foi afetado apenas de cima para baixo, com poucos reflexos nos departamentos técnicos e na cultura da casa. Esse aspecto se agravou principalmente considerando a alta rotatividade do quadro especializado dentro do órgão. O sinal mais visível disso foi a ausência, na estrutura do Iphan, de uma política urbana forte e integrada, operando com instrumentos sistêmicos de financiamento e incentivo para a preservação de bens tombados e o turismo cultural. Mesmo assim, considera-se que o Monumenta, indiretamente, impulsionou uma renovação lenta e gradual do quadro técnico, o que não se fazia desde 1990.

Assim, mesmo com as contribuições para o aumento dos recursos federais, o foco na gestão e a descentralização, constata-se limitada consolidação das inovações, sem a institucionalização de ideias, critérios e métodos do Monumenta. Isto é particularmente notável ao se observar que o subsequente PAC Cidades Históricas, até o momento, supriu os componentes educativos, de fortalecimento e capacitação, limitando-se ao componente de obras. Parte da experiência do Monumenta foi reproduzida na estrutura atualmente criada para gerenciamento do PAC Cidades Históricas dentro da instituição, com uma diretoria independente dos departamentos técnicos e vinculada à presidência do Iphan.

7 O QUE APRENDER DA EXPERIÊNCIA

Como se pode perceber, o Monumenta foi um programa complexo e duradouro que admitiu correções ao longo do percurso, e cada um dos componentes merece um estudo detalhado, assim como cada projeto descentralizado, para que se possa ter melhor dimensão dos resultados do programa. As diversas etapas também precisam ser consideradas.

Assinalam-se aqui alguns pontos de síntese que, mesmo não sendo conclusivos, permitem organizar uma reflexão sobre a experiência do Monumenta.

- 1) O programa mostrou que o uso de consultorias externas é limitado e dificulta o processo de construção de capacidades institucionais e revisões profundas da atuação de instituições. O objetivo de fortalecimento institucional teria maior probabilidade de ser atingido de forma consistente com a participação dos profissionais dos órgãos de políticas patrimoniais e no quadro de políticas de capacitação.
- 2) Ensinou também que a criação de estruturas paralelas coordenadoras de programas governamentais possui eficácia ilusória, pois, além de enfrentar as mesmas regras da administração pública e sobrepor burocracias, atuam de forma insulada dos demais centros de decisão e implementação. Se têm a vantagem de lidar com as descontinuidades governamentais, não enfrentam os desafios do fortalecimento das instituições públicas de forma sistêmica.
- 3) Apontou com clareza a necessidade de ampliação das capacidades gerenciais de análise e de planejamento de todos os atores envolvidos nas políticas públicas.
- 4) Assinalou, ainda, que descentralizar sem cuidar da capacitação e do fortalecimento dos municípios aumenta o risco do insucesso.
- 5) Ao propor parcerias e diálogos com agentes diversos, o programa mostrou que a busca pela intersetorialidade não apenas fortalece política e financeiramente o Iphan, mas é condição para políticas amplas e integradas sobre o patrimônio cultural.

A experiência do programa indica que a imposição de um modelo único e inflexível a realidades heterogêneas é um passo para o fracasso. O desenho de programas deve ser flexível, de modo a ser adaptável a especificidades políticas e administrativas locais.

Percebe-se, por fim, que os problemas enfrentados pelo Monumenta são os mesmos debatidos desde a década de 1960, como a necessidade de fortalecimento do Iphan; a ação integrada entre município, estado e União; a complementação da legislação de proteção; e a definição de critérios claros.

Permanece pendente a formalização de uma política para o patrimônio cultural, incluindo as cidades históricas, composta das diversas dimensões normativa, financiadora, promotora e incentivadora, em parceria com os demais entes federados e a sociedade civil. Uma revisão profunda e sistemática ainda está por se efetivar no campo do patrimônio.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, P. F. **O ajuste urbano:** as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BICCA, B. P. (Org.). **Programa Monumenta:** Porto Alegre. Brasília: Programa Monumenta; Iphan, 2010.
- BONDUKI, N. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos.** Brasília: Iphan; Programa Monumenta, 2010.
- CORRÊA, S. R. M. **O Programa de Cidades Históricas (PCH):** por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979. 2012. 252 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- DEZOLT, A. L. P. Avaliação do Programa Monumenta. In: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1., 2012, Ouro Preto. **Anais...** Ouro Preto: Iphan, 2012.
- DIOGO, É. (Org.). **Recuperação de imóveis privados em centros históricos.** Brasília: Programa Monumenta; Iphan, 2009.
- DUARTE JUNIOR, R. Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil. **Revista CPC**, São Paulo, n. 10, p. 49-88, maio/out. 2010.
- _____. **Sítios históricos brasileiros:** monumento, documento, empreendimento e instrumento – o caso de Sobral – CE. 2012. 458 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo:** trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Iphan, 2005.
- PEIXOTO, G.; PIMENTEL, L. **Relatório de avaliação:** Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano Nacional, Monumenta, BR 0261 (1200/OC – BR). Brasília: BID; Programa Monumenta, 2009.
- SANT'ANNA, M. G. de. **A cidade-atração:** a norma de preservação de centros urbanos no Brasil nos anos 90. 2004. 399 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA; MINC – MINISTÉRIO DA CULTURA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. **Projeto Monumenta:** Elaboração e Capacitação. 914/BRA/MONUMENTA, Acordo de Cooperação Técnica MinC/UNESCO/ABC. Brasília, junho de 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HALÉVY, J. P. **Programa BID e fortalecimento do Iphan:** relatório de fim de missão. Brasília: BID, 1998.

SANT'ANNA, M. G. de. **Da cidade-monumento à cidade-documento:** a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1938-1990). 1995. 282 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Lista de entrevistas realizadas

	Local e data	Envolvimento com o Programa Monumenta
José Antônio Leme Galvão	Brasília, 5/8/2014	Funcionário do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) participante da primeira etapa do programa
Jurema de Sousa Machado	Brasília, 5/8/2014	Consultora do Monumenta de final de 1999 a 2001. Coordenadora do setor de Cultura do escritório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no Brasil de 2001 a 2012
Marcelo Brito	Brasília, 7/8/2014	Funcionário do Iphan participante da primeira etapa do programa
Patrícia Reis de Matos Braz	Brasília, 8/8/2014	Consultora do Monumenta entre fevereiro de 1999 a 2005
Pedro Taddei Neto	São Paulo, 9/8/2014	Coordenador da Unidade Central de Gerenciamento (UCG) do Monumenta de 1997 a 2004
Luís Fernando de Almeida	São Paulo, 9/8/2014	Coordenador da UCG do Monumenta de 2004 a 2006; presidente do Iphan de 2006 a 2013
Briane Panitz Bicca	Brasília, 11/8/2014	Coordenadora do setor de Cultura do escritório da Unesco no Brasil até 2001
Ana Lúcia Paiva Dezolt	Brasília, 22/8/2014	Especialista em Gestão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); coordenadora do programa pelo BID no Brasil de 1998 a 2010
Érica Diogo	Brasília, 12/9/2014	Equipe temporária do Monumenta, fevereiro 2004 a 2009; coordenadora-geral de imóveis privados no Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização do Iphan, entre 2009 a 2012

Elaboração da autora.

QUADRO A.2

Brasília: lista dos principais documentos consultados no Arquivo Central do Iphan

Item	Nome	Ano
	BID	
1	Missão de Identificação, de 16 a 25 de setembro (versão aprovada em reunião 26 de setembro de 96)	1996
2	Missão de Identificação II, BID, de 13 a 27 de janeiro	1997
3	Missão Especial, BID, de 20 a 25 de julho	1997
4	Missão de Orientação, BID, de 15 a 29 de setembro	1997
5	Missão de Orientação II, BID, 22 de maio a 2 de junho	1998
6	Missão de Orientação III, BID, 5 a 9 de outubro	1998
7	Missão de Análise, BID, 30 de novembro a 16 de dezembro – Ajuda Memória	1998
8	Programa BID e fortalecimento do Iphan – Relatório de Fim de Missão, de Jean Pierre Halévy	1998
9	Informe Diagnóstico sobre el Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional de Brasil, de José M. R. García	1998
10	Contrato de empréstimo Brasil/BID, assinado em 4 de dezembro de 1999 Monumenta/Ministério da Cultura (MinC)	1999
11	Perfil I Brasil – Programa para la Preservación de Sitios Históricos y Culturales	1996
12	Programa de revitalização de sítios urbanos através da recuperação do patrimônio cultural – Programa MinC/Iphan/BID	1996
13	Priorização dos bens tombados passíveis de enquadramento no programa	1997
14	Relatório de atividades do Grupo Tarefa	2000
15	Relatório de progresso	2001
16	Plano Operacional do Programa	2003
17	Relatório de progresso (Ofício Circular nº 1269/2004 – UCG/Monumenta/MinC)	2004
18	Plano Operacional do Programa (2000 a 2006) e Plano Operacional Anual 2005, do Monumenta	2005
19	Organização e funcionamento, com organograma (período Luís Fernando de Almeida) e fluxogramas	
	Unesco	
20	Projeto Monumenta – Elaboração e Capacitação 914/BRA/Monumenta, Acordo de Cooperação Técnica MinC/Unesco/ ABC	1998
21	Projeto 914BRA4080 Monumenta Assistências Técnica à Execução – revisão Substantiva nº 1	2001
22	Projeto de Cooperação Técnica – apoio aos componentes de formação, educação, fortalecimento institucional e desenvolvimento do Programa Monumenta, da Unesco	2004
23	Projeto 914BRA4080 Monumenta Assistências Técnica à Execução – Revisão Substantiva nº 2	2004
24	Relatório de progresso Monumenta, da Unesco	2003
	Outros	
25	Diagnóstico exploratório do Setor do Patrimônio Cultural Brasileiro, da Fundação Getúlio Vargas	1999

Elaboração da autora.

The background features a dark blue gradient with a subtle texture. Overlaid on this are several sets of concentric circles in a lighter shade of blue, creating a sense of depth and motion. Radiating from the bottom center are thin, light blue lines that form a fan-like pattern, resembling a stylized sun or a burst of energy.

PARTE IV – DESAFIOS

CAPÍTULO 9

ARTE, EDUCAÇÃO E A PROVA DO PUDIM: ENTRE OS DIREITOS PÚBLICOS SUBJETIVOS E A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DA ARTE^{1,2}

Érica Coutinho³
Frederico A. Barbosa da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute as políticas culturais de arte-educação, que estão estruturadas no Ministério da Educação (MEC) de acordo com as divisões estabelecidas nas políticas setoriais brasileiras. Isto posto, é necessário responder a uma pergunta simples: referem-se essas políticas a políticas culturais, já que não são realizadas pelo Ministério da Cultura (MinC)? Responderemos a essa questão a partir do desenho conceitual de políticas públicas, desenvolvido por Yves Surel em *Les Politiques Publiques Comme Paradigmes* (Surel, 1995).

Pensar as políticas públicas por analogia ao paradigma, nos termos do que fora proposto por Thomas Kuhn em *Estrutura das Revoluções Científicas* (Kuhn, 1996), implica separá-las em planos análogos ao dispositivo analítico proposto pelo próprio Kuhn. Assim, os paradigmas de políticas públicas são compostos por: *i)* um plano cognitivo, em que se encontram valores, ideologias, explicações causais, entre outros; *ii)* um plano normativo, no qual se encontram as orientações e escolhas de alternativas para a ação; e *iii)* um plano instrumental, composto por dispositivos institucionais (orçamento-programa, indicadores, metas, objetivos, público-alvo etc.).

As justificativas contemporâneas para as políticas encontram-se em um complexo jogo de normas que podem ser separadas em princípios, regras e programas, conforme recorda Dworkin (2005). O direito tem um papel fundamental na legitimação dessas políticas. Entretanto, as relações entre direito e políticas públicas são complexas e correspondem a relações estabelecidas por campos autônomos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap9>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Coutinho e Barbosa (2016).

3. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

(direito, política, economia, cultura etc.) que mobilizam questões e linguagens próprias. Os limites das relações entre os campos são a própria linguagem e as tradições nas quais se inserem.

Muito do que justifica as políticas pode ser encontrado no próprio direito. A própria argumentação jurídica justifica a intervenção pública e a orienta. Por essa razão, nos valeremos da reflexão a respeito dos direitos culturais para aproximar a cultura da educação. Antes disso, porém, faremos um longo diálogo com a tradição da arte-educação no Brasil, que conversa com o pensamento pragmatista de John Dewey. A questão principal do pragmatismo é a experiência e, portanto, a arte como experiência. Daí a estratégia pragmatista de borrar as fronteiras entre arte e cultura, aproximando-as de modo decisivo da formação integral do indivíduo e relacionando-as com as capacidades de mobilizar repertórios artístico-culturais para resolver e produzir sentidos no cotidiano.

O mesmo apagamento de fronteiras é realizado entre cultura e educação. A reflexão sobre direitos culturais e direitos à educação permitirá aproximar as duas respectivas políticas setoriais em três sentidos: *i)* a cultura qualifica a educação e vice-versa; *ii)* os direitos autônomos da cultura e da educação têm a mesma estrutura argumentativa em torno dos direitos subjetivos públicos e do direito de autoformação dos indivíduos; e *iii)* a configuração da ideia de direitos iguais para todos faz da territorialidade uma dimensão central das políticas públicas e nas medidas de sua efetividade. A territorialidade é um dos critérios que permite responder a questões como a da força da institucionalização de respostas a problemas políticos, se essas respostas são abrangentes e se têm intensidade e legitimidade suficiente para responder aos desafios colocados. A representação do território e da ação pública, por sua vez, oferece valiosas informações a respeito da efetividade das políticas.

Os três sentidos mencionados são interdependentes e se constituem em elementos integrantes do conceito de políticas públicas como paradigma. O conceito chama a atenção para os aspectos cognitivos, suas implicações nas mediações e interações simbólicas entre atores, bem como os sentidos que são atribuídos aos aspectos instrumentais das políticas. Aí reside a análise cognitiva (Muller, 2000), segundo a qual as políticas públicas constroem-se de mapas de interpretação e argumentação a respeito do que legitima a ação pública; mapas estes que servem de referência para o uso de instrumentos de políticas. Lembremo-nos de que o tema das políticas públicas e suas relações com os instrumentos de ação é pouco explorado. A maioria das análises se debruça nas atividades e na parte mais visível dos fenômenos relacionados à ação pública, ou seja, os discursos, as ideias, a mobilização dos atores, os fóruns, as agências etc. Todavia, analisar a ação pública a partir dos seus instrumentos e usos é imprescindível, já que toca na questão dos

limites e potenciais para a ação (Silva, 2012). No quadro 1, separamos alguns exemplos e definimos o próprio conceito de instrumentos de políticas.

QUADRO 1
Instrumentos de políticas públicas

Conceito	Dispositivos técnicos (jurídicos ou tecnológicos) que permitem traduzir princípios em ações concretas e coordenadas entre poder público e atores de diferentes tipos.
Tipos de instrumentos	Conveniamentos, prêmios, bolsas, chancelas, avaliações, visitas, relatórios, sistemas de monitoramento e acompanhamento, documentos, cartilhas, procedimentos, indicadores, entre outros.

Elaboração dos autores.

O foco nos instrumentos permite reconstruir analiticamente a tradução do discurso em prática, bem como demarcar as fragilidades, opções e falsas opções colocadas pelo discurso ou pelas ideias mais abstratas da política. Lascoumes e Le Galès (2004) definem os instrumentos de políticas públicas da seguinte forma:

o conjunto de problemas colocados na agenda das políticas públicas e que implicam o uso de ferramentas (orçamentação, técnicas, meios, operações, dispositivos, projetos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 2, tradução nossa).

Em geral, leis e normas, recursos econômicos e fiscais, informações e comunicações são instrumentos, e é raro que um programa de ações públicas use apenas um instrumento operacional.⁵ No caso da educação brasileira, temos instrumentos importantes que devem ser analisados ou que, no mínimo, devem contextualizar qualquer análise. Nessa área tem-se a ideia de sistema educacional; de pacto federativo, que preconiza a cooperação entre os entes governamentais federados; e, finalmente, têm-se mecanismos financeiros – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, depois, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – que permitem sedimentar no território uma política educacional ampla e universalista, inclusive com indução do processo formativo dos professores. O conjunto de instrumentos pode ou não

5. "Aplicado ao campo político e à ação pública, daremos como definição operacional de instrumento de política: um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta das relações política/sociedade, sustentada por uma concepção da regulação. É possível diferenciar os níveis de observação distinguindo: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação, taxação etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de figuração gráfica, o tipo de lei ou decreto); enfim, a ferramenta é um microdispositivo no interior de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice)" (Lascoumes e Le Galès, 2004, p. 14, tradução nossa).

funcionar na forma de sistemas.⁶ Os indicadores tomam parte significativa não só dos processos, mas também da análise das políticas públicas. Em caso de serem georreferenciados na forma de mapas ou cartogramas, esses indicadores permitem uma visualização rápida e econômica do estado das políticas públicas e de seu desenvolvimento.

Considerando esses elementos, este trabalho faz movimentos simples. A seção 2 aproxima a arte da experiência. A discussão do pensamento deweyano é central aqui. Ao contrário de supor a arte como estando relacionada ao sublime, Dewey a recoloca como experiência a uma só vez, individual e coletiva. Em seguida, na seção 3, sob a inspiração do pragmatismo, desconstrói-se a distância entre o direito cultural e o direito à educação. A estratégia é apresentar as duas formas do direito, com especial ênfase no direito cultural, para depois mostrar que elas pressupõem o mesmo princípio metafísico: a autonomia do indivíduo, o direito de formação e de compartilhamento dos bens simbólicos produzidos pela coletividade. A seção 4 é o corolário prático das duas anteriores. Nesta parte, aproximam-se os direitos à cultura e à educação a partir da reflexão sobre sua efetividade. A efetividade aqui é respondida pela cobertura e qualidade do ensino das artes e da cultura no âmbito da escolarização básica. Novamente, a inspiração aqui é a de Dewey, autor recepcionado no Brasil no processo da arte-educação. Na seção 5, ampliamos a discussão do estado do campo de arte-educação a partir de um diálogo com os trabalhos de Ana Mae Barbosa. Por fim, na seção 6, fazemos os comentários finais.

2 DEWEY, A ARTE E A EXPERIÊNCIA ESTÉTICA

Nesta seção, a intenção é contextualizar rapidamente o pensamento de John Dewey. Este autor, por meio do pragmatismo, aproxima arte e experiência. A arte-educação centra seus mecanismos pedagógicos e didáticos na ideia de que o aprendizado se assenta na “prova do pudim”. A experiência educacional, a partir de Dewey, deve ser experiência reflexiva, deve concentrar-se na formação integral do indivíduo, isto é, na concepção de indivíduo dotado de intelecto, mas também de percepção estética, afetos, habilidades, capacidades etc. A cognição não se limita à formação de juízos.

6. Saviani (2000) afirma que temos estrutura, ou algo parecido a um conjunto de instituições que não se articulam ou não são agenciadas de forma sistemática e intencional. Para esse autor faltam os elementos básicos que pressupõem um sistema: *i)* clara consciência dos problemas nacionais da educação; *ii)* claro conhecimento da realidade nacional; *iii)* expressão de uma teoria da educação nacional; *iv)* produto intencional de uma atividade intencional; *v)* conjunto de vários elementos relacionados entre si de modo a formar uma unidade; e *vi)* coerência em relação a objetivos e meio. Assinalemos apenas três pontos da ampla argumentação do autor. Em primeiro lugar, Saviani (2000) demonstra a inconsistência terminológica usada para designar o sistema. O termo seria usado para ensino, escola ou educação de forma indistinta e, mesmo, para os diferentes níveis de ensino ou, ainda, para os níveis federativos. O segundo ponto é que o sistema teria sido mencionado mas, segundo Saviani (2000, p. 103), citando Lauro Oliveira, como se o país fora “um país desenvolvido com ampla e tranquila rede escolar que atenda satisfatoriamente às exigências sociais”. O terceiro ponto é que os objetivos educacionais não são claros, pois são formulados de modo geral, de tal forma que serviriam para “qualquer país do mundo”. Formar um sistema não é algo que valha por si. Para uma análise da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (Lei nº 9.394/1996), ver Saviani (1997).

O pragmatismo filosófico surgiu nos Estados Unidos na virada do século XIX para o século XX e foi fundado por Charles Peirce (1839-1914), William James (1842-1910) e John Dewey (1859-1952). É no mínimo curioso pensar que justamente um movimento conhecido vulgarmente como oportunismo na busca de fins materiais tenha se aventurado a se pronunciar sobre arte – a qual imaginamos ser contemplativa e pouco prática. Essa primeira intuição é capaz de causar algum desconforto, o que nos leva a especular a respeito das razões que impulsionaram os pragmáticos, sobretudo John Dewey, a se ocupar da arte. Para entender esta relação, tomamos como pano de fundo a interpretação da cultura como reveladora de valores e crenças que se manifestam por meio de ações.

A implicação da concepção pragmática de arte refere-se ao fato de que os atos de fazer e de apreciar obras são contextualizados na experiência dos indivíduos e, portanto, passam a ser concebidos por influência de inúmeros outros fatores e não apenas aqueles exclusivamente artísticos. A comunicação com tais fatores que estão presentes na trivialidade da vida cotidiana é o cerne da crítica pragmática à concepção da arte. O pragmatismo critica as concepções que desconectam a arte de seus contextos (Cometti, 2008, p. 164-166).

Os últimos momentos de *O Desenvolvimento do Pragmatismo Americano* (Dewey, 2007) contêm verdadeira introdução sobre os pressupostos do pensamento deweyano. Dewey reconhece que o pragmatismo possui força potencial para inaugurar uma tradição, pois o elemento teleológico do pensamento em particular (e não em abstrato) está presente. A instabilidade da história e a sua abertura ao futuro, segundo Dewey, permitiram o desenvolvimento do pragmatismo – corrente que concebe o mundo em formação contínua e dá espaço à indeterminação. Uma das características centrais do pragmatismo deweyano é não se deter em fronteiras arbitrárias e sociologicamente construídas do pensamento. O antifundamentalismo do pragmatismo afasta postulados *a priori* e não é exatamente contrário à metafísica. O pragmatismo procura redescrivêr a experiência a partir de exemplos que a tornem mais rica e edificante. As descrições metafísicas são edificantes, podendo assim ser formativas; em caso contrário, podem limitar as possibilidades da experiência, e dessa maneira devem ser refutadas.

Na pragmática de Dewey, se está diante de uma espécie de metafísica da experiência, e, por essa razão, há justificativas que acontecem *a posteriori*, com a própria experiência. Esta não pode ter seu significado predeterminado ou reduzido a um padrão abrangente (Kloppenborg, 1996, p. 101-104). Ora, sendo a experiência a intersecção da consciência própria com o mundo, a tentativa de se compartimentar dimensões da vida seria inadequada. A continuidade entre a percepção individual e o mundo reflete o apelo do pragmatismo como sendo o fato de que os nossos interesses se comunicam com as discussões filosóficas. É este o embrião do pensamento de Dewey, a respeito do qual passamos a dissertar a seguir.

Embora o pragmatismo tenha atingido o ápice nos Estados Unidos, Dewey, prudentemente, atenta para o fato de que este sistema de pensamento teve sua gênese na Europa. As palavras do autor justificam-se em virtude de sua observação a respeito da inclinação americana em desdenhar a importância da tradição e da racionalidade como feitos do passado. O filósofo reconhece que existem boas e más tradições e, em relação às últimas, quando provocam deterioração em nossas vidas, é possível encontrar conforto na ideia de que o mundo está recomeçando diante de nós, o que é o cerne de uma espécie de reinterpretação da metafísica – reinterpretação porque a justificação do pragmatismo não tem relação com pressupostos *a priori*. A indeterminação do futuro passa por algum grau de determinação por meio da conduta humana, a qual se justifica a si mesma a partir do momento em que ela é praticada a fim de aumentar o valor da vida. Neste sentido, o indivíduo assume o papel de sujeito do processo de mudança da realidade; ele, por meio de suas ações racionais e criativas, é capaz de propor alterações nas tradições e instituições. Diante da responsabilidade do indivíduo, Dewey acredita ser importante o desenvolvimento da inteligência como a única crença necessária à moral e à vida social. E completa, finalmente: quanto mais se aprecia o valor intrínseco, imediato e estético do pensamento e da ciência, quanto mais se toma consciência de que a própria inteligência acrescenta alegria e dignidade à vida, tanto mais se sente pesar frente à situação em que o exercício e a alegria da razão encontram-se limitados a um grupo social restrito, fechado e técnico, e tanto mais dever-se-ia perguntar como seria possível fazer todos os homens participantes desse inestimável bem (Dewey, 2007, p. 242).

A indeterminação do futuro, o respeito pela tradição e a presença da figura do indivíduo educado como centro do pragmatismo permeiam o pensamento deweyano, e, adiante, estas três características poderão ser vistas na teoria da arte como experiência. O afastamento de debates intermináveis a fim de que se testassem as ideias na prática por meio da experiência é, de fato, o baluarte do pensamento pragmático, e é também a reação dos norte-americanos à percepção de que a veiculação da visão de mundo europeia não fazia tanto sentido naquele contexto. A maneira como vai se formando a autenticidade desta corrente depende do compromisso de cada um com o valor estético do pensamento, o que antecede a experiência. A justificativa de Dewey para falar de arte também representa um convite à reinterpretação do pragmatismo; comentadores de Dewey, aliás, consideram a teoria da arte como experiência o ponto-chave para compreender toda a filosofia deweyana (Neubert, 2009, p. 12). Isto significa que a abordagem da arte configurar-se-ia, em última análise, em verdadeiro teste do alcance e do significado do sistema pragmático por meio da abordagem da experiência estética. Esta, de maneira simplória, consistiria no resultado do enriquecimento da experiência imediata.

Antes de avançar, tomemos dois exemplos que iniciam uma espécie de diálogo para ilustrar que, neste caso, a abordagem a respeito do que se entende por arte engloba certa visão de mundo e, inclusive, tensiona o arsenal de crenças dos indivíduos. Os episódios aqui narrados são curtos e não são totalizantes do que pensam Gilles Deleuze e Igor Stravinsky a respeito de suas respectivas relações com a arte. O que dizem esses dois personagens, intuitivamente, comunica-se com o pragmatismo deweyano; no entanto, somente a partir dos pormenores da teoria da arte como experiência é possível construir algum intercâmbio.

Deleuze, em entrevista concedida a Claire Parnet no final dos anos 1980, revelara não se considerar uma pessoa culta porque não possuía saber de reserva, ou seja, tudo o que procurava conhecer servia a algo imediato, à realização de uma tarefa específica. Segundo o filósofo, o saber de reserva seria semelhante a uma espécie de verborragia que ronda os cultos, trata-se da necessidade de falar e expor acúmulo de conhecimento sobre os mais diversos e randômicos assuntos. A ideia de cultura como amontoamento de saberes é repelida por Deleuze (1994, p. 11): “odeio a cultura, não consigo suportá-la”. Diante da assertividade do entrevistado, Parnet insiste e desloca a discussão de maneira a apresentar o seguinte paradoxo: muito embora o próprio Deleuze não se considere culto e nem mesmo aprecie a erudição, existe um esforço dele voltado à cultura que se identifica por meio do hábito de ir a museus ou a cinemas. A explicação em seguida desfaz o paradoxo e acrescenta o olhar do filósofo sobre suas práticas: a motivação de Deleuze para cultivá-las tem a ver com sua espera por encontros com coisas – uma música, um quadro, um filme – que o mantenham conectado à filosofia por meio de uma ideia (Deleuze, 1994).

Em *Poética Musical* (Stravinsky, 2006), Stravinsky listou seis lições que foram proferidas em forma de conferência na Universidade da Harvard, em 1939. Na última lição, o compositor cuida da *performance* ou execução e demonstra preocupação com a percepção musical após o advento do rádio. Para ele, a nova tecnologia não representa qualquer esforço ao ouvinte; a música passou a ser encarada apenas como deleite que paralisa os ouvidos porque está ausente o empenho necessário ao despertar do interesse musical. O compositor russo acredita que o papel ativo do ouvinte é proporcionado por meio da instrução musical, o que faz com que ele se torne partícipe na composição. A difusão da música mecânica, muito embora seja consequência do desenvolvimento tecnológico, também é responsável por accentuar o generalizado desinteresse pela educação e a passividade dos ouvidos, levando-os à saturação (Stravinsky, 2006, p. 158-160).

Por meio de uma primeira interpretação do que dizem Deleuze e Stravinsky, é possível especular que, embora partam de lugares diferentes – aquele é espectador e este é artista –, ambos destacam o papel ativo de quem observa a arte. Deleuze move-se a fim de ter encontros com coisas que sugiram uma ideia capaz de

desassossegá-lo, a partir da qual ele possa continuar na filosofia, criar conceitos. Stravinsky, apesar de admitir que o ouvinte corrente é aquele que não conhece música, dá a ele a potencial condição de compositor quando este mesmo ouvinte age de forma a se instruir musicalmente.

Em contrapartida, Deleuze e Stravinsky, por detrás dos encontros com filmes e quadros e do entendimento do significado da composição musical, revelam concepções de arte e de cultura que parecem antagônicas. Deleuze acredita que os encontros com coisas podem revelar ideias, bastando que se esteja aberto àqueles. Encontros são concretos e fazem parte do mundo sensível. Ao contrário, o compositor russo é enfático ao dizer que boa parte dos ouvidos jamais compreenderá uma peça por ausência de conhecimento musical formal. É como se o sublime da música, para Stravinsky, fosse revelado por uma história de técnica e uma linguagem própria, as quais, quando compreendidas, elevam o ouvinte à condição de compositor.

Essa primeira interpretação mais intuitiva, no entanto, não responde algumas questões: ora, não é por meio do saber de reserva que, de certa forma, se reconhece estar diante de um encontro? Ainda que Deleuze refira-se ao conhecimento cumulativo com algum desdém, não estaria também o filósofo fadado a ele? De outro modo, as sensações causadas pela música não constituem uma forma de euforia mediante a qual o ouvinte reconhece a sua magnitude, por menos formalmente instruído que ele seja? A respeito de todos esses questionamentos, a hipótese é de que as respostas a eles não são tão assertivas e não podem ser dadas de forma estanque. De certa forma, Deleuze e Stravinsky, com suas particularidades, referem-se a elementos do conceito de experiência estética.

Ao dizer que a experiência imediata pode ser também estética, Dewey rompe com dualismos já arraigados na tradição do pensamento filosófico (Dewey, 2010, p. 13): natureza/experiência, teoria/prática, arte/ciência, arte erudita/arte popular. Estas divisões são desfeitas quando se reconhece que elas não se contrastam por sua natureza, mas porque as práticas assim as conceberam. Dessa forma, a experiência comum e a experiência estética não se encontram em polos extremos de uma mesma reta porque pertencem a esferas contrastantes da própria natureza; em verdade, as diferenças entre uma e outra podem ser ressignificadas a fim de serem concebidas como funcionais e não mais substanciais. A funcionalidade das diferenças é responsável por uma espécie de ininterruptão empírica que esvazia a tentativa de se analisar categorias de forma antagônica. A experiência estética concebida como pertencente às coisas da alma e que se contrapõe à experiência imediata por fazer parte do mundano não faz sentido para Dewey; isso porque a tarefa da filosofia da arte, segundo ele, reside em restaurar a continuidade entre as formas refinadas da experiência, sendo estas as obras de arte e os eventos do cotidiano constituintes desta última (Dewey, 2010, p. 12-17). Esta concepção da filosofia da arte é que

permite dizer – voltando ao início – que a magnitude da música como possível de ser apreendida somente pela instrução para Stravinsky dialoga com os encontros corriqueiros de Deleuze que são a mola propulsora à sua atividade filosófica.

A observação inicial a respeito da teoria da arte como experiência concerne à proposta maior de Dewey e tem reflexo neste trabalho. Para que não nos percamos, vale a pena dizer qual a sua pretensão mais geral e o que não faz parte de seu escopo. A sistematização destas questões mais gerais será feita com base na própria introdução de *Arte como Experiência*, de Abraham Kaplan, filósofo influenciado pelos pragmáticos clássicos. Primeiramente, não se deseja discutir os elementos que devem integrar determinado quadro, música ou poema para que sejam considerados obras de arte. Dewey não se preocupa com a identidade da obra, mas com o que a torna estética. Seu interesse diz respeito à relação entre aquele a quem pertence tal experiência e o que determinado produto artístico é capaz de fazer com e na experiência (Dewey, 2010, p. 21). A apatia e imobilidade não têm lugar na concepção deweyana. Nossos personagens, Deleuze e Stravinsky, falam deste mesmo processo de atividade. Deleuze, em relação à ida a encontros com coisas que o mantenham na filosofia, e Stravinsky, em relação à procura por instrução musical como necessária ao processo de entendimento das composições. O indivíduo, como senhor de sua experiência, é quem tem a responsabilidade de torná-la estética por meio da relação ativa com o produto artístico. A pergunta que daí deriva é: se determinado produto se transmuda em estético, a depender da reação individual, não estaríamos falando de exacerbado relativismo na filosofia da arte? E a resposta negativa se impõe, pois Dewey também considera as circunstâncias da experiência, as quais são objetivamente contextualizadas. Em suma, os critérios que determinam o produto como obra são discutidos pela crítica de arte, por exemplo, enquanto, no caso da experiência estética, esta pode se dar de maneiras diversas, a depender do indivíduo que a retém, mas sua objetividade e particularidade são dadas pelo contexto desta mesma experiência.

O que é estético pode não ser belo: a teoria da arte como experiência não se preocupa com a beleza dos produtos artísticos. Esta segunda observação deriva da anterior e tem lugar devido a certa abordagem contemplativa, segundo a qual somente o que é refinado alcançaria o *status* de arte. Aliás, para Dewey, o rótulo “obra de arte” já significa a implicação de determinado produto artístico na experiência de alguém (Dewey, 2010, p. 310). Dewey posiciona-se contra a visão da arte que necessita de conhecimento e habilidades específicas e, por isso, guarda alguma erudição; a arte como experiência é uma teoria que se propõe acessível (Mattern, 1999, p. 55). A divisão entre a alta cultura e a cultura popular não tem espaço no pensamento deweyano – até mesmo por ser a consequência de seu rompimento com dualismos. Para ele, tanto o sublime das belas-artes como o popular podem ser estéticos, independentemente de serem belos. Os termos que

delimitam o que é a arte são a rotina em um extremo e o impulso caprichoso no outro, enquanto o que é estético conecta-se à resposta apreciativa do observador (Dewey, 2010, p. 24-42).

A respeito do uso de artístico e estético como sinônimos ou não, Dewey mostra desconforto com o fato de não existir uma única palavra que nomeie ambos os processos considerados conjuntamente. Trata-se de preocupação que deriva da tentativa do filósofo pragmático de se afastar de dualismos. A separação de arte e estética como categorias autônomas pode implicar o entendimento da arte como algo a ser valorado mais que a estética, porque a arte seria consequência do ato criativo, enquanto a estética se refere à fruição, portanto, o sujeito que aprecia nada teria a dizer ao ato criativo. Assim, como Dewey pretende mostrar que fazer algo e estar sujeito a algo representam a afinidade entre a arte como produto e a percepção como prazer, ele opta por utilizar o termo estético para significar o processo relacional entre artístico e estético e para se referir ao aspecto apreciativo e não de mero reconhecimento por parte do observador (Dewey, 2010, p. 126). Artístico e estético se interpenetram, de maneira que essas qualidades não existem autonomamente. A obra verdadeiramente artística é moldada para uma percepção receptiva – atitude de espectador que, inclusive, o artista incorpora em si ao criar.

A explicação do que é artístico reflete na intenção do artista, realizada no produto artístico e na interpretação deste produto por parte de quem o aprecia. Assim, da mesma forma como se tem o produto a partir do esforço do artista, que não consegue colocar sua intenção de forma automática, também a interpretação do produto não pode estar destacada do desígnio de quem o faz. É neste momento que a visão artística é objetivada para o artista e para o espectador e, claro, passível de falhas, uma vez que é possível declarar uma intenção de forma errada e interpretar enganosamente o que está objetivamente dito no produto. Dewey atribui à crítica responsável a função de ajustar a interpretação do espectador reeducando sua percepção; no entanto, o que ocorre é que, segundo o filósofo, os meios de comunicação de massa concorrem para a degradação do bom gosto, o que afasta o espectador do discernimento (Dewey, 2010, p. 41-45). É a esta degradação também que Stravinsky se refere ao comentar sobre o rádio como a tecnologia que torna os ouvidos preguiçosos e que os afasta da educação musical.

Nesse momento, tem-se um aparente paradoxo. Ao mesmo tempo em que a teoria de Dewey é inclusiva e há espaço para conceber a diversidade das experiências, podendo ser originárias em obras consideradas eruditas ou populares, existe também certa lacuna para se dizer que Dewey valora algumas experiências como mais edificantes que outras. Diz-se paradoxo aparente porque, em verdade, essas ideias não são contraditórias, mas complementares, ou, no mínimo, trata-se de um paradoxo mal compreendido, mal colocado. Ao romper com o antagonismo entre

a arte erudita e a vida ordinária, Dewey não está dizendo que, no final das contas, elas são a mesma coisa e tampouco propõe a degradação do valor das obras de arte; a hipótese da teoria da arte como experiência é de que as qualidades que se encontram na arte podem ser vistas na experiência comum (Dewey, 2010, p. 72). Em verdade, rechaçar a dualidade equivale a um método de olhar para categorias, as quais seriam analisadas separadamente porque, por sua natureza, não se comunicariam. A opção metodológica de Dewey é atentar para as diferenças entre essas categorias, porém considerando que podem ser examinadas conjuntamente: as obras de arte são formas refinadas de experiência e a vida ordinária é onde se constitui a experiência que pode ser edificante. Por meio de um olhar de continuidade, obra de arte e vida se encontram. A vida ordinária não é o mesmo que uma obra de arte por excelência, mas é a partir daquela que esta se forma; a maneira como isso ocorre depende da dimensão estética que é dada a uma experiência. O próprio Dewey dá exemplo para clarificar o que ele quer dizer:

quem se propõe teorizar sobre a experiência estética encarnada no Partenon precisa descobrir, em pensamento, o que aquelas pessoas em cuja vida o templo entrou, como criadoras e como as que se compraziam com ele, tinham em comum com as pessoas de nossas próprias casas e ruas (Dewey, 2010, p. 61).

A respeito da compartmentalização das belas-artes, Dewey cita um fato que contribuiu para o fenômeno: a criação dos museus. Seus visitantes dificilmente olham para as obras com um caráter investigativo a fim de entender como seria a vida dos personagens retratados em um quadro ou como seria o cotidiano de um pintor impressionista em relação à maneira atual de se viver, por exemplo. A forma passiva de observar a obra tem ligação com o desenvolvimento dos museus como lugares ideais para se guardar a arte, principalmente porque esses ambientes, muitas vezes, simbolizam a ascensão do nacionalismo e militarismo; exibe-se o esplendor do passado de determinada sociedade e as conquistas que acumularam bens. O outro fator que influenciou o surgimento dos museus como lugares separados da vida comum foi o crescimento do capitalismo, especificamente o surgimento dos novos ricos. Para Dewey, o arquétipo do colecionador de obras de arte corresponde ao arquétipo do capitalista. Da mesma forma que seu dinheiro atesta sua posição no mundo econômico, a acumulação de obras, construção de óperas e produção de espetáculos atestam sua superioridade cultural. A consequência desse fenômeno é que obras marcadas por certa historicidade na comunidade passam a ser isoladas de suas condições de origem, o que afasta a possibilidade do florescimento de expressão cultural espontânea.

O estilo pragmático de Dewey é perceptível na forma como ele enuncia o problema com o qual a teoria pretende dialogar: de que forma o fazer cotidiano alcança o *status* de estético? A explicação não é imediata. O filósofo elucida, primeiramente, o significado de experiência normal, a qual repousa sobre uma

concepção de vida biológica. A vida humana acontece por causa da interação com o ambiente e, quando necessária a adaptação ao meio, ocorrem momentos de tensão e também de equilíbrio. A forma é atingida quando há estabilidade, embora móvel. Por sua vez, a ordem é o pressuposto semelhante ao estético e que permite a vida; ela se forma a partir das relações de interações harmoniosas que as energias, no sentido biológico, possuem. As interações energéticas são o germe da experiência direta que, *grosso modo*, implica troca ativa e alerta com o mundo (Dewey, 2010, p. 74-84). O ir e vir de rupturas e continuidades ao longo do tempo constitui a potencialidade da experiência da criatura viva ser estética.

O percurso da justificação da teoria também passa pelo questionamento a respeito da separação entre a arte refinada e a vida em sua concepção biológica. A compartimentação institucionalizada destas duas formas representa, em última análise, a contraposição entre o intelecto e os sentidos. No caso da experiência, é por meio dos sentidos que a criatura viva interage com o mundo; a mente é responsável por tornar a interação frutífera, em razão dos significados e valores que são apreendidos. Sentidos e intelecto mantêm a afinidade necessária à continuidade da arte; “é a prova de que o homem usa os materiais e as energias da natureza com a intenção de ampliar sua própria vida, e de que o faz de acordo com a estrutura de seu organismo” (Dewey, 2010, p. 93). Essa ideia é tensionada por meio da desconstrução de outro dualismo: belas-artes/arte útil – distinção que, para Dewey, tem a ver com condições sociais existentes. A determinação de algo como estético ou não é indicada pelo nível de completude do viver, na experiência de fazer e perceber, independentemente de existir submissão a uma finalidade. Esta, no entanto, é tomada de maneira radical quando se fala em estética, pois representa a utilidade em seu grau supremo: a estética contribui para a ampliação e o enriquecimento da vida. Em uma escala maior, a cultura nada mais é que a interação prolongada e cumulativa dos homens com o meio que os cerca (Dewey, 2010, p. 94-99).

A interação do ser vivo com as condições ambientais – a experiência – nem sempre é consistente, seja por torpor, seja por interrupções. Ao contrário desse tipo de experiência, tem-se a experiência singular – *uma* experiência –, que tem caráter de consumação e autossuficiência e se sobressai como um todo duradouro, constituindo-se verdadeira unidade. A atividade do pensamento alcança essa tal unidade quando se chega a certa conclusão; as premissas que dão início a ele são, aparentemente, independentes, quando, em verdade, só emergem quando há conclusão; esta, por sua vez, é a consumação de certo movimento de acumulação e antecipação. A conclusão de Dewey é que uma experiência de pensar tem caráter estético (Dewey, 2010, p. 109-113). Essa, talvez, seja a chave que conecta o pragmatismo deweyano à sua teoria da arte. O pensamento atinge o seu auge e, portanto, é estético quando não é interrompido, quando buscamos alcançar a unidade, para que os pontos de partida da atividade de pensar e a conclusão formem

um todo coeso. A sua proposta é exigente: se o pensamento é a manifestação da interação do homem com o meio e pode evoluir para a condição de estético, devemos levá-lo a sério, porque seria incompleto e inconclusivo sem o caráter estético. Assim, ainda que o pragmatismo pretenda testar o conjunto de crenças na experiência, antes disso, encontra-se diante de convite à responsabilidade de pensar sobre o ato de pensar. A qualidade do pensamento como estético incorpora o próprio significado do ato de pensar; se não é completo, não é pensamento, porque inestético. O inestético é a característica de um grande número de experiências e está posto entre dois limites: “em um polo, está a sucessão solta, que não começa em nenhum lugar particular e que termina – no sentido de cessar – em um lugar inespecífico. No polo oposto estão a suspensão e a constrição que avançam desde as partes que têm apenas uma ligação mecânica entre si” (Dewey, 2010, p. 116-117).

A experiência integral, ao contrário do inestético, envolve mais do que incorporar novo olhar para a consciência; necessita de reconstrução no sistema de crenças pessoais e, por essa razão, nem sempre é divertida, mas envolve algum grau de sofrimento que integra a percepção. A esse respeito, Dewey crê que a experiência é afetiva, embora as emoções não sejam destacadas de acontecimentos ou objetos – de novo, o filósofo afasta-se de dualismos e da compartimentação; dessa vez, posiciona-se contra a divisão entre a observação e os sentimentos despertados por ela. Assim como a percepção tem um quê de sentimental, a habilidade artística também precisa ser “amorosa”; o artista deve ter uma preocupação real a respeito do que faz (Dewey, 2010, p. 121-128). A preocupação alia-se à observação receptiva e estética que o artista tem em relação ao seu próprio trabalho. O que o caracteriza como criativo é o esforço de se estabelecer uma experiência que tenha coerência entre a percepção e o desenvolvimento do produto.

No criador, o sofrer da percepção e o fazer se encontram; a dor está presente porque há receptividade (*perception*) e não mero reconhecimento. Aquela pressupõe comoção interna e reconstrução, enquanto este nada mais é que uma espécie de estereótipo que serve à mera identificação. O observador, para perceber, precisa criar sua experiência por meio de caminho semelhante feito pelo criador e sua percepção. Quem é por demais preguiçoso, inativo ou embotado por convenções para executar esse trabalho não vê nem ouve. Sua apreciação é uma mescla de retalhos de saber com a conformidade às normas da admiração convencional e com uma empolgação afetiva confusa, mesmo que genuína (Dewey, 2010, p. 137).

Stravinsky se refere justamente a esse esforço ao dizer que o ouvinte, quando é capaz de captar o que o compositor percebeu, atinge, ele mesmo, a posição de compositor; essa percepção do espectador é possível, para Stravinsky, por meio de instrução musical. Da mesma maneira, a formação de Deleuze é o meio pelo qual o filósofo reconhece que está diante de um encontro. De fato, há algo de

formação necessária para que o estético e o artístico se fundam em uma experiência vital; a percepção não é puramente sentimental, assim como não é puramente intelectual. Em *uma* experiência, não é possível separar o que é afetivo, intelectual e prático. Essas partes se interligam em vez de se sucederem uma após a outra (Dewey, 2010, p. 138).

Até aqui, falou-se da continuidade entre obra de arte, vida ordinária e o significado de viver *uma* experiência. Tratamos, anteriormente, da percepção receptiva como esforço a ser realizado pelo observador a fim de entender o próprio fazer artístico. Contudo, não está claro ainda que parâmetros são necessários para que os atos da vida cotidiana sejam considerados expressivos. A primeira anotação que se faz é que o ato de expressão tem por referencial aquele que se expressa, e diferencia-se da mera atividade. Essa distinção é importante porque não reduz o ato de expressão ao extravaso de emoção, assim como não depende da interpretação reflexiva de quem observa. O expressar-se é o auge do processo ordenado e consciente da incorporação de valores ao acúmulo de experiências anteriores, de maneira que o transbordamento da impulsividade emocional, por si só, não implique em ato expressivo. A emoção não é completa em si; na verdade, é relacional e desperta *para, de ou sobre* algo objetivo. O ato expressivo, em suma, é atividade natural a que é dada sentido e que passa a ser desempenhada como meio para atingir determinada consequência pretendida conscientemente; quando ocorre essa transformação, se está diante de arte embrionária (Dewey, 2010, p. 147-151).

Dewey expande o caráter individual da experiência estética ao considerá-la também como a manifestação da vida de uma civilização e como o indicador da qualidade dessa mesma civilização. Para isso, ele recupera o caráter comunitário das artes, de maneira a mostrar que, tal como a individualidade de uma obra de arte, cada cultura tem sua individualidade coletiva. As atividades comunitárias são mais que estéticas, pois reúnem o prático, o social e o educativo em um todo integrado, introduzindo valores na experiência. Assim, se a arte expressa atitude de adaptação porque é resultado da interação entre indivíduo e ambiente, a arte característica de uma civilização é o meio para entrar nas experiências mais profundas e completas de um povo (Dewey, 2010, p. 551-560). Nos últimos momentos de exposição da teoria da arte como experiência, Dewey sintetiza seu pensamento a respeito da relação entre arte e civilização. Civilizar significa instruir nas artes da vida, o que é mais que transmitir informações sobre elas. Exige-se comunicação e participação nos valores da vida, por intermédio das quais a arte torna-se via de educação.

É pela comunicação que a arte se torna o órgão incomparável da instrução, mas o caminho é tão distante do que costumamos associar à ideia de educação, um caminho que eleva a arte tão acima daquilo em que estamos habituados a pensar como instrução, que repelimos qualquer sugestão de ensino e aprendizagem ligada

à arte. Na verdade, porém, nossa revolta é uma reflexão sobre a educação, que age por métodos muito literais, os quais excluem e não tocam nos desejos e nas emoções do homem (Dewey, 2010, p. 566-582).

A partir da formulação da arte como experiência, Dewey propõe novo olhar sobre a educação. Sua intenção é de que a transmissão de saberes passe a ser substituída por uma espécie de educação estética que tenha a transformação do indivíduo como cerne. Muito embora hoje se conceba como necessário o ensino de arte nas escolas, em virtude do desenvolvimento da imaginação e da criatividade, ele ainda assume papel secundário. Quase um século após as publicações de Dewey, parece que ainda se está diante da mesma paralisia em relação ao que se deseja com a educação do indivíduo. Perguntas como “quais são as habilidades que o sistema educacional valora e por que são valoradas?”, “o que vale a pena conhecer?”, “o indivíduo educado possui quais aptidões?” são centrais para compreender a educação estética. A explicação para esta fragilidade ancora-se na visão de mundo instrumentalista (Higgins, 2008, p. 8-11), que acaba por marginalizar a estética na educação porque vê na arte uma espécie de luxo. O instrumentalista concebe a arte como artigo de luxo, algo desconectado das necessidades básicas ou que, talvez, nem faça parte delas; para ele, o processo de aprendizagem deve focar em habilidades que, de alguma forma, serão úteis na vida, como pontuação em exames e seleção no mercado profissional. Pode até ser que esse tipo de habilidade seja proveitoso para alguém reconhecer a arte no sentido mais acadêmico – “esta obra é impressionista” ou “essa música é do período barroco” –, mas não significa que aquele que reconhece tenha percepção.

Embora tenha se falado a respeito da educação no ambiente escolar, não é somente a instrução formal que pode ser chamada de educação. E nem poderia ser diferente, porque Dewey defende a sua forma mais natural, fruto da própria comunicação, que é a experiência. A escola, no entanto, ganha relevo por parte do filósofo por causa de seu caráter associativo; por meio da escola, os mais novos recebem uma espécie de preparação anterior, a fim de que façam parte das atividades dos adultos. Além disso, a educação formal possibilita a transmissão organizada de episódios e descobertas de uma sociedade complexa (Dewey, 1979, p. 6-10). A preocupação de Dewey é que a escola se torne abstrata e livresca, como se o conhecimento transmitido fosse suficiente à formação do indivíduo. Como consequência do rompimento com dualismos, o filósofo acredita que a teoria da escola não pode ser separada da vida prática; a intelectualidade aprendida por meio de símbolos, quando influencia certa atitude social, confere relevo à experiência mais trivial. O que se espera é que não haja separação entre o conhecimento adquirido formalmente e aquele disperso, apreendido por outros meios, que acaba por integrar também a personalidade do indivíduo educado.

3 DIREITOS, POLÍTICAS E EXPERIÊNCIA CULTURAL

Até aqui apontamos os movimentos conceituais do pensamento deweyano que recolocam a arte no contexto das experiências estéticas individuais e coletivas. A experiência integra os múltiplos aspectos que compõem o homem enquanto ser de percepção, afetos, pensamento e imaginação. Assim como para Tocqueville o cerne da democracia é a liberdade, para Dewey é o desenvolvimento da inteligência, e a escola seria um dos ambientes que permitiria organizar o conhecimento coletivo. Tal como a arte e a estética, a democracia deve ser associada à prova do pudim. A democracia encontra seu teste de utilidade na experiência coletiva, e, por essa razão, é útil associar a democracia cultural a um complexo jogo entre direito, políticas públicas e experiência.

A ideia de democracia cultural enseja interpretações que influenciam a estrutura da Constituição Cultural e os direitos culturais aí previstos. Democracia, constituição e direitos culturais dialogam e se relacionam, mas, inicialmente, é necessário chamar atenção para três notas a respeito da democracia cultural, que, por representar um cenário maior, acaba sendo também o norte para a formulação de políticas (Barbosa, Ellery e Midlej, 2008, p. 227-230). A primeira nota diz respeito à ideia de necessidade da participação social na tomada de decisões do processo político para fortalecer a democracia cultural. A segunda tem a ver com a promoção das artes mais tradicionais, visando à formação de público. Por fim, a democracia cultural reconhece conteúdos diversificados de modos de vida, de maneira que a cultura mais cotidiana também passa a ser objeto de política.

As notas que imprimem um olhar inicial a respeito da democracia cultural ganham densidade com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A chamada Constituição Cultural, além de tratar de cultura especificamente nos arts. 215 e 216 e em outros dispositivos, prevê o federalismo cooperativo no campo e é pioneira ao oferecer alguma noção de operacionalidade das políticas. Os direitos culturais inseridos no documento constitucional, por sua vez, compõem o rol de direitos e liberdades individuais. A liberdade de pensamento e de crença, os direitos de autor e os direitos de participação política integram este catálogo. Não só isso, mas os direitos culturais também têm uma vertente que exige ações específicas e, por essa razão, seriam direitos sociais – para usar categoria mais comum no direito. O Estado Cultural, então, passa a ter dupla atribuição: uma de proteção aos indivíduos contra excessos do poder público e uma de proatividade na realização de atividades no âmbito da cultura.

Esta seção pretende analisar, por meio de revisão de literatura jurídica, a estrutura dos direitos culturais e a justificativa para que eles sejam considerados a chave de operacionalização de uma série de políticas culturais. Muito embora a cultura seja considerada dever do Estado desde a Constituição de 1934, é a de 1988

que inova ao tratar de direitos culturais e de políticas de patrimônio e incentivo à produção cultural. Diante da ampla significação da cultura impressa na CF/1988, de antemão, não é necessário (ou possível) falar de conceito da cultura, bastando que se trabalhe com aproximações, mediante as quais se forma a relação entre a unidade positivista de um direito e a dinâmica das políticas.

No âmbito jurídico, o tratamento que se dá aos direitos culturais quase sempre passa pela estabilização do conceito de cultura. Costa (2012, p. 29-40), ao tratar de Sistema Nacional de Cultura (SNC) como garantia da efetivação de cultura, reserva parte de seu trabalho para responder, ainda que parcialmente, o que é cultura para o direito, tendo como parâmetro o princípio da dignidade da pessoa humana. O autor dá à cultura tratamento tradicional do direito, concebendo-a como pertencente às três gerações de direitos. Ocorre que, estando a cultura inserida num contexto de democracia cultural que pressupõe a atividade do Estado por meio de políticas, parece pretensioso acreditar que as ferramentas jurídicas consigam lidar com essa complexidade. Assim, tomamos como premissa o fato de a cultura estar ligada à historicidade, conectando-se a questões políticas, à democratização e ao pluralismo. Dessa forma, Barbosa, Ellery e Midlej (2008, p. 230-239) propõem três aproximações a propósito do significado de cultura: circuitos culturais, cultura como recurso e abordagem antropológica.

3.1 Circuitos culturais

A preocupação política em relação à cultura manifesta-se de diferentes maneiras. Foca-se no desenvolvimento individual – em diálogo com a instrução formal unida à arte –, nos processos de reconhecimento, proteção, recuperação e vitalização do patrimônio material e imaterial ou na visibilização, recontextualização e dinamização dos saberes e fazeres mais simples do cotidiano. Se considerarmos as diferentes ações estatais, observamos que o conceito de cultura acaba por coincidir com o uso que as políticas fazem dele. Por contraste, a abordagem antropológica indica que a cultura do cotidiano dificilmente forma algo coeso, gerando, em verdade, grande fluxo de significados que nem sempre são convergentes. O que se percebe é que a cultura afasta-se da normatividade e é relacional. As políticas públicas, a fim de lidar com essa complexidade, teriam por objeto os circuitos culturais (Brunner, 1985, p. 11), os quais diferem da cultura por serem formas de organização social que associam instituições e atores que regulam sua comunicação e coordenam suas ações. A Constituição Cultural, então, consiste em macrocircuito que ordena a realização de políticas, enquanto as políticas mais setoriais (teatro, literatura, cinema, museu, patrimônio) formam microcircuitos que se relacionam, mas que também exigem desenho e formas específicas de atuação e conexão com os mercados, o Estado e a comunidade. A cultura não se confunde com circuitos culturais; aquela consiste no conjunto dos múltiplos circuitos fluidos e móveis, enquanto estes últimos se relacionam das mais diversas formas e em diferentes níveis.

3.2 Cultura como recurso

Quando se fala em cultura como recurso, quer-se apontar que, sendo polissêmico, o “melhor” conceito de cultura é aquele capaz de coordenar os agentes e dar coerência aos processos de formulação, implementação e desenvolvimento dos circuitos culturais. Trata-se de pensar a cultura como recurso que, além de ser visível no espaço cotidiano, também se relaciona com circunstâncias institucionais, numa dimensão normativa. É a cultura o recurso que absorve os objetivos das políticas culturais – formação de público para admiração de obras consagradas, desenvolvimento da expressão de culturas populares autônomas, estímulo à criação artística –, sendo vetor de promoção de qualidade de vida.

3.3 Abordagem antropológica

Em relação à abordagem antropológica, esta é mais ampla e tem duplo objetivo. O primeiro refere-se a pensar que “tudo é cultura”, o que não implica que, potencialmente, tudo possa ser objeto de política. O parâmetro para tanto é a articulação delimitada ao redor de circuitos culturais específicos, cujos objetivos sejam de liberdade política (expressão, consciência, crenças etc.), valorização da pluralidade cultural, democratização do Estado e consolidação do papel social das artes. “Tudo é cultura” também indica o segundo objetivo da abordagem antropológica, que é crítico em relação à concepção kantiana de cultura, arte e estética, que se separa de contextos históricos e se baseia em suposta universalidade e pureza. Nas políticas, a implicação dessa crítica refere-se à recusa de distinção entre as experiências estéticas e as demais, mais corriqueiras, a exemplo do que pensou Dewey a respeito do rompimento com os dualismos.

A partir do caráter mutável e contextual de nossas crenças, bem como da historicidade da constituição da estética, não se pode falar em autonomia do gosto estético, da cultura e do artístico em relação aos processos sociais e econômicos. Com base nessa consideração, é possível dizer que o conceito de cultura não pode ser purificado, e tratar a arte como experiência talvez seja o ponto inicial para religar o estético ao mundano. Aliás, é por meio dessa abordagem que se pode pensar na pluralidade e multiplicidade de expressões como impactantes nas práticas institucionais que, então, viam nas belas-artes o principal objeto de atuação. As políticas, então, passam a atuar de forma mais ampla, abarcando as diferentes formas de vida.

Além disso, os mais diversos níveis do poder público que cuidam de políticas culturais, quando determinam diretrizes, objetivos, alocação de recursos, acabam por criar ordens de prioridades, de maneira a se desenvolver uma espécie de seletividade/exclusão em relação a algumas instituições, movimentos sociais, associações, universidades, fundações, empresas, sindicatos, grupos comunitários,

e excluem outros tantos. A prioridade pode derivar de objetivos políticos, interesses econômicos ou ambos, que podem atuar complementar ou concorrentemente.

As políticas são conjecturadas a partir de concepções de cultura. Como mencionado anteriormente, a CF/1988 trata do tema, especificamente, nos arts. 215 e 216. Ali aparece a expressão “direitos culturais”, e é onde se torna possível ver a estrutura de um macrocírculo de cultura, reconhecendo a dinâmica cultural como fenômeno que, além da ação estatal, também sofre impacto da ação do mercado e das comunidades. Os dois artigos, contudo, não exaurem o que diz a Constituição a respeito do tema, embora sejam estes os dispositivos que indicam um rol de direitos culturais, os quais se referem, em última análise, a uma série de ações que encontram equivalência na ideia de democracia cultural.

De antemão, os direitos culturais se relacionam com o reconhecimento das diferenças e da diversidade. Não há ideia clara e desenvolvida na CF/1988 que expresse o modo de levar a vida, mas há a ideia de parâmetros mínimos que possibilitem a convivência de formas de vida diferentes. Importante dizer que estes floresceram e seguem em desenvolvimento em virtude da formação de um Estado Cultural como conexo com o desenvolvimento da personalidade, o que foi idealizado pela CF/1988. Esta, por sua vez, inovou ao indicar os direitos culturais como meios de organização das políticas, ao passo que as novas disposições constitucionais foram resultado de conceitos que se consolidaram no âmbito de atuação das instituições culturais.

A CF/1988 inscreve a cultura no rol dos direitos políticos e civis, em que estão as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, e quando se reconhece o pluralismo. Além disso, a cultura também está inserida no âmbito dos direitos sociais fundamentais, preconizando o pleno exercício dos direitos culturais, cujo foco é a democratização do acesso. Na CF/1988, no art. 215, § 1º, está previsto o reconhecimento da pluralidade de manifestações culturais como objeto de proteção por parte do Estado e, no art. 216, as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas. Também podem ser citados no mesmo sentido o § 5º do art. 216, que reconhece direitos de comunidades quilombolas, e o art. 231, que estabelece a necessidade de políticas públicas federais para a efetivação de direitos indígenas.

É possível dizer, então, que os direitos culturais têm dois eixos principais: um de pluralismo, ligado à ideia de democracia cultural, e outro de democratização do acesso. Em relação ao primeiro, as políticas realizadas neste âmbito devem ser mais gerais – e não apenas culturais –, porque se está diante de necessidade de mudanças mais profundas. A democracia cultural pressupõe, sobretudo, que os indivíduos merecem o mesmo respeito e consideração por parte do Estado. Problemas na democracia cultural são reflexos de uma desigualdade quase estrutural

e que se manifesta também na cultura, a qual está integrada com o enriquecimento simbólico que amplia o rol de oportunidades. Prova disso é que o art. 219, inserido em capítulo sobre ciência e tecnologia, dispõe que o mercado interno é patrimônio nacional e que este deverá ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural” da população (Brasil, 1988). A relação entre desenvolvimento, como forma de minimização das desigualdades, e cultura é o que sustenta o eixo relativo à democracia cultural dos direitos culturais. Para iniciar o estudo dos dispositivos constitucionais, tem-se que os arts. 215 e 216 da CF/1988⁷ direcionam as políticas culturais e também indicam a citação do que integra o patrimônio cultural. Emendas constitucionais foram responsáveis por inserções a respeito do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC. Atemos-nos, no entanto, aos dispositivos sem as emendas. Os artigos podem ser reordenados por meio de agrupamento dos verbos que se associam a objetos de ação e a conceitos (quadro 2).

Os verbos do grupo 1, por um lado, não implicam ação direta do Estado, mas indicam formação de condições para realização por outros agentes. O grupo 2, por outro lado, refere-se a ações executadas diretamente pela administração pública. O desenho dos artigos a partir dos verbos sugere que, enquanto o art. 215 é mais geral, princípio lógico, embora haja atribuição de ações positivas ao Estado, o art. 216 traz um programa de ação bem definido que acomoda políticas de patrimônio. O que temos até agora é que existe um plano de ação estatal nestes dispositivos, mas ainda não se sabe quais são os direitos culturais.

7. “Art. 215. 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.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

(...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.” (Brasil, 1988).

QUADRO 2
Categorias analíticas derivadas dos arts. 215 e 216 da CF/1988

Artigos	Papel do Estado (verbos)	Objetos de ação	Conceitos unificadores
215	Garantir, apoiar, incentivar (grupo 1).	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura.	Cultura nacional, processo civilizador nacional.
	Proteger (grupo 2).	Manifestações culturais (popular, afro-brasileira, indígenas e outros grupos).	
216	Incentivar (grupo 1).	Produção de bens culturais e conhecimento.	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referência à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, "modos de vida, fazer e viver".
	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tomar, acautelar, desapropriar, preservar, punir (grupo 2).	Patrimônio cultural.	
	Gerir, franquear o acesso (grupo 2).	Documentos governamentais.	

Fonte: Barbosa, Ellery e Midlej (2008).

Elaboração dos autores.

A proposta *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC* (Brasil, 2010) apresenta também uma listagem. Segundo este documento, todos os direitos culturais estão constitucionalizados e são os seguintes: o direito à identidade e à diversidade cultural (arts. 215, 216 e 231); o direito à livre criação (art. 5º, inciso IV, e art. 220, *caput*), à livre fruição ou acesso, à livre difusão (art. 215, *caput*) e à livre participação nas decisões de política cultural (art. 216, § 1º); ao direito autoral (art. 5º, incisos XXVII, XXVIII e XXIX) e à cooperação cultural internacional (art. 4º, incisos II, III, IV, V, VI, VII, IX e parágrafo único) (Brasil, 2010, p. 29).

Silva (2001, p. 51-52) cita os direitos culturais como sendo os que derivam, basicamente, do art. 5º, inciso IX, e arts. 215 e 216 da CF/1988. O art. 5º, inciso IX, trata de direitos referentes à liberdade individual diante dos quais o Estado deve guardar abstenção. A partir deste artigo, há dois direitos culturais: liberdade de expressão das atividades intelectuais, artística e científica e o direito de criação cultural, que se conecta aos direitos de autor. A respeito dos arts. 215 e 216, o autor infere o direito de acesso às fontes de cultura nacional, o direito de difusão das manifestações culturais, de proteção às manifestações das culturas populares de grupos participantes do processo civilizatório nacional e o direito de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção de bens culturais.

Segundo Cunha Filho (2000, p. 34), os direitos culturais são aqueles que se referem às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes; tais direitos reconhecem que seus titulares podem ter conhecimento e usar o passado, podem interferir no presente, e possibilitam a previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. Assim, o elemento central da identificação de um direito como cultural seria a tríade arte-memória coletiva-fluxo de saberes/viveres/fazeres. Ademais, para o autor, a dignidade da pessoa humana, como parte do núcleo de sentido do direito cultural, é capaz de dar a este direito o *status* de fundamental.

Além dos direitos citados pela proposta do SNC e por Silva (2001), Cunha Filho (2000) insere o direito à educação formal como direito cultural. Sua justificativa para tanto advém do fato de que as notas mais gerais sobre cultura e sobre direitos culturais se aplicam à educação, uma vez que esta tem por objetivo o repasse dos conhecimentos e das práticas acumulados e vivenciados pela humanidade. A educação, então, seria o repasse mais direto e formal dessa cultura (Cunha Filho, 2000, p. 128-129).

Assim, voltamos à democratização cultural, que é assegurada pela ação positiva do Estado, e à democracia cultural, que além de considerar o papel das artes no cotidiano, remete aos modos de criar, fazer e viver, ambas situadas no contexto das experiências.

Por fim, a respeito dos significados de cultura e civilização, a Constituição utiliza-os como permutáveis; o uso de um e outro comunica-se com a exaltação do nacional que é formado por grupos plurais, afastando-se de uma concepção elitista que idealiza a formação de cultura nos moldes do que é sublime e destacado do cotidiano.

Para o direito, a discussão a respeito dos direitos culturais passa pela necessidade de classificá-los em categorias já existentes; trata-se de exercício que visa determinar em qual classe os direitos culturais se esquadram ou quais são os critérios que fazem com que esses mesmos direitos se encaixem em dada categoria e não em outra. Silva (2007) faz uma reflexão em relação ao *status* de fundamental dado ao direito à cultura. Ao recuperar o que caracteriza um direito fundamental, tem-se que este se desdobra em uma esfera negativa – que impõe abstenção de agressão aos entes públicos e direito de defesa contra o abuso – e uma positiva – que impõe intervenção dos poderes públicos.

Boa parte da doutrina acredita que a esfera negativa corresponde ao caráter subjetivo do direito, ao passo que a esfera positiva coincidiria com a dimensão objetiva. Silva (2007, p. 67-68) acredita que nem sempre há correspondência nos pares negativo/subjetivo e positivo/objetivo. No caso do direito à cultura, por exemplo, nem sempre há essa ambivalência. Como alternativa, o autor, com base no entendimento de Häberle, considera que o direito fundamental à cultura deve ser tomado como direito subjetivo integrante de relações jurídicas multilaterais de cultura e como princípio atributivo de um estatuto jurídico de cidadania cultural. Este princípio atributivo – chamado de *status culturalis* – pode se desdobrar em três dimensões, conforme serão descritas a seguir.

Status negativus culturalis (ou *status mundialis hominis*) é a primeira dimensão que indica relação estreita entre cultura e liberdade, por meio da qual, inclusive, a própria liberdade pressuporía liberdade cultural. Como consequência, a cultura é objeto de liberdade nos planos individual e coletivo. Isso ocorre porque a liberdade

se “cristaliza” em forma de elementos ou amálgamas culturais, sobre os quais, mais tarde, se poderá estabelecer o exercício das liberdades individuais e coletivas. Em razão da historicidade da cultura, a liberdade também deve ser condicionada no tempo e no espaço, de maneira que esteja em constante transformação. Em última análise, os fenômenos culturais cosmopolitas, em conjunto com a necessidade de garantir liberdade cultural para além das fronteiras nacionais, representam um direito humano. *Status activus culturalis*, por sua vez, é a dimensão que vai além do simples caráter negativo, além do dever do Estado de abstenção de turbar os direitos do indivíduo. Reconhece-se a intervenção dos poderes públicos na realização do direito por meio da inserção da dimensão prestadora a todos os direitos fundamentais. Já conforme a terceira dimensão, *status activus processualis culturalis*, a cidadania cultural, para ser realizada, necessita da participação civil nas políticas públicas de cultura e na própria atividade cultural. Esta dimensão também integra o conteúdo de qualquer direito fundamental (Silva, 2007, p. 92-94).

O estatuto jurídico de cidadania cultural, por meio das três dimensões, representa uma reconstrução dogmática do *status* de fundamental dos direitos culturais. Além disso, estes podem ser objeto de política de outro setor, como a educação, as comunicações ou as políticas para crianças e adolescentes. Os direitos culturais, em razão das aproximações que fizemos com o conceito de cultura no início, podem envolver diferentes aspectos: patrimonialista (material e imaterial), artístico (artes plásticas, teatro, música etc.) e antropológico (saberes tradicionais) (Barbosa, Ellery e Midlej, 2008, p. 268). Esta inserção da cultura em sentidos múltiplos na CF/1988 tem reflexo nas controvérsias e disputas no campo da política cultural, as quais derivam das interpretações variadas a respeito do direito à cultura.

Em relação à dimensão antropológica, a CF/1988 não a considera em toda a sua extensão – “tudo é cultura”. O limite constitucional diz respeito ao processo civilizador nacional; o conceito antropológico se refere ao modo de vida global com o conjunto de utensílios, bens, normas, crenças, objetos e costumes que dá sentido às práticas cotidianas. Ora, as ferramentas presentes nos arts. 215 e 216 comunicam-se com a ideia de patrimônio – patrimônio este que tem proteção quando representa identidades. Se a interpretação dos temas que tangenciam cultura, direito cultural e democracia cultural ficasse restrita apenas aos dispositivos citados, não seria possível encontrar referência a outras dimensões ou ao desenvolvimento.

Dessa forma, ainda que já tenha sido abordado, o texto constitucional a respeito da cultura só faz sentido quando é considerado integralmente, porque será possível observar a dimensão política associada ao desenvolvimento da riqueza cultural e a capacidade de autodesenvolvimento. Além disso, o texto integral revela a forma como se dão as relações sociais entre grupos e indivíduos e destes com o Estado. Por exemplo, a leitura conjunta do art. 5º, inciso IX, e art. 215 implica

combinar a livre expressão da atividade intelectual, científica e de comunicação com a garantia de políticas públicas para o pleno exercício dos direitos culturais.

Quando se fala em atividade livre, não parece ser desejável que o Estado entre em ação, veiculando concepções de cultura; a atuação estatal é limitada à criação de condições favoráveis ao enriquecimento cultural e ao oferecimento de mecanismos que criem condições que facultem o acesso à cultura. Porém, a situação fica mais complicada nos casos em que o poder público deve dar acesso: “o Estado garantirá (...) acesso às fontes da cultura nacional” (Brasil, 1988, art. 215). Não é que o Estado passe a difundir certa compreensão de cultura, mas existe aí a tensão entre as formas estéticas consagradas e o que há de mais nacional e que foi negligenciado.

Justamente em razão dessa tensão é que pensamos que um meio dos mais efetivos para o exercício do direito à cultura diz respeito às políticas de educação – que é exatamente a hipótese desse trabalho. De maneira genérica, o dever imposto ao Estado de garantir o acesso ao ensino fundamental, cujo currículo inclui ensino de ciência, arte, matemática, português etc., possibilita a liberdade de criação e expressão, entre outras habilidades. Porém, o ensino da arte ainda é negligenciado. Veremos mais à frente tabelas e figuras que contêm dados sobre a presença de professores de artes nos municípios brasileiros.

4 A CULTURA VAI À ESCOLA

A educação está prevista no art. 6º da CF/1988, e os arts. 205 a 214 tratam dos aspectos que envolvem a concretização desse direito, os quais servem como parâmetro de atuação do poder público. O direito à educação é considerado fundamental, de natureza social, e sua dimensão coletiva ultrapassa a individual, uma vez que a educação se caracteriza como bem comum que representa a busca pela continuidade de modos de vida que se escolheu preservar (Seixas, 2007, p. 697). Além disso, a educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da ação, mas deve oferecer também condições para o desenvolvimento pleno de capacidades individuais (Seixas, 2004, p. 115). A estrutura argumentativa que justifica os direitos culturais e educacionais como direitos subjetivos públicos é similar e aproxima as duas áreas de políticas. A sobreposição de funções, isto é, a formação integral e o acesso ao conhecimento coletivo, também aponta para uma aproximação entre políticas de formação cultural, entre elas a formação de público e educação. Ademais, o próprio exercício da arte encontra nas instituições educacionais um ponto de apoio sem igual, dada a capilaridade e o dever de garantia estabelecido pela Constituição, pela Lei de Diretrizes Educacionais e por outras normas positivas.

O pensamento de Dewey influenciou Ana Mae Barbosa, que se dedicou ao tema arte-educação no Brasil. Os escritos da autora revelam a relação que o brasileiro tem com a arte, considerando nossa própria tradição. Em *Arte-Educação no Brasil* (Barbosa, 2002) são resgatados episódios ocorridos nos séculos XIX e XX – entre a Missão Artística Francesa e o Modernismo –, que, de certa forma, marcam a estrutura do ensino das artes. A hipótese da autora é de que o ensino artístico no Brasil foi cercado por preconceito. No período da República, por exemplo, a Academia de Belas Artes era formada, basicamente, por franceses que se alinhavam com a escola neoclássica e, politicamente, se intitulavam bonapartistas. Ora, como Portugal conhecera a ameaça de Bonaparte, havia certa resistência ao ensino das artes por causa da rivalidade política. Além disso, o neoclassicismo chegou como novidade no Brasil quando ainda éramos datados pelo barroco-roccó, que, por sua vez, tinha algo de espontâneo, de brasileiro. A mudança abrupta de estilos também foi outro fator responsável por afastar a população do ensino das artes. Em verdade, até a abolição da escravatura, às belas-artes não era dado grande respeito, porque estas faziam parte do requinte próprio da aristocracia, ao passo que a arte aplicada à utilidade industrial era valorizada por representar a possibilidade de crescimento da classe obreira, que incluía os recém ex-escravos (Barbosa, 2002, p. 16-30).

Em texto menor que trata da arte-educação nos períodos moderno e pós-moderno, Ana Mae Barbosa relata como o ensino da arte ocorria no Brasil. Na década de 1930, por meio de Anísio Teixeira e do movimento Escola Nova, as ideias de Dewey tomaram fôlego no Brasil. O conceito de experiência consumatória foi incorporado, erroneamente, às práticas educacionais como se a arte fosse o fechamento do aprendizado de determinado conteúdo de uma outra disciplina. Esta interpretação focava no caráter cronológico da experiência quando, na verdade, Dewey se referia à sua substância; a experiência consumatória teria outro significado para Dewey, seria justamente o que dá significado à experiência.

Nesse mesmo período, houve os primeiros sinais da corrente da arte como atividade extracurricular. Mário de Andrade contribuiu com o ensino ao incentivá-lo com base em critérios desenvolvidos e debatidos pela filosofia da arte e critérios mais normativos. Mais tarde, o Estado Novo de Getúlio Vargas interrompeu o avanço da arte-educação, mas, em contrapartida, foi nesse período que a arte passou a ter utilidade de treinar a visão ou de liberação emocional. Após o Estado Novo, o movimento pela liberação emocional passou a ser o baluarte da valorização da arte, e várias escolinhas de arte foram inauguradas como forma de chamar a atenção para a expressividade livre da criança (Barbosa, 2003).

Com o advento da ditadura militar, algumas escolas experimentais foram fechadas, porém, em 1969, as escolas particulares mais respeitadas tinham a arte como disciplina integrante da grade curricular, sendo que poucas eram as escolas

públicas que desempenhavam alguma atividade artística. Em 1971, a reforma educacional (LDB nº 5.692/1971) previu que artes plásticas, músicas e artes cênicas deveriam ser ensinadas conjuntamente, o que exigia a formação de profissional qualificado para isso. Com o declínio das artes, o MEC criou o Programa de Desenvolvimento Integrado de Arte na Educação (Prodiarte), cujo objetivo era associar a cultura da comunidade com a escola (Barbosa, 2003). Com o fim da ditadura, já na década de 1980, houve expansão da pós-graduação da Universidade de São Paulo (USP) em arte-educação.

Ademais, ocorreu adaptação à realidade brasileira de tendências estéticas da pós-modernidade veiculadas, principalmente, por *critical studies* na Inglaterra e *discipline-based art education* nos Estados Unidos. O resultado da releitura dos preceitos dessas correntes é a proposta triangular, baseada não em disciplinas, mas em três ações: fazer, ler e contextualizar. No final da década de 1990, no entanto, foram criados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), os quais consistiam em diretrizes para o ensino de disciplinas em todos os níveis escolares: neste rol, encontrava-se o ensino da arte. Para Barbosa (2003), o PCN da arte afastava-se da proposta triangular e da revolução curricular pensada por Paulo Freire quando fora secretário municipal de educação. Os episódios destacados por Ana Mae Barbosa acerca da história da arte-educação não esgotam as especificidades brasileiras a respeito desta relação.

O ponto central da autora é: não é possível a educação intelectual sem a arte; a instrução está fadada ao fracasso se não engloba, uma vez que a arte desenvolve o pensamento divergente, o pensamento visual, bem como auxilia a captação da realidade circundante e desenvolve a capacidade para modificação dessa realidade. Com isto em mente, Barbosa (2003) prevê o futuro da arte-educação no Brasil ligada a três objetivos: *i)* reconhecimento da importância do uso de imagens na educação; *ii)* reforço da herança artística e estética dos alunos com base em seu ambiente (a condução dessa operação deve ser realizada com cuidado, sob pena de se criarem guetos culturais, capazes de experimentar códigos culturais, mas isolados de outras formas de cultura); e *iii)* embasamento teórico e exame das práticas, para que o avanço da arte em comunidade não se torne simples maneira de fazer campanha política e captar votos.

Mas, afinal, o que é a arte-educação? Tudo o que se falou até aqui indica noção referente ao ensino das artes que acaba por descrever o conjunto de ideias defendidas pelos arte-educadores. No entanto, no final da década de 1980, dizia-se que a arte-educação precisava de quadro conceitual coeso. O apelo por um conceito central derivava do fato de que as discussões a respeito da trajetória curricular da arte não esclareciam as contribuições específicas da arte-educação. Para Lanier (2008, p. 43-47), o centro do conceito diz respeito à finalidade da arte-educação, ou seja, proporcionar o domínio

dos procedimentos estético-visuais; embora a experiência estética já seja anterior à escola, essa a desenvolve de maneira organizada. O conceito de arte-educação relaciona referenciais artísticos à qualificação da experiência estética como uma experiência social crítica. A função da escola é propiciar recursos cognitivos e habilidades que permitam o desenvolvimento individual e da consciência cultural crítica. Smith comprehende a fundamentalidade da arte, sendo que através dela se desenvolvem capacidades de compreensão de linguagens visuais, verbais e sonoras que estruturam relações sociais (Smith, 2008, p. 97-110). Ambos consideram que a arte-educação deve comprometer a experiência estética e artística com a experiência social mais ampla.

Além disso, o objeto da experiência estética deve ser plural, de maneira a incluir o artesanato e a arte popular. Ocorre que somente o indivíduo informado acerca da experiência estética pode ampliar a qualidade dessa experiência.

A propósito da educação estética, vincula-se a ela o interesse referente à história do passado, o que pode ser benéfico para se reconstruírem ideias a respeito do ensino da arte – ideias que, inclusive, podem ser formadas a partir de interpretações errôneas. Como exemplo, pode-se citar a ideia de arte como autoexpressão (Soucy, 2008, p. 40-41). Apesar de muitos de nós crermos nessa ideia e lhe atribuirmos certo *status* de generalidade, como se abrangesse todo o universo da arte, ela é relativamente nova, além de ser limitadora. Se o compromisso de ensino do professor exige apenas que a criança se expresse, há aí afastamento da necessidade de conteúdo para ocorrer a expressão; está-se diante quase de uma “não expressão” porque assunto e conteúdo são relacionados.

O conhecimento histórico, em última análise, pode aprimorar o trabalho do professor de arte, porque por meio dele se entra em contato com fatos até então não vistos pela arte. Com a autoexpressão, o que parecia indicar inclinação natural estava definido por interesses nacionais gerais; o enfoque na expressão individual acabava por ofuscar problemas das instituições culturais e da política social. Tomar certas realidades do passado como se fossem naturalmente importantes submete a arte a uma falsa ingenuidade, como se ela não fosse poderosa para promover ideias de superioridade e inferioridade cultural e étnica. O ensino da arte, então, dá ao professor série responsabilidade social e política que se resume no seguinte questionamento: que conteúdos de arte devem ser ensinados, que histórias devem ser contadas e quais interesses culturais e sociais devem ser promovidos (Soucy, 2008, p. 48)?

Ora, a teoria e a prática da arte-educação relacionam-se com as concepções de arte vigentes. As crenças nas quais se baseou a arte-educação na modernidade começam a ser ampliadas. Se antes pensava-se no papel da arte na sociedade e no caráter da criatividade artística, agora se fala na ampliação e contextualização da expressão criativa com o estudo da história da arte e com a análise de obras de arte

importantes à luz dos cenários políticos e sociais que envolvem as criações (Wilson, 2008, p. 90-98). Para esta compreensão, o novo ensino da arte deve estar centralizado no estudo de obras de arte – sejam elas importantes universalmente para um país ou para uma comunidade menor (aqui, obra de arte equivale ao objeto expressivo deweyano). O ideal, para Wilson, é que se alie o estudo de uma obra importante à expressão criativa. O aprender a fazer arte se une ao conhecimento de uma obra.

A arte-educação pode ser vista sob os mais diversos ângulos. Há literatura vasta a respeito das experiências pedagógicas que a arte-educação pode proporcionar: métodos de ensino, relação com a história, aplicação da teoria da imagem. Contudo, todas essas coisas convergem para um aspecto anterior e que, apesar de parecer óbvio, quando analisado sob o ponto de vista estatal e das políticas, causa perturbação. Trata-se da pretensa neutralidade cultural do Estado liberal. A arte-educação pressupõe certa visão de mundo que, apesar de abranger a diversidade, tem algo de normativo. Assim, da mesma forma que o professor de arte se pergunta que conteúdo deve ser ensinado, o Estado deve se perguntar que tipo de artes deve patrocinar (Dworkin, 2005, p. 329-347), sem perder de vista a equidade.

É possível identificar questões mais gerais que sobressaem. A primeira observação enseja uma pergunta: a arte-educação tem a função de formar público para as artes? O que isso significa? A discussão daí advinda toca o ponto a respeito da lógica de mercado aplicada ao campo cultural. Há uma espécie de dualidade que separa a visão mercadológica e o desenvolvimento do indivíduo. Quando se fala em formação de público, os estudiosos da arte mostram desconforto porque imaginam que tal formação pode, em vez de se aproximar da proposta de Dewey a respeito do desenvolvimento integral do indivíduo, identificar-se com o crescimento de plateias que subsidiam setores produtivos. Se tomarmos por empréstimo certa concepção pragmática que interrompe os dualismos, é quase automático encarar com algum ceticismo a suposta oposição entre prováveis funções da arte-educação: a formação de personalidade e a formação de plateias.

A segunda observação diz respeito à sistematização e à adaptação para o contexto brasileiro do pensamento deweyano, como sendo o resultado do projeto político levado a cabo por educadores e artistas, os quais acabaram por influenciar instâncias estatais. Essa movimentação foi e continua sendo responsável por dar alguma densidade institucional à arte e por conferir ao Estado o igual dever de concorrer para a formação do indivíduo.

Tendo esses elementos como foco, isto é, a associação entre direito cultural e educacional e, por consequência indireta, o pressuposto da intersetorialidade entre os dois campos, podemos identificar potências e limites da arte-educação. Até agora vimos que os direitos culturais e educacionais, embora autônomos, têm uma estrutura argumentativa similar, ambos ganhando a forma de direito

público subjetivo (Seixas, 2007). O mais importante dessas homologias é o dever do Estado em garantir-las, especialmente mediante ampla rede institucional com base no território nacional. Barbosa (2007, p. 5) apontou para a profunda carência de pessoal para administrar arte e cultura. Para ela, a tarefa primeira do Estado consiste no investimento em recursos humanos, a fim de formar pessoal para estimular o acesso de todos à livre expressão e propiciar o desenvolvimento das artes dentro do contexto local.

Acrescentemos que a arte-educação é prevista na LDB, e que esta lei se associa com a implementação de um sistema nacional de educação, pretendendo com isso que “a educação em todo o território nacional seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns” (Saviani, 1997, p. 204-209). A política educacional brasileira tem orientações gerais e referências de base para estabelecer atuações nacionais que qualifiquem as ações e induzam à formação do magistério.

Além de princípios gerais, a CF/1988 estabeleceu vinculações orçamentárias e estruturou a política de educação. Depois foram elaborados planos educacionais, a própria LDB foi reformada e foram estabelecidos os PCNs. Enfim, os mecanismos operacionais mais importantes na consolidação de um sistema nacional foram os fundos; a Emenda Constitucional nº 14/1996 criou o Fundef, depois regulamentado pela LDB (Lei nº 9.394/1996), seguido do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) e do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001).

5 A ARTE-EDUCAÇÃO NO TERRITÓRIO

Os trabalhos de Ana Mae Barbosa são exaustivos na descrição dos problemas de formação e qualificação de professores e a respeito dos desafios ao desenvolvimento de métodos de arte-educação. Finalizaremos a reflexão deste trabalho com a apresentação de dados quantitativos, na forma de indicadores, para dimensionar as questões envolvidas na consolidação e institucionalização da arte-educação no Brasil. Esses dados permitem desenhar um quadro territorializado sobre o tamanho do desafio da cultura e da educação em relação ao ensino das artes, sendo que os dados completos por estado e regiões metropolitanas (RMs) podem ser consultados no apêndice (tabelas A.1, A.2 e A.3).

Escolhemos duas disciplinas, artes e literatura, para a comparação. Mesmo já tendo criticado a associação simples entre cultura e belas-artes e belas-letras, bem como sua separação do contexto cultural global, optamos por aproveitá-la aqui. As duas disciplinas se relacionam de forma íntima com o que representamos serem as matérias mais nobres ou mais próximas à estética e ao fazer cultural socialmente valorizado, e assim imaginamos que, por essa razão, encontrariamos uma estruturação positiva no campo da educação para essas duas disciplinas.

A aproximação e comparação permitiram relacionar uma disciplina que se vale da linguagem visual com outra, relacionada à linguagem verbal. Como afirma Tourinho (2008, p. 28), “a hierarquia do conhecimento escolar – explícita ou implícita – ainda mantém o ensino da arte num escalão inferior da estrutura curricular; porém, felizmente não decreta seu falecimento”. Assim, a tabela 1 apresenta as diferenças entre as artes e a literatura no que se refere à presença da matéria nas escolas e às condições de aula do professor – esta medida pelo número de alunos por professor.

TABELA 1

Grandes Regiões: escolas sem professor e alunos por professor das disciplinas pesquisadas (2007 e 2012)

Região	2007				2012			
	Escolas sem professor (%)		Alunos por professor		Escolas sem professor (%)		Alunos por professor	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
Brasil	37,19	21,21	23,71	21,82	28,24	19,97	11,64	12,27
Norte	29,31	10,62	23,63	24,93	14,82	8,41	11,58	13,11
Nordeste	38,69	13,05	21,49	23,42	26,05	10,47	10,51	12,45
Sudeste	42,19	33,29	27,96	20,62	35,91	31,88	14,27	12,82
Sul	33,76	30,34	20,88	18,31	32,32	31,39	10,97	10,45
Centro-Oeste	24,64	20,93	24,22	21,58	21,34	19,79	9,49	10,89

Fonte: Censo Escolar 2012/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Elaboração dos autores.

No quadro brasileiro, 37,19% das escolas não tinham professores ministrando os cursos de artes em 2007; esta porcentagem era de 28,24% em 2012. A situação é mais precária na região Sudeste, onde 35,91% das escolas não tinham professor de artes, e no Sul, com valor percentual de 32,32%. O número de alunos por professor diminui para as artes (de 23,71 para 11,64) e para a literatura (de 21,82 para 12,27).

As figuras 1A e 1B mostram a distribuição territorial das escolas que não têm professores de artes e de literatura nos municípios brasileiros. Note que nas regiões e nos municípios em cores mais escuras a porcentagem de escolas com essa carência é maior. Além do que já se escreveu até aqui, observe-se a elevada porcentagem de escolas sem professor de artes no estado da Bahia. A figura 1A permite visualizar o número de municípios que têm significativa quantidade de escolas sem professor de artes.

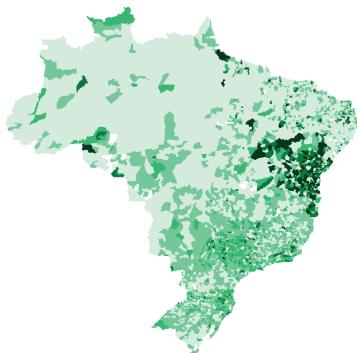
A situação é um pouco melhor para a literatura. Nessa matéria, 19,97% das escolas não tinham professor em 2012. Entretanto, a situação é melhor apenas comparativamente com as artes. Nessa comparação, os estudos ligados ao ler e escrever apresentam indicadores ligeiramente mais positivos. No entanto, não há

lugar para otimismo exacerbado. Sabemos todos das dificuldades enfrentadas no processo de letramento e na formação dos professores também aqui nessa área.

FIGURA 1

Escolas sem professor das disciplinas pesquisadas (2012)
(Em %)

1A – Artes



1B – Literatura



Escola sem professor de arte

■ Até 18,59	■ 37,18 - 55,76	■ 74,35 - 92,94
■ 18,59 - 37,18	■ 55,76 - 74,35	

Escola sem professor de arte

■ Até 18,59	■ 37,18 - 55,76	■ 74,35 - 92,94
■ 18,59 - 37,18	■ 55,76 - 74,35	

Elaboração dos autores.

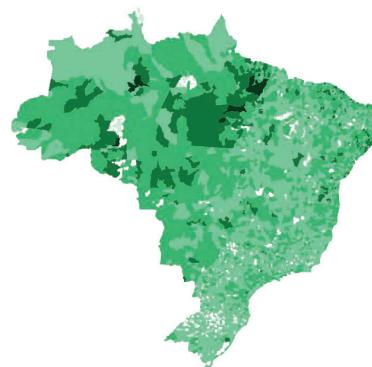
Em geral, se aceita entre trinta a quarenta alunos por professor em sala de aula como perfeitamente administrável do ponto de vista pedagógico. O problema não é necessariamente o tamanho das turmas, mas sua heterogeneidade. O número de alunos por professor, contudo, também revela a situação relativa das disciplinas. Por exemplo, o contraste demonstra a melhor situação relativa das disciplinas “verbais” em relação às “visuais”.

A figura 2 apresenta a relativa homogeneidade na distribuição de professores pelo número de alunos. Em 2012, eram 2 milhões de professores para quase 50 milhões de alunos. Poucos eram os municípios onde a relação aluno/professor ultrapassava 35 alunos por professor, e um número um pouco maior ultrapassava a taxa de quarenta alunos por professor.

Todavia, quando analisados os dados da relação alunos de artes/professor, percebeu-se o número relativamente menor de professores para esta disciplina, ou seja, há mais alunos por professor. Contrastando novamente os dados das artes com as disciplinas literárias (figuras 3A e 3B, respectivamente), vê-se a posição

favorável das segundas. Nesse caso, é possível visualizar as diferenças pela maior presença de regiões mais escuras na figura referente à taxa professor/aluno de artes. Estas correspondem a um maior número de alunos por professor.

FIGURA 2
Alunos por professor de literatura (2012)



Alunos por professor de literatura

■ Até 14,37	■ 21,34 - 28,30	■ 35,27 - 42,24
■ 14,37 - 21,34	■ 28,30 - 35,27	

Elaboração dos autores.

FIGURA 3
Alunos por professor (2012)
3A – Alunos de artes



Alunos de literatura por professor de arte

■ Até 30,00	■ 40,00 - 100,00
■ 30,00 - 40,00	■ 100,00 - 214,50

3B – Alunos de literatura



Alunos de literatura por professor

■ Até 30,00	■ 40,00 - 100,00
■ 30,00 - 40,00	■ 100,00 - 214,50

Elaboração dos autores.

A tabela 2 apresenta os mesmos dados da anterior, agora visualizando-se as nove principais RMs brasileiras. A situação das regiões é séria no que se refere às carências no campo do ensino da arte-educação, e não é muito promissora para a literatura, como se pode depreender dos dados. Nada menos do que quatro das nove RMs têm valores percentuais de escolas sem professores de artes maiores que a porcentagem para o Brasil (37%).

TABELA 2
Brasil: escolas das RMs sem professor e alunos por professor (2007 e 2012)

RMs	2007				2012			
	Escolas sem professor (%)		Alunos por professor		Escolas sem professor (%)		Alunos por professor	
	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura	Artes	Literatura
RMs	42,82	31,46	28,69	23,26	35,60	28,83	14,38	13,41
Belém	33,64	19,23	22,69	27,77	19,01	13,83	12,81	12,81
Fortaleza	33,30	19,71	27,07	29,13	14,55	10,62	7,28	10,84
Recife	28,69	22,98	26,34	27,57	15,29	12,16	13,24	15,36
Salvador	63,82	18,71	24,56	32,37	47,64	14,84	13,37	13,27
Belo Horizonte	34,04	26,63	29,02	24,89	29,13	27,60	10,04	11,44
Rio de Janeiro	51,95	26,85	28,68	24,29	35,14	19,92	10,99	12,12
São Paulo	44,60	43,62	35,06	18,28	44,34	43,68	24,41	16,49
Curitiba	32,79	28,03	24,65	21,00	31,82	31,01	18,36	10,48
Porto Alegre	38,73	37,23	22,13	19,49	40,79	39,80	8,16	11,13

Fonte: Censo Escolar 2007, 2012/Inep.

Elaboração dos autores.

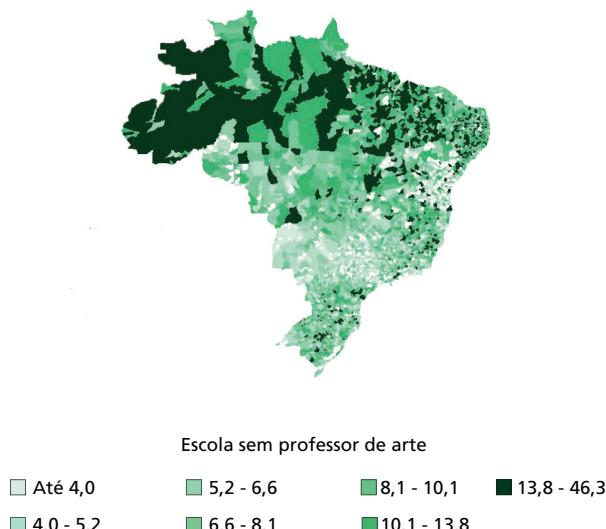
No total das escolas das nove RMs, 42,82% não tinham professor de artes e 31,46% não tinham professor de literatura em 2007. Em 2012, estes valores se alteram: o número de escolas sem professor de artes era de 35,60% e aquelas sem professor de literatura atingiam 28,83%. A RM de Salvador tinha 63,82% das escolas sem professor de artes, e em 2012 essa porcentagem caiu para 47,64%; para a RM de São Paulo, esse valor era de 44,60%, e a carência da RM de Porto Alegre era de 38,73%, ambos em 2007. Essas porcentagens vão para 44,34% na RM de São Paulo e 40,79% na RM de Porto Alegre. Os números das carências são alarmantes, porém menores para o ensino da literatura.

No que tange à relação alunos/professor, a referência era de 23 e 21 alunos por professor de arte e literatura, respectivamente, para o Brasil em 2007, números que vão para onze e doze alunos/professor em 2012. Essa taxa era de 35 e 18 alunos por professor na RM de São Paulo nas duas disciplinas. No quadro geral, o número de professores por aluno, quando os professores estão presentes, é razoável. As estratégias pedagógicas não dependem tanto do número de alunos, mas das condições gerais de aprendizagem, como material pedagógico, condições da escola, equipamentos etc.

Deve-se também lembrar, no entanto, da heterogeneidade cognitiva e socioeconômica das composições das salas de aula e da formação dos professores.

A figura 4 mostra a grande presença de professores de artes no total. O número deve, contudo, ser contextualizado. Primeiro, deve-se dizer que há um grande quantitativo de professores de artes espalhados no território nacional, mas que este é muito menor do que o necessário para atender preceitos normativos fundamentais da legislação nacional. Em segundo lugar, deve-se observar que essa disciplina é desenvolvida por professores de outras disciplinas. Se for verdade que professores “multidisciplinares” cobrem parte das necessidades da obrigatoriedade que a LDB define para as artes, também é de se notar que esses mesmos professores não dispõem de competências, habilidades e conhecimentos metodológicos específicos para o desenvolvimento da arte-educação. Em terceiro lugar, as áreas mais claras das figuras, onde a presença do professor de artes é relativamente menor, também revelam outra tendência, qual seja: que as secretarias municipais e estaduais de educação não priorizam a contratação de professores de artes, mas de outras disciplinas. A falta de professores habilitados para disciplinas específicas, como matemática, física, química, geografia, história, filosofia e biologia, é conhecida; assim, é de se esperar que outras disciplinas, que são objeto de forte carga de preconceito, sofram, em decorrência de descuidos e da falta de intervenções políticas mais consistentes não só para suprir carências de formação, mas também para estimular o aumento do número de professores habilitados.

FIGURA 4
Professores de artes no total (2012)
(Em %)



Elaboração dos autores.

FIGURA 5

Números absolutos de professores (2012)

5A – Artes



Até 15	240 - 500	500 - 1.000	5.000 - 10.210
15 - 30	60 - 120	1.000 - 2.000	
30 - 60	120 - 240	2.000 - 5.000	

5B – Literatura



Até 15	240 - 500	500 - 1.000	5.000 - 10.210
15 - 30	60 - 120	1.000 - 2.000	
30 - 60	120 - 240	2.000 - 5.000	

Elaboração dos autores.

Nos anos posteriores à promulgação da CF/1988, verificaram-se progressos na formação de professores. Entretanto, há ainda expressivo número de docentes sem a formação adequada. Outro ponto é que a formação do professor e as suas atividades pedagógicas, ou seja, o ensino em sala de aula, têm complexidades que tornam difícil um tratamento padronizado. Para simplificar e dar objetividade à análise, imaginemos que os professores de arte-educação em todas as séries do ensino fundamental tenham que ter formação superior, e em seguida passemos à análise da tabela 3.

A tabela 3 mostra que, em 2007, 42% dos professores de artes davam aulas sem a formação superior, sendo as maiores porcentagens no Norte (61%) e Nordeste (55%). Apenas 6,46% eram formados em artes e ainda davam aulas dessa disciplina, número percentualmente maior no Sudeste (14,45%) e no Sul (11,17%). Finalmente, pode-se dizer que 51,51% dos professores de artes na verdade eram formados em outras áreas em 2007; a porcentagem vai para 64,87% em 2012. O padrão é o mesmo para todas as outras Grandes Regiões, como se lê na tabela 3 e como se pode ver na figura 6, que apresenta os valores percentuais de professores sem formação em artes que dão aulas de artes. Lembremos que as cores mais escuras representam a maior porcentagem de professores sem formação específica para as artes. A figura 7, por sua vez, mostra a distribuição de professores de artes sem formação superior. O número é menor nas regiões mais claras, o que significa maior qualificação. Por fim, a figura 8 apresenta as porcentagens de professores formados em artes e que efetivamente dão aulas nessa área.

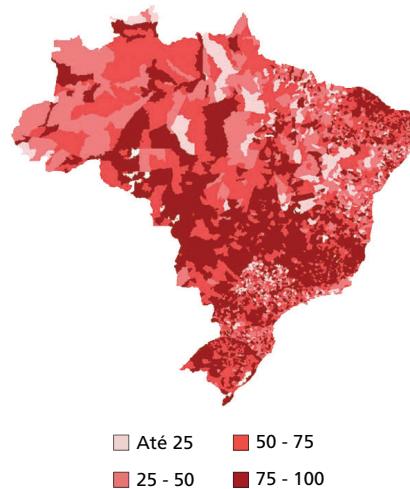
TABELA 3
Características dos professores de artes (2007 e 2012)
 (Em %)

Brasil/Região	Dá aulas de artes sem formação superior	2007			2012		
		Tem formação em artes e dá aulas de artes	Tem formação em artes e não dá aulas de artes	Tem formação em outra área e dá aulas de artes	Dá aulas de artes sem formação superior	Dá aulas de artes e dá aulas de artes	Tem formação em outra área e dá aulas de artes
Brasil	42,03	6,46	1,22	51,51	29,63	5,50	0,90
Norte	61,28	1,37	0,87	37,35	37,20	1,34	0,16
Nordeste	55,29	1,20	0,29	43,51	40,84	0,92	0,14
Sudeste	26,46	14,45	2,78	59,09	19,10	12,60	2,33
Sul	26,14	11,17	1,31	62,69	16,38	10,98	1,28
Centro-Oeste	26,39	4,91	0,64	68,70	14,78	3,99	0,47
							64,87

Elaboração dos autores.

FIGURA 6

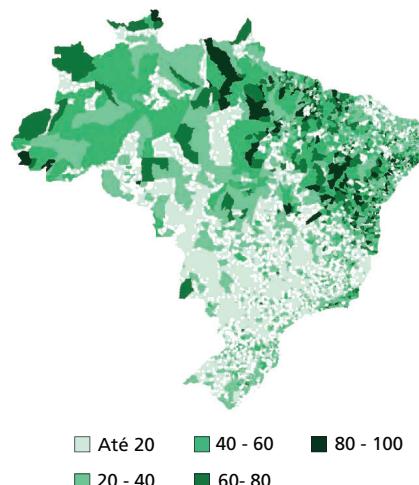
Distribuição de professores de artes sem formação na área (2012)
(Em %)



Elaboração dos autores.

FIGURA 7

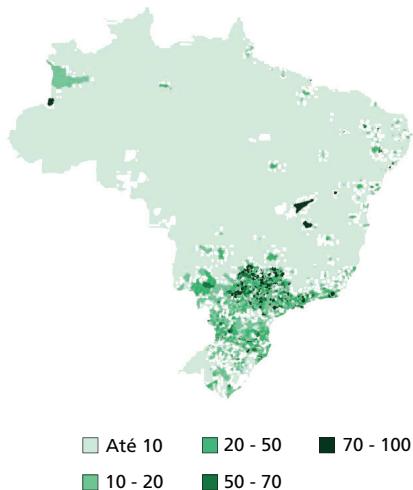
Distribuição de professores de artes sem formação superior (2012)
(Em %)



Elaboração dos autores.

FIGURA 8

Distribuição de professores de artes com formação na área e que dão aulas dessa disciplina (2012)
(Em %)



Elaboração dos autores.

Na figura 8, a maior parte dos municípios apresenta um valor percentual de até 10% de professores formados em artes e que dão aulas de artes. Não são poucos os municípios onde esse valor se eleva relativamente. Nessa situação, encontram-se especialmente os municípios da região Sudeste (principalmente do sul de Minas Gerais) e parte da região Sul. Este pequeno conjunto tem um grande número de municípios com porcentagem de professores de artes que dão aulas dessa disciplina em nível superior a 20%. Efetivamente, esses números não são nada promissores.

Essas características do magistério fazem com que a expansão do número de professores, quando se dá, venha seguida do nascimento de inúmeras necessidades diferenciadas, entre elas a de ações de formação continuada adequadas a cada contexto singular e a cada feixe de trajetórias profissionais únicas. Em geral, as políticas globais desconsideram as condições singulares do trabalho docente. Em sala, os professores lidam com recursos objetivos disponíveis e com estratégias pedagógicas que devem necessariamente considerar as condições mínimas que, em geral, lhes são oferecidas para a formação cultural e artística dos alunos. É nesse quadro, no espaço de sala de aula, e no contexto de formações específicas que são selecionados conhecimentos a serem oferecidos à experiência dos alunos. Dar aula de artes não é o mesmo que dar aulas de geografia ou matemática. As exigências e os repertórios didáticos e pedagógicos são bastante distintos, o que exige formação específica.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Não há dúvidas, do ponto de vista quantitativo, quanto ao fato de o número de professores de artes ser insuficiente para uma ampla universalização das artes no sistema educacional e, por conseguinte, no território nacional. Não há dúvidas a respeito do menor número de alunos que têm acesso ao ensino das artes. A literatura a respeito já é vasta para apontar os equívocos metodológicos na arte-educação, os preconceitos que se desenvolveram historicamente e que são atuais em relação às artes e ao seu ensino. Todavia, nos ativemos no momento à distribuição das potências e das carências no território brasileiro.

O desafio educacional para a formação de professores capazes de desenvolver disposições ativas em relação à arte é significativo, pois envolve, por um lado, o direito à educação integral e, por outro, a convivência com fortes restrições financeiras, econômicas e institucionais. Da mesma forma, tal como se encontram desafios administrativos e na formação, há desafios relacionados aos métodos didáticos e pedagógicos. Se nem todos nós somos artistas, podemos compreender e usufruir da arte de forma contextualizada histórica, social e culturalmente, mas podemos também usufruir dela de forma estética. No entanto, são necessários processos de socialização e aprendizado. Acessar o acervo coletivo não é algo natural, exige método e pessoas capacitadas para fazê-lo.

Nesse quadro, não se pode deixar de apontar um elemento fundamental que transforma a situação da arte-educação em algo muito grave: as suas carências convivem com, e têm como uma de suas causas, a percepção culturalmente orientada de que a arte é secundária em relação às disciplinas como a matemática, o português e as científicas, como a física, a química e a biologia. Falta-nos uma percepção mais precisa a respeito do papel das artes na educação, tanto no seu valor em si, quanto como recurso que lida com os conteúdos das outras disciplinas. As artes mantêm relações complexas com os processos de aprendizagem, experimentação, interpretação e decodificação de informações. Pode-se dizer que nenhuma outra linguagem (discursiva ou científica) transmite os significados experimentados pelas artes. Todavia, as diferentes linguagens não se excluem, ao contrário, se relacionam e deveriam compor a experiência de aprendizado e da internalização de uma intenção reflexiva, postura típica dos processos educativos críticos. Contudo, esses aspectos não são levados a sério de modo sistemático.

Todos esses elementos formam um círculo de ferro de causas e efeitos que não permitem o desenvolvimento de ações na área das políticas de educação e cultura. Os gestores públicos não compreendem a importância das artes no processo de desenvolvimento global das pessoas e ainda têm que lidar com carências em áreas mais “nobres” da educação, como as matemáticas, as letras e as ciências. O quadro se acentua naquelas menos “nobres”, como as artes e a literatura.

Contudo, é de se acrescentar que todas essas disciplinas, apesar de maior ou menor expressão numérica dos professores ministrantes e alunos que assistem a elas, sofrem do problema da efetividade e da qualidade de processos que envolvem a relação ensino-aprendizagem. Muitos desafios podem ser encontrados nesse caminho: *i)* as questões relacionadas aos métodos de ensino; *ii)* o problema da interculturalidade; *iii)* a interdisciplinaridade; *iv)* as novas tecnologias; e *v)* a formação dos professores.

O sistema educacional brasileiro avançou muito nos anos que se seguiram à CF/1988, mas pode-se dizer, no caso da arte-educação, que há muitas pedras no caminho. Se analisarmos o conjunto de mapas e indicadores apresentado, veremos que o território é desigualmente tomado por carências e potências. Os problemas desdobram-se e ganham concretude em cada configuração social, institucional e territorial. Olhando de maneira panorâmica, os desafios são imensos. Ao nos aproximarmos dos municípios, das escolas, do professor de forma sucessiva e em cada um dos seus nichos territoriais, apesar de reduzirmos a escala, somos capazes de perceber as reais dimensões do desafio. A garantia não só do direito à educação e à cultura mas também do direito de todos às artes e à formação integral é uma questão que nossas instituições estão longe de ter capacidade de equacionar.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. M. **Arte-educação no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- _____. Arte-educação no Brasil: do modernismo ao pós-modernismo. **Revista Digital Arte**, out. 2003. Disponível em: <<http://www.revista.art.br/site-numero-00/anamae.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2012.
- _____. **A imagem no ensino das artes**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BARBOSA, F.; ELLERY, H.; MIDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 2, n. 17, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/XLKcb7>>.
- _____. Ministério da Cultura. Conselho Nacional de Política Cultural. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Brasília: MinC, nov. 2010.
- BRUNNER, J. J. **La cultura como objeto de políticas**. Santiago: Flacso, 1985. (Material de Discussión, n. 74).
- COMETTI, J. P. Arte e experiência estética na tradição pragmatista. **Revista Poiésis**, Santa Catarina, n. 12, nov. 2008.

COSTA, R. V. **Federalismo e organização sistêmica da cultura:** o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

COUTINHO, E.; BARBOSA, F. **Arte, educação e a prova do pudim:** entre os diretos públicos subjetivos e a efetividade das políticas da arte. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2240).

CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DELEUZE, G. **L'abécédaire de Gilles Deleuze.** Paris: Liberation, 1994.

DEWEY, J. **Democracia e educação.** Tradução de Anísio Teixeira e Godofredo Rangel. São Paulo: Nacional, 1979.

_____. O desenvolvimento do pragmatismo americano. Tradução de Renato Kinouchi. **Scientiae Studia**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2007.

_____. **Arte como experiência.** Tradução de Vera Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, R. Um Estado liberal pode patrocinar a arte? In: DWORKIN, R. **Uma questão de princípio.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HIGGINS, C. Instrumentalism and the chichés of aesthetic education: a deweyan corrective. **Education and Culture**, v. 4, n. 1, 2008.

KLOPPENBERG, J. T. Pragmatism: an old name for some new ways of thinking? **The Journal of American History**, v. 83. n. 1, p. 100-138, June 1996.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996.

LANIER, V. Devolvendo arte à arte-educação. In: BARBOSA, A. M. **Arte-educação:** leitura no subsolo. São Paulo: Cortez, 2008. p. 43-47.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par ses instruments. In: _____. **Gouverner par les instruments.** Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

MATTERN, M. John Dewey, art and public life. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 1, p. 54-75, Feb. 1999.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Français de Science Politique**, França, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

NEUBERT, S. Reconstructing deweyan pragmatism: a review essay. **Educational Theory**, v. 59, n. 3, p. 12, 2009.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **Educação brasileira:** estrutura e sistema. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SEIXAS, C. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SILVA, F. A. B. da. **Relatório do redesenho do Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea/MinC, 2012.

SILVA, J. A. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, V. P. **A cultura a que tenho direito:** direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

SMITH, R. Excelência no ensino da arte. In: BARBOSA, A. M. **Arte-educação:** leitura no subsolo. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUCY, D. Não existe expressão sem conteúdo. In: BARBOSA, A. M. **Arte/educação contemporânea:** consonâncias internacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

STRAVINSKY, I. **Poética musical**. Tradução de Eduardo Grau. Barcelona: Acantilado Editorial, 2006.

SUREL, Y. Les politiques publiques comme paradigmes. In : FAURE, A. ; POLLET, G. ; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**. Débats autour de la notion de référentiel, Colección Logiques Politiques, Paris: L'Harmattan, p. 125-151, 1995.

TOURINHO, I. Transformações no ensino da arte: algumas questões para uma reflexão conjunta. In: BARBOSA, A. M. **Inquietações e mudanças no ensino da arte**. São Paulo: Cortez, 2008.

WILSON, B. Mudando conceitos da criação artística: 500 anos de arte-educação para crianças. In: BARBOSA, A. M. **Arte/educação contemporânea:** consonâncias internacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABREU, L.; SILVA, F. A. B. (Org.). **As políticas públicas e suas narrativas:** o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA, A. M. **John Dewey e o ensino da arte no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

- _____. **Arte-educação:** leitura no subsolo. São Paulo: Cortez, 2008a.
- _____. **Inquietações e mudanças no ensino da arte.** São Paulo: Cortez, 2008b.
- _____. **Arte/educação contemporânea:** consonâncias internacionais. São Paulo: Cortez, 2008c.
- DALLARI, M. P. B. **Políticas públicas:** reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **Les politiques publiques comme paradigmes:** la construction du sens dans les politiques publiques – débats autour de la notion de référentiel. Paris: L'Harmattan, 1995. (Colección Logiques Politiques).
- KINOUCHI, R. R. Notas introdutórias ao pragmatismo clássico. **Scientiae Studia**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 216-217, 2007.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas:** coletâneas. Brasília: Enap, 2006.

APÊNDICE

TABELA A.1

Brasil: escolas com artes e literatura e sem professor de artes – Grandes Regiões, Unidades da Federação (UFs) e regiões metropolitanas (RMs) (2012)

Região/UF/RM	Escolas			Escolas sem professor de artes (%)
	Total	Artes ¹	Literatura ¹	
Brasil	191.852	137.669	153.532	28,2
Norte	23.851	20.316	21.845	14,8
Nordeste	74.445	55.052	66.648	26,1
Sudeste	58.362	37.407	39.757	35,9
Sul	25.401	17.191	17.427	32,3
Centro-Oeste	9.793	7.703	7.855	21,3
Rondônia	1.397	1.022	1.232	26,8
Acre	1.693	1.553	1.571	8,3
Amazonas	5.554	5.015	5.215	9,7
Roraima	755	490	642	35,1
Pará	11.811	10.008	10.903	15,3
Amapá	826	703	715	14,9
Tocantins	1.815	1.525	1.567	16,0
Maranhão	13.398	11.785	12.220	12,0
Piauí	6.367	4.991	5.705	21,6
Ceará	8.785	7.186	7.455	18,2
Rio Grande do Norte	3.891	3.006	3.201	22,7
Paraíba	5.913	4.458	5.405	24,6
Pernambuco	10.012	8.922	9.129	10,9
Alagoas	3.307	2.915	2.955	11,9
Sergipe	2.296	2.000	2.053	12,9
Bahia	20.476	9.789	18.525	52,2
Minas Gerais	16.960	12.434	12.738	26,7
Espírito Santo	3.335	2.447	2.520	26,6
Rio de Janeiro	10.703	6.786	8.527	36,6
São Paulo	27.364	15.740	15.972	42,5
Paraná	9.198	6.718	6.760	27,0
Santa Catarina	6.230	3.716	3.795	40,4
Rio Grande do Sul	9.973	6.757	6.872	32,2
Mato Grosso do Sul	1.632	1.179	1.200	27,8
Mato Grosso	2.610	2.143	2.151	17,9
Goiás	4.443	3.544	3.617	20,2
Distrito Federal	1.108	837	887	24,5

(Continua)

(Continuação)

Região/UF/RM	Escolas			Escolas sem professor de artes (%)
	Total	Artes ¹	Literatura ¹	
RMs	38.948	25.083	27.720	35,6
Belém	1.583	1.282	1.364	19,0
Fortaleza	2.138	1.827	1.911	14,5
Recife	2.623	2.222	2.304	15,3
Salvador	3.268	1.711	2.783	47,6
Belo Horizonte	3.920	2.778	2.838	29,1
Rio de Janeiro	7.374	4.783	5.905	35,1
São Paulo	11.951	6.652	6.731	44,3
Curitiba	2.470	1.684	1.704	31,8
Porto Alegre	3.621	2.144	2.180	40,8

Fonte: Censo Escolar 2012/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Professores podem lecionar mais de uma disciplina.

TABELA A.2
Brasil: número de professores de artes e literatura – Grandes Regiões, UFs e RMs (2012)

Região/UF/RM	Professores ¹		
	Total	Artes	Literatura
Brasil	2.095.013	579.866	957.905
Norte	181.930	78.118	101.387
Nordeste	609.786	233.214	326.930
Sudeste	847.123	156.129	334.070
Sul	309.900	65.641	126.066
Centro-Oeste	146.274	46.764	69.452
Rondônia	16.823	5.848	8.858
Acre	10.440	5.546	6.314
Amazonas	39.018	19.663	23.370
Roraima	6.890	1.947	3.464
Pará	80.680	33.468	45.163
Amapá	10.162	4.068	5.027
Tocantins	17.917	7.578	9.191
Maranhão	93.809	45.883	53.043
Piauí	43.165	15.855	22.233
Ceará	91.366	38.504	47.385
Rio Grande do Norte	34.411	13.442	17.471
Paraíba	46.352	15.424	24.726
Pernambuco	90.145	44.202	49.428

(Continua)

(Continuação)

Região/UF/RM	Professores ¹		
	Total	Artes	Literatura
Alagoas	32.120	15.417	18.051
Sergipe	21.905	9.390	11.516
Bahia	156.513	35.097	83.077
Minas Gerais	218.307	60.606	96.175
Espírito Santo	41.261	7.351	16.466
Rio de Janeiro	153.361	22.477	67.900
São Paulo	434.194	65.695	153.529
Paraná	120.314	22.532	51.967
Santa Catarina	72.635	9.097	24.501
Rio Grande do Sul	116.951	34.012	49.598
Mato Grosso do Sul	26.815	3.945	11.792
Mato Grosso	33.889	14.286	17.030
Goiás	58.184	20.408	28.213
Distrito Federal	27.386	8.125	12.417
RMs	603.114	117.994	244.320
Belém	20.484	5.301	9.444
Fortaleza	29.763	10.806	14.346
Recife	31.993	13.147	16.009
Salvador	36.532	5.782	16.884
Belo Horizonte	65.261	18.516	28.090
Rio de Janeiro	112.400	15.465	50.138
São Paulo	221.965	29.738	73.566
Curitiba	37.138	5.895	16.311
Porto Alegre	47.578	13.344	19.532

Fonte: Censo Escolar 2012/Inep.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Professores podem lecionar mais de uma disciplina.

TABELA A.3
Brasil: número de alunos de artes e literatura – Grandes Regiões, UFs e RMs (2012)

Região/UF/RM	Alunos		
	Total	Artes	Literatura
Brasil	49.936.429	6.748.134	11.757.117
Norte	5.095.583	904.493	1.329.131
Nordeste	15.081.355	2.451.335	4.070.314
Sudeste	19.694.466	2.228.552	4.283.442
Sul	6.452.940	719.963	1.317.835
Centro-Oeste	3.612.085	443.791	756.395
Rondônia	466.620	48.258	100.115
Acre	261.806	64.243	82.314
Amazonas	1.183.643	287.008	371.355
Roraima	143.540	15.663	35.287
Pará	2.404.547	397.620	607.140
Amapá	229.296	37.732	47.828
Tocantins	406.131	53.969	85.092
Maranhão	2.112.420	496.095	646.106
Piauí	942.966	138.354	237.130
Ceará	2.360.297	319.452	493.923
Rio Grande do Norte	882.235	128.333	200.510
Paraíba	1.031.758	151.016	284.749
Pernambuco	2.400.736	513.450	716.983
Alagoas	937.626	197.001	246.102
Sergipe	578.986	103.465	146.828
Bahia	3.834.331	404.169	1.097.983
Minas Gerais	4.785.205	535.835	1.006.509
Espírito Santo	914.138	81.953	156.994
Rio de Janeiro	3.722.225	244.589	801.970
São Paulo	10.272.898	1.366.175	2.317.969
Paraná	2.604.026	322.395	546.439
Santa Catarina	1.483.860	155.600	271.888
Rio Grande do Sul	2.365.054	241.968	499.508
Mato Grosso do Sul	664.567	59.565	119.202
Mato Grosso	865.111	127.161	185.095
Goiás	1.416.304	174.513	303.410
Distrito Federal	666.103	82.552	148.688

(Continua)

(Continuação)

Região/UF/RM	Alunos		
	Total	Artes	Literatura
RMs	15.188.361	1.696.800	3.276.505
Belém	665.914	67.902	121.002
Fortaleza	889.278	78.636	155.505
Recife	890.028	174.003	245.822
Salvador	999.890	77.309	224.089
Belo Horizonte	1.515.426	185.908	321.421
Rio de Janeiro	2.829.094	169.944	607.503
São Paulo	5.444.267	725.962	1.212.890
Curitiba	882.096	108.235	170.962
Porto Alegre	1.072.368	108.901	217.311

Fonte: Censo Escolar 2012/Inep.

Elaboração dos autores.

CAPÍTULO 10

CENÁRIOS PARA A CULTURA EM 2022^{1,2}

Ana Codes³
Frederico A. Barbosa da Silva⁴
Herton Ellery Araújo⁵

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma reflexão sobre as perspectivas para a área cultural em 2022. A estratégia analítica central é a elaboração de cenários que permitam explorar as possibilidades para o futuro e, ao mesmo tempo, organizar a reflexão a respeito de desafios do presente. Em geral, a técnica de elaboração de cenários deve lidar com simplificações, em contexto de incerteza e complexidade. Em muitos casos, o processo de reflexão e a organização de hipóteses são mais importantes que os cenários gerados em si.

Nesse espírito, foram elaborados quatro cenários possíveis para a área cultural em 2022, tendo como variável central comum os recursos financeiros ou, mais precisamente, o sistema de financiamento subjacente. Os cenários não só têm significados em termos de prospecção do futuro, mas também permitem problematizar as linhas de força da organização e das estratégias de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).⁶ Então, pôde-se usar a metodologia de elaboração de cenários para uma reflexão sobre as necessidades políticas de curto prazo que permitiriam ordenar, hierarquizar e priorizar ações.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap10>

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em Castro *et al.* (2010).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

6. A definição do SNC encontra-se em vários documentos da então Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (SAI/MinC); entre eles, o *Cultura, cidade e desenvolvimento local*, que o descreve como “um processo de articulação, gestão e promoção conjunta e coordenada de iniciativas, na área cultural, entre governos federal, estaduais e municipais e destes com a sociedade civil, com o objetivo de implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, visando ao desenvolvimento do setor, com pleno exercício dos direitos e acesso às fontes da cultura nacional”. Esse documento também aponta os acordos de cooperação federativa como um dos instrumentos básicos para a implantação do SNC. Disponível em: <<http://rubiciasaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/6900/1/291.%20cartilha%20de%20programas%20e%20a%C3%A7%C3%A1o%C3%A7%C3%A1o%20do%20MinC.pdf>>.

Como se disse, a questão do financiamento será tratada neste trabalho com certa minúcia, pois é central no cenário normativo,⁷ expressão do cenário desejado. Existe uma proposta de emenda à constituição (PEC) voltada para esse assunto, a PEC nº 150/2003, que atribuiria ao setor cultural, caso aprovada, um sistema de financiamento com base fiscal-orçamentária de caráter nacional e público. O problema do financiamento, na verdade, é o ponto forte e ao mesmo tempo o problema nuclear nas estratégias de consolidação do SNC. Então, deve ser considerado no momento da reforma e da construção das instâncias organizativas, nas estratégias de ampliação da infraestrutura e no desenvolvimento da produção cultural.

A reflexão sobre os quatro cenários vai procurar responder pelas condições de consolidação do SNC, partindo das premissas de que: *i)* a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a ideia de um federalismo cultural cooperativo, cuja realização efetiva e substancial não foi garantida pelo Estado e pela sociedade brasileira; e *ii)* a PEC nº 150/2003 oferece os recursos para a realização do programa constitucional. Assume-se que, como os direitos culturais são direitos dos cidadãos, as instituições básicas que os realizam devem ser universais, e os recursos têm de atender a todos segundo os princípios de igualdade e equidade.

Em primeiro lugar, o texto estabelece que o problema central da área cultural é a sua dificuldade de estabelecer uma política nacional abrangente. Mostra a fragmentação e a desarticulação das instituições da área ao apresentar o padrão de distribuição e as carências dos municípios brasileiros em termos de instituições culturais.

Depois, apresenta os pressupostos conceituais para delimitar uma das estratégias que viria a responder ao problema selecionado. O SNC organizaria e criaria capacidades estatais para enfrentar a fragmentação e a escassez de recursos na área, otimizando-os e racionalizando os usos dos recursos disponíveis. Assim, nessa parte, a análise tenta responder provisoriamente a algumas questões. O que é o SNC? Como pode ser interpretado à luz do arcabouço jurídico-constitucional no sentido de consolidar o federalismo cooperativo? Qual o papel do financiamento, quais os desafios da PEC nº 150/2003 e como se integram aos princípios do federalismo cooperativo? No mesmo movimento, já se começa a delimitar o cenário normativo ou desejado.

Esse quadro permite delimitar os potenciais de um SNC e seus desafios, que convergem em torno da necessidade de encontrar fórmulas para a garantia de equipamentos urbanos culturais em quantidade suficiente, em especial para aqueles municípios com maiores dificuldades fiscais e econômicas. Embora seja possível estabelecer estratégias diferenciais para a adesão dos municípios aos mecanismos de um SNC, não é razoável e nem é compatível com as premissas constitucionais

7. Os conceitos utilizados neste trabalho foram em grande parte aproveitados do trabalho de Buarque (2003).

excluí-las do sistema, sequer provisoriamente, com o argumento de estratégia política ou processo gradualista.

Além disso, ao refletir-se sobre perspectivas futuras, lançar-se-á também um breve olhar sobre o passado e o padrão de desenvolvimento da infraestrutura cultural dos municípios. O olhar para o passado tem a função analítica e metodológica de permitir que se levante a hipótese de que essa infraestrutura deve ser objeto de reflexão específica e ser pensada politicamente como parte do pacto federativo. Também permite assentar outra premissa, qual seja a necessidade de fortalecimento dessa infraestrutura.

Por exemplo, sabe-se que os usos e a frequência dos equipamentos culturais dependem de variantes socioculturais locais específicas, e que não é razoável esperar que cada município brasileiro tenha o mesmo rol de equipamentos com estas funções. O desafio neste trabalho é repensar o papel e as funções dos equipamentos e da infraestrutura cultural, dadas as peculiaridades de cada localidade, mas, sobretudo, é também pensar em políticas que permitam potencializar e de fato articular essas instituições em um quadro global de ações.

Para construir os cenários, partiu-se da ideia de um SNC descentralizado e participativo; portanto, a partir da ideia de espaços públicos institucionais articulados em nível nacional. Em uma hipótese inicial, esse sistema pode ser estruturado com significativo aporte de recursos fiscais das três instâncias de governo ou não. Uma segunda hipótese ergue-se sobre a existência de um eficaz arranjo de interlocução entre atores. E na terceira hipótese, considera-se a possibilidade da criação de fortes incentivos para o fortalecimento da infraestrutura institucional dos municípios. Nesse caso, o espaço de atuação pode ser tanto o próprio município quanto agrupamentos deles, ou territórios mais ou menos abrangentes.

O uso de recursos analíticos variados para o estabelecimento das hipóteses de base não deve confundir o leitor. Ao se pensar nos desafios da consolidação de um sistema de financiamento a partir da análise de probabilidades feitas segundo premissas políticas não realizadas – como a aprovação de vinculação de recursos à PEC nº 150/2003 –, o que se faz é estabelecer como premissa o fato de que os recursos financeiros têm centralidade na discussão de federalismo cultural, sejam eles os previstos na PEC ou em outro arranjo de financiamento, simplificando em grande parte a discussão a respeito de capacidades estatais.

Por fim, o estabelecimento de cenários permite que se organizem discussões mais substantivas sobre o federalismo cooperativo, especificamente no que diz respeito ao desenho das atribuições, ou seja, quais são – ou devem ser – as responsabilidades e as competências de cada esfera de governo no processo de garantia dos direitos culturais.

2 PROBLEMA: A FRAGMENTAÇÃO E A DESARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

Os municípios brasileiros em geral possuem grandes carências no que se refere às instituições que garantem os direitos culturais. As redes de orquestras, museus, bibliotecas e livrarias, as emissoras de rádio e televisão, os arquivos e os equipamentos culturais de estados e municípios integram o SNC. Por isso, a reflexão sobre as condições de existência da cultura como objeto da política de Estado – este supõe o território nacional – não prescinde do dimensionamento constante da presença e da importância da oferta territorializada de equipamentos culturais, por mais controvertidos que sejam os seus papéis nas políticas culturais.

Dos 5.556 municípios brasileiros, 152 não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles.⁸ Para efetuar a análise da densidade da oferta de equipamentos nos municípios, criaram-se alguns agrupamentos, a partir de quinze tipos de equipamentos culturais. Foram considerados de alta densidade de oferta os municípios em que se encontram pelo menos doze equipamentos (80%); média densidade de oferta, pelo menos seis (40%) dos equipamentos; e baixa densidade de oferta, menos de seis equipamentos com presença superior a 50%.

De acordo com essa categorização, 82% dos municípios apresentam baixa densidade de oferta de equipamentos culturais, sendo que a região Norte apresenta 85% de municípios nesta categoria, dos quais 16,6% se situam como localidades com média densidade. Apresenta alta densidade apenas 1% das municipalidades brasileiras.

Alguns estados estão um pouco melhor relativamente à média: Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo no Sudeste; Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná no Sul; os estados do Centro-Oeste; Ceará no Nordeste; e Acre, Amazonas, Amapá e Rondônia no Norte têm porcentagem de municípios com equipamentos acima da porcentagem nacional.

É importante destacar que cada grupo de municípios por densidade de oferta de equipamentos apresenta heterogeneidades, mas pode-se caracterizá-los como conjuntos relativos e comparativamente homogêneos. Os municípios de alta densidade de oferta detêm 38% do produto interno bruto (PIB) e 26% da população. Seu PIB *per capita* é 43% superior ao do Brasil, assim como o PIB médio dos 53 municípios dessa categoria também é muito superior. Aqui está 1% dos municípios brasileiros, ou seja, apenas 53 municípios têm alta densidade de oferta de equipamentos.

Os municípios de média densidade de oferta representam 42% do PIB e 41% da população. Seu PIB *per capita* é pouco superior ao nacional (3%). A mesma

8. Bibliotecas, museus, teatro ou casa de espetáculos, cinemas, bandas de música, orquestras, clubes e associações recreativas, estádios e ginásios poliesportivos, videolocadoras, loja de discos, CDs e fitas, livrarias, *shopping center*, estação de rádio AM e FM, geradora de televisão, provedor de internet e cinema.

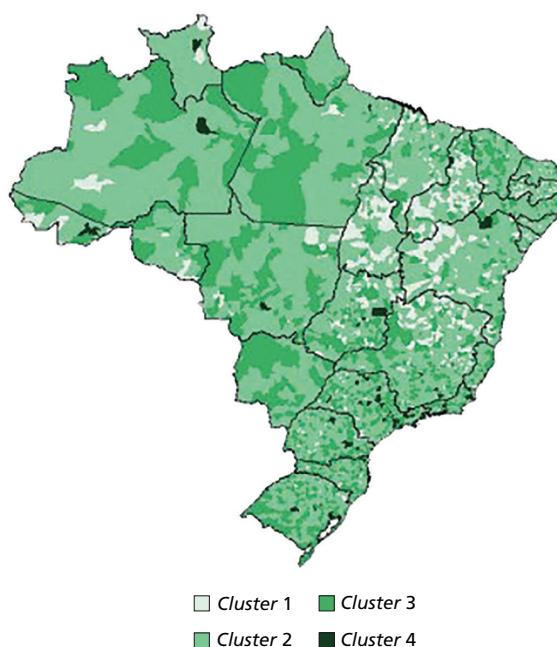
distribuição deste indicador pela categoria demonstraria que os municípios de média densidade têm um PIB médio quase 260 vezes o do Brasil. Nesta categoria estão 83% dos municípios brasileiros.

Os municípios de baixa densidade de equipamentos detêm 20% do PIB e 30% da população. Seu PIB *per capita* corresponde a 61% do PIB *per capita* do Brasil. O PIB médio dos municípios de baixa densidade de oferta é apenas 24% do nacional. Esta categoria tem 83% dos municípios brasileiros.

A representação territorial desses agrupamentos oferece um mapa com aspecto de um arquipélago que representa os conjuntos de municípios com características semelhantes (figura 1). As ilhas mais escuras (*cluster 4*) são os municípios com alta densidade de oferta. O *cluster 3* representa os de média densidade. Os *clusters 1* e *2* são os de baixa densidade. No entanto, separamos este último agrupamento em dois, de forma que o mais claro (*cluster 1*) não tem nenhum equipamento cultural.

FIGURA 1

Brasil: agrupamentos de municípios de acordo com a existência de equipamentos culturais



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essas breves considerações apresentam tentativas que, embora parciais, já permitem pôr ordem às informações sobre os municípios e seus equipamentos culturais. Esse quadro convoca a enunciação de duas questões. A primeira é a necessidade de estabelecer políticas territoriais diferenciais, pois os municípios, muitos diminutos e

sem recursos, devem ser objeto e sujeito de políticas específicas e próprias para cada tipo de necessidade local. A segunda é que, sozinhos, os municípios dificilmente conseguirão articular capacidades para implementação de políticas culturais abrangentes. Dessa maneira, é necessário pensar em articulações entre eles por meio de uma agenda de problemas construída em conjunto.

A oferta de equipamentos culturais obedece às motivações locais, sem esforços significativos dos governos federal, estaduais e municipais no estabelecimento de políticas para a criação e o aproveitamento racional desses equipamentos. Estes foram distribuídos de forma aleatória (sem coordenação ou planejamento mínimo), seguindo as razões locais, e não as políticas nacionais, estaduais ou municipais.

De modo geral, a densidade da oferta de equipamentos culturais nos municípios brasileiros é baixa. Isso se constitui em um dos problemas do SNC: a insuficiência da oferta institucional de espaços de produção, fruição e acesso a bens culturais e, por decorrência, da democratização da cultura. Diante isso, algumas indagações precisam ser feitas. Nas concepções de cultura vigentes, é estritamente necessária e desejável a presença de todos os tipos de equipamentos culturais no espaço local? Na presença de equipamentos, quais as funções que cada um deles pode adquirir? Como conectá-los entre si e qual o melhor caminho para isto? Qual o custo financeiro das opções? Estas questões aparecem no que se refere à interconexão entre instituições culturais.

Portanto, está-se diante de questões relativas, por um lado, às concepções e ao lugar que deve ser assumido pelos equipamentos culturais e, por outro, às prioridades alocativas, no que se refere tanto ao objeto (tipo de equipamento ou ação) e ao lugar de investimento (regiões de exclusão ou territórios culturais diferenciados) quanto às competências dos entes federados.

Em resumo, a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais, ou seja: que tratamento deve ser dado a uma possível rede de informações e à sua rede física de maneira a interconectá-las na forma sinérgica de um sistema? Como fazer para que as decisões sejam subsidiadas por informações oportunas? Quais os critérios de alocação de recursos? Quais os mecanismos institucionais que permitem as ações coordenadas e a negociação de conflitos?

Diante do exposto, é possível afirmar que o panorama atual e seus desafios apontam para a existência dos seguintes problemas: *i)* insuficiência de recursos locais, sejam financeiros ou de gestão; *ii)* vigência de mecanismo de financiamento que não tem referência com as diretrizes políticas; e *iii)* ausência de instituições federais, regionais e locais capazes de organizar a demanda.

Ensejam-se assim os delineamentos de quatro cenários para a área da cultura em 2022, quais sejam: cenário de crise, cenário extrapolativo, cenário de referência ou o mais provável e cenário normativo ou alternativo – o desejável –, que serão considerados adiante.

3 O CENÁRIO DESEJADO: O FEDERALISMO COOPERATIVO E O SNC

A CF/1988 estabeleceu os direitos culturais e a participação como bens primários, indicando ela mesma os responsáveis pela sua garantia. No caso da cultura, é dever do Estado constituir as condições institucionais para o exercício dos direitos pelos cidadãos.

No entanto, além do poder público e das suas três instâncias organizadoras, ou seja, a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios, cabe também aos mercados e à sociedade, ainda interpretando a CF/1988, a ação contínua na proteção, dinamização e valorização do patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial.

A forma mais frequentemente discutida para a potencialização e a racionalização das ações do poder público na garantia dos direitos consiste no Plano Nacional de Cultura (PNC) e no SNC. O elemento mais central – embora sempre acompanhado de recursos humanos, de gestão e tecnológicos – é o financiamento. O plano foi inserido na Constituição pela Emenda Constitucional (EC) nº 48, o sistema tem a PEC nº 416/2005 e o financiamento, a PEC nº 150/2003. Com a aprovação dessas propostas, a área teria um conjunto de elementos jurídicos capaz de delinear o SNC de forma clara e explícita.

A CF/1988 institui, em seu art. 23, o federalismo cooperativo, elencando matérias de competência comum entre os entes federados. Ressalva ainda que lei complementar fixe normas para essa cooperação. O art. 24, por sua vez, define competências concorrentes entre a União, os estados e o Distrito Federal, ressalvando neste ponto a limitação da União em estabelecer normas gerais e conferindo aos estados e aos municípios a prerrogativa de adaptá-las às suas especificidades, desde que não contrariem as leis federais. Os municípios não estão situados na área de competências concorrentes, mas têm competência para suplementar as legislações federais e estaduais quando lhes couber.

O desenho de federalismo cooperativo é justificável não apenas pelo quadro de enormes heterogeneidades dos territórios, populações e economias, mas também pelas necessidades de tratamento adequado a cada uma das realidades locais, pelas suas diferentes capacidades institucionais e financeiras. É um instrumento de atuação pragmática para solução de problemas concretos, de forma a racionalizar a atuação dos entes federativos e dos recursos disponíveis. De certa maneira, esse formato implica unidade e complementaridade na atuação das esferas de governo.

O objetivo desse tipo de federalismo é exatamente a cooperação para a qual são necessários mecanismos operacionais de coordenação das ações e no processo de discussão e definição de objetivos. Sendo assim, os processos de decisão, em geral, são conjuntos, embora a execução possa ser realizada de forma separada. Não há modelo padrão a ser seguido.

QUADRO 1

Organização do federalismo cooperativo cultural nos artigos da CF/1988

Artigos	Competências	Possibilidades de delimitação de competências
Art. 22 – competências da União	Explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. Legislar sobre populações indígenas. Legislar diretrizes e bases da educação nacional	Lei complementar pode autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
Art. 23 – competências comuns	Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural. Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.	Leis complementares poderão fixar normas para a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
Art. 24 – competências concorrentes (União, estados e Distrito Federal)	Proteger o patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Educação, cultura, ensino e desporto.	No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Fonte: Brasil (1988).
Elaboração dos autores.

O que há de elemento comum nas orientações ideais do federalismo é a cooperação e a possibilidade do planejamento compartilhado. Entretanto, as leis complementares que dariam vigência a um sistema com competências definidas para a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal jamais foram discutidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que o que há de característico no federalismo cultural brasileiro, tanto em termos jurídico-constitucionais quanto na atualidade política, é, por um lado, a presença de um sentido geral e potencial de cooperação e, por outro, na realidade política, a falta de iniciativas políticas suficientes para dar-lhe um caráter substantivo e operacional.

Assim, a CF/1988 trouxe, no seu desenho, a possibilidade do federalismo cooperativo no âmbito cultural. As PECs ora em trâmite no Congresso Nacional apenas explicitam um certo espírito de sistema, já presente no conjunto do texto constitucional. É verdade que a PEC nº 150/2003 traz uma novidade, que é a vinculação de recursos para a área cultural, mas deve-se dizer que, conforme expressam os arts. 22, 23 e 24, em caso de aprovação, a consecução disso dependerá da discussão e da aprovação de leis complementares.

Muito provavelmente, será no espaço político de discussão das leis complementares que este sistema ganhará contornos mais concretos e consistentes. Sem descuido dos processos políticos e sociais postos em marcha nos anos 2000 para a construção do SNC – sejam eles traduzidos em seminários, fóruns, conferências, convênios, criação de fundos, conselhos estaduais e municipais, subsistemas setoriais ou movimentos sociais –, parece que a prova dos nove da institucionalização é a inscrição, na Constituição, de dispositivos que expressem definições mais substantivas e politicamente mais consistentes com o espírito já presente na CF/1988.

3.1 O SNC: quatro componentes

O SNC em sua engenharia e em seu desenho é de grande complexidade. E o que significa isso? Primeiro ponto: significa que esse sistema, como um todo integrado, vai ter capacidade de articular atores públicos e privados em um conjunto de relações de interdependência e coordenação. O sistema, na verdade, visa potencializar capacidades e optimizar a ação dos atores. A melhor forma de fazer isso é por meio de mecanismos de coordenação, seja por meio de planos, seja por normas gerais ou do ajustamento do próprio sistema a planos locais, em seus vários níveis territoriais, atores múltiplos etc. A ideia básica é que deve haver uma articulação e uma coordenação entre os atores que estão presentes no sistema em torno de estratégias, diretrizes e prioridades políticas.

Segundo ponto: significa que o sistema terá capacidade de articulação de um arco de atores em instituições participativas estáveis. O sistema tem um conjunto de mecanismos gerais de articulação. São várias as formas de articular um sistema. Ele pode ser articulado por meio de incentivos fiscais, linhas de créditos, repasses orçamentários e organização de espaços e estruturas que permitam e signifiquem o exercício efetivo da cultura; ou seja, a articulação pode se relacionar com um sistema de incentivos financeiros a projetos, planos, comportamentos institucionais e assim por diante. Mas há outro elemento também presente: a existência de órgão de participação e pactuação. Então, este será o segundo mecanismo, ou seja, um sistema de interlocução entre os atores. Em suma, há dois componentes, diferenciados analiticamente, mas que podem, na prática, estar articulados: conjunto de operações de coordenação e conjunto de mecanismos de participação.

Terceiro ponto: nesse contexto participativo abrangente, em que se encontram atores da sociedade civil e públicos, podem-se destacar espaços específicos de discussão de temas relacionados à gestão do sistema. Isso não implica impermeabilidade da gestão à participação ampliada e nem sua redução a um tecnicismo. A ênfase é dada aos mecanismos estáveis de pactuação entre os gestores públicos nos três níveis de governo. Então, depara-se neste ponto com um terceiro elemento: mecanismo de pactuação intergestores. Também aqui a separação tem finalidade analítica, não sendo de todo impossível que a participação ampliada reforce a pactuação intergestores e vice-versa.

Recapitulando, o primeiro elemento consiste no exercício do sistema, analiticamente falando, separado do elemento participativo e separado do terceiro elemento, que é a pactuação de diretrizes, linhas e objetivos pelos gestores. Neste ponto, enfatiza-se e separa-se analiticamente a participação social ampliada dos elementos propriamente técnicos e políticos que envolvem as atribuições administrativas dos gestores.

O quarto ponto será abordado com mais calma mais adiante e é central na conformação do SNC, isto é, trata-se dos recursos ou do sistema de financiamento que dá materialidade e amplitude ao conjunto de elementos descritos até este momento. O financiamento deve ser separado em dois tipos: orçamentário e via incentivos fiscais (gasto tributário indireto). Quanto ao financiamento via gasto tributário indireto e à discussão das leis de incentivo, considerou-se que os marcos legais não seriam alterados. Essa aposta decorre da análise das amplas divergências que cercam a nova proposta do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que substituiria a Lei Rouanet. Se houver ajustes, serão laterais, e não estruturais, que recairiam, sobretudo, na política de alíquotas, o que manteria os montantes e não alteraria os mecanismos básicos de decisão, mas provavelmente mudaria as proporções entre os recursos próprios das empresas e os da renúncia fiscal. Então, a mudança da Lei Rouanet é um elemento fixo nos quatro cenários.

Portanto, o sistema ganha quatro dimensões:

- sistema como conjunto de relações e operações institucionais;
- sistema como conjunto de mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores;
- sistema como conjunto de comunicações e decisões entre os gestores; e
- sistema de financiamento.

Assim, o sistema nacional é composto por quatro elementos que são fundamentais, separados analiticamente e que, no seu efetivo funcionamento, devem ter relações bastante densas.

3.2 As três instâncias reguladoras

Ainda será abordado outro ponto, mas que deve ser adiantado. A cultura pode ser organizada em três grandes instâncias. E deve-se dizer que não se dá ênfase neste estudo ao elemento ideológico e discursivo associado a essas instâncias, mas ao fato histórico e sociológico de que a cultura tem nelas referência normativa e de que elas oferecem elementos reguladores. Ou seja, as práticas no campo cultural são referenciadas a essas três instâncias e o entendimento de qualquer padrão de funcionamento do “sistema” tem de considerá-las.

A primeira instância é o mercado. A sua predominância significaria ou significa, para alguns analistas, neoliberalismo ou liberalismo. Ao contrário dessa posição, ao se associarem neste trabalho cultura e mercado, não se faz um julgamento moral ou político, mas se descreve um fenômeno. Efetivamente, o mundo da cultura tem regulação e dinamismo importantes, ligados aos mercados.

Grande parte da atividade cultural, na indústria cultural, no audiovisual, nas comunicações, em uma parte das artes, consideradas como belas-artes ou belas-letras, tem um elemento de mercado e encontra no mercado – como sistema de produção e demanda por bens simbólicos – uma instância organizacional importante.

A segunda instância é o próprio Estado. O papel deste é considerado central ao se narrarem histórias sobre a política pública. O Estado, com suas capacidades organizativas, com capacidades de articulação, de indução, de incentivo e assim por diante, tal qual preconizado na Constituição, reflete possibilidades de conferir à cultura uma densidade normativa e de recursos. Ao alocar e direcionar recursos financeiros, humanos e de gestão, além de criar normas, o Estado provê a sociedade de elementos próprios ao exercício dos direitos culturais.

A terceira instância é constituída pelas comunidades e pela sociedade civil propriamente, que cuidam ou desenvolvem atividades culturais que não dependem nem do Estado, nem dos mercados. Hoje, é possível exemplificar ações nesse sentido com o Programa Arte, Cultura e Cidadania, o famoso Pontos de Cultura e o Programa Mais Cultura, que captam e estimulam essas formas de organização comunitária locais, que se associam com a indução do governo federal, depois dos estados e dos municípios, tendo na instância comunitária e local os elementos mais presentes na dinamização dos processos culturais.

Assim, há três instâncias que devem ser pensadas sem preconceitos: mercado, Estado e comunidade ou sociedade. A partir desses elementos, e considerando as dimensões constituintes de um SNC (relações e operações institucionais, mecanismos de participação e comunicação ampliada entre atores, comunicações e decisões entre os gestores e financiamento), elaboraram-se quatro cenários diferenciados, como apresentados na próxima subseção.

3.3 Os quatro cenários

O quadro 2 apresenta os cenários construídos para a área cultural em 2022.

QUADRO 2
Cenários para a área cultural em 2022

Cenário	Instância organizadora dominante	SNC	Elementos
Cenário de crise	Mercado	Recessivo	Não aprovação da PEC nº 150/2003. Não consideração de planos nacionais e locais para a articulação de diretrizes, objetivos e metas políticas. Não operacionalização de sistemas de participação. Não participação de sistemas de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário extrapolativo	Sociedade/Estado	Fragmentado	Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumento natural dos recursos orçamentários. Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário de referência ou o mais provável	Estado/sociedade	Integrado/focalizado	Não aprovação da PEC nº 150/2003 e aumentos significativos de recursos (1% dos três níveis de governo). Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.
Cenário normativo ou alternativo	Estado/sociedade	Integrado	Aprovação da PEC nº 150/2003. Articulação de planos nacionais e locais. Operacionalização de sistemas de participação. Operacionalização de sistema de pactuação intergestores. Manutenção dos incentivos fiscais com mesmo desenho atual.

Elaboração dos autores.

3.3.1 Cenário de crise

Se o problema é a construção do SNC, este é o pior dos cenários. Então, o que acontece neste ponto? Aqui, delineia-se a desarticulação do sistema de financiamento público orçamentário e não se criam condições para um amplo leque de relações federativas cooperativas. Algo análogo ao que ocorreu na década de 1990. O início desta década de 1990 não foi realmente de desarticulação do sistema de financiamento orçamentário, nem de supressão do papel do Estado, embora, de fato, tenha mantido muitas de suas fragilidades.

A área encontrou, no início da mencionada década, um primeiro momento de grande desorganização, ocorrendo depois, no entanto, uma estabilidade desses recursos orçamentários. Mesmo ainda sendo pequenos e insuficientes, estes não deixaram de crescer. Não foi, portanto, um momento de desarticulação completa.

Até se pode dizer o contrário, o esforço de gasto foi, em termos de participação nos orçamentos, similar ao da década de 2000.⁹

O terceiro elemento do cenário refere-se à mitigação das iniciativas de capacitação do governo federal para realização de políticas federativas. Atualmente acontecem diversas iniciativas de aproximação do governo federal com governos estaduais e municipais e vice-versa. Já estavam presentes no período discussões a respeito de políticas nacionais e de possibilidades de um sistema, mas nenhuma iniciativa contundente se deu nesta direção.

Atualmente, há um processo de interlocução cada vez mais intenso, o que significa capacitação gradual para se consolidar o sistema. Para o primeiro cenário, essa premissa é vista de forma pessimista. Com a desarticulação de recursos financeiros, essa aproximação acaba sendo problemática, o que é potencializado por lógicas políticas relacionadas aos cenários regionais e municipais. Se estas forem contraditórias, podem gerar dificuldades e mitigação das iniciativas de aproximação entre os níveis locais de governo e o governo federal. Apenas um nível de recursos ponderáveis é capaz de estabelecer incentivos e condicionar a aproximação entre atores com recursos tão desiguais.

3.3.2 Cenário extrapolativo

No segundo cenário, a hipótese é a manutenção das coisas como estão, em especial em termos de capacidades estatais. Se o primeiro cenário apresentava a desorganização do financiamento, neste, a hipótese é a manutenção do sistema de financiamento público orçamentário com suas tendências atuais.

Houve, nos últimos anos, uma tendência de aumento dos recursos orçamentários, elevação bem significativa na década de 2000. Entretanto, a lógica orçamentária oferece acréscimos conforme parâmetros fiscais e capacidades de execução dos órgãos setoriais, limitando o incremento de recursos. Essa lógica responde a condições macroeconômicas e às políticas fiscais. Seguiu-se uma lógica orçamentária que tem não apenas um componente político, mas também um componente técnico-orçamentário muito forte.

Então, como se disse, a premissa nesse é a manutenção das tendências atuais: manutenção dos incentivos fiscais e das capacidades vigentes do Estado para realização das políticas federativas, que são bastante pequenas. Mas neste segundo cenário se mantém a mesma trajetória de articulação e de tentativas de capacitação. Assim, ele é positivo, mas bastante conservador, seria como se os fatores continuassem mais ou menos como estão.

9. Algo em torno de 0,14% e 0,17% da execução orçamentária.

3.3.3 Cenário de referência ou o mais provável

Este cenário mostra uma ruptura nas tendências atuais, sobretudo com o aumento dos recursos, sem a aprovação da PEC nº 150/2003, e os aumentos de recursos fiscais significativos. Como consequência, presume-se que se elevarão todas as outras capacidades (de articulação, de pactuação e de interlocução entre atores e de articulação entre os gestores). Observadas as movimentações em torno do sistema, com a destinação de recursos para projetos locais e a interlocução entre agentes públicos e atores sociais, esse cenário torna-se o mais provável. Obviamente, apresenta riscos significativos de não implementação, mas dadas as tendências e as forças sociais presentes pode ser qualificado como cenário de referência.

3.3.4 Cenário normativo ou alternativo

Já extensamente abordado neste texto, este seria o cenário ideal. Plasmaria, na realidade brasileira, as prescrições da CF/1988, que preconiza a vigência de um federalismo cooperativo cultural no país. Em geral, o cenário normativo é também o desejado. No entanto, optou-se por aproximar-lo do cenário alternativo, pois este expressa o compromisso com uma hipótese altamente restritiva e improvável, que em caso de realização transformaria todo o jogo político da área cultural. Apesar disso, mesmo com todo o apoio social já registrado nas duas conferências nacionais de cultura realizadas na década de 2000, a sua aprovação é improvável, dadas as resistências da área econômica às vinculações de recursos orçamentários, aos montantes que entrarão em disputa com outras políticas e também à presença de elementos de imprecisão e generalidade da proposta.

4 PROBABILIDADE DE REALIZAÇÃO DOS CENÁRIOS

O primeiro cenário, de crise, é pouco provável de se desenhar no horizonte histórico atual. A área cultural formou uma ampla coalizão de defesa e a forma como vem se articulando torna pouco provável o recuo para formas de regulação apenas mantidas pelo mercado. As duas conferências nacionais de cultura e a mobilização para a discussão de temas da área comprovam o amplo espectro do arco de alianças da área. Aliás, nem na década que usualmente se chama de neoliberal se conseguiu pulverizar a presença da instância estatal como fonte normativa, de regulação e incentivo à cultura. Desde então, muita capacidade de resistência e de recriação de instituições tem sido demonstrada na área cultural. Parece pouco provável, dado o cenário de composição de força, de articulação, que o primeiro cenário se cristalize.

O segundo cenário, extrapolativo, pelo seu caráter inercial, pareceria o mais verossímil. O aumento do número de operações políticas de cooperação e de direcionamento das ações dos níveis de governo para fortalecimento de políticas culturais é um dos elementos que parece guardar forte dinamismo.

No entanto, parece evidente, pelo comportamento das três esferas de governo, que a inércia no aumento de recursos pode ser transposta. Dessa forma, a pontuação de aumento destes até 1% dos recursos próprios pode ser considerada de alta probabilidade, desde que os problemas de processamento técnico e político, que estão sob certa governabilidade dos atores, sejam trabalhados com a maior celeridade e responsabilidade. Nesse caso, pode-se considerar que o limite entre o cenário extrapolativo, que apenas realiza mudanças conservadoras ou canônicas, e o cenário de referência é a intenção política de cada nível de governo em aumentar seus recursos para a cultura. O terceiro cenário seria assim o mais provável dado o potencial de mobilização e apoio. Também há de se considerar que o segundo cenário não aloca recursos em nível suficiente para a construção de um sistema, mas mantém um alto nível de fragmentariedade. As condições para um sistema nacional estão presentes apenas no cenário de referência e no normativo.

Com relação ao quarto cenário, normativo ou alternativo, é intuitivo que dificilmente a PEC nº 150/2003 venha a ser aprovada. Isso torna esse cenário pouco provável em sua realização. Mudanças no sistema de financiamento, mediante a aprovação de vinculação de recursos, que é o cerne deste cenário, têm aparentemente pouca probabilidade de confirmação, observados os conflitos alocativos com outras políticas e dados os problemas operacionais, que logo de início terão de ser enfrentados.

No entanto, nada impede que sejam feitos esforços de aumentos de gastos tributários orçamentários nos três níveis de governo. Devido ao amplo leque da coalizão política e social na área, o principal óbice é a disputa por recursos e as necessidades experimentadas por outras políticas públicas. Diante desses fatores, esse cenário torna-se pouco verossímil.

De qualquer maneira, vale voltar a atenção brevemente para questões que envolvem a PEC nº 150/2003 e a fragilizam para uma aplicação em curto espaço de tempo. Ainda mais porque esta proposta permite interpretações divergentes, pois apenas trata da vinculação de impostos e nada diz sobre transferências constitucionais. Ao contrário, por exemplo, da EC nº 14/1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e definiu os critérios operacionais, os objetivos e a forma do financiamento. Neste fundo, é tudo muito mais claro, em termos da destinação de recursos e das competências, quem faz o quê, e assim por diante.

4.1 A PEC nº 150/2003 e o federalismo cooperativo

A PEC nº 150/2003 garante a vinculação de receitas de impostos para a cultura: determina que anualmente a União aplique 2%, os estados, 1,5%, e os municípios, 1% das receitas resultantes de impostos diretamente nessa área. O aumento de recursos para o setor é um dos elementos necessários para a estruturação do SNC.

Em qualquer uma das opções, o aporte de recursos será bastante significativo e fundamental para a construção do SNC. A definição dos mecanismos operacionais e dos critérios de repasse dos recursos deverá ter um papel central na conformação do sistema. Dessa maneira, prováveis conflitos de interpretações devem ser considerados como parte de cenários que dificultem a aprovação ou a aplicação da emenda.

Portanto, cabem considerações a respeito da interpretação e da aplicação da PEC nº 150/2003 e do aporte de recursos que ela significará. A tabela 1 resume o problema. Apresenta duas interpretações possíveis para a emenda. A primeira considera que as porcentagens se aplicam à arrecadação de impostos – o que exclui taxas e contribuições – antes da dedução de transferências constitucionais. A segunda considera os impostos depois de deduzidas essas transferências. A última, por sua vez, considera uma posição defensiva de cada nível de governo, que procura o menor nível de alocação de recursos.

**TABELA 1
Simulação da aplicação da PEC nº 150/2003**

	União	Estados	Municípios	Total
Em R\$				
Receitas tributárias	253.622.786.590	254.970.465.575	47.192.829.661	555.786.081.826
Impostos antes das transferências	248.659.477.884	246.825.364.952	43.655.093.888	539.139.936.724
Impostos depois das transferências	111.839.817.694	297.295.458.961	151.990.297.734	561.125.574.389
Opção 1 – antes das transferências	4.973.189.558	3.702.380.474	436.550.939	9.112.120.971
Opção 2 – depois das transferências	2.236.796.354	4.459.431.884	1.519.902.977	8.216.131.216
Opção 3 – menor nível de gastos	2.236.796.354	3.702.380.474	436.550.939	6.375.727.767
Em %				
Relação entre as opções 1 e 2	45	120	348	90
Relação entre as opções 1 e 3	45	100	100	70
Participação da opção 1	54,6	40,6	4,8	100
Participação da opção 2	27,2	54,3	18,5	100
Participação da opção 3	35,1	58,1	6,8	100

Elaboração dos autores.

A expectativa de que essas interpretações se tornem objeto de conflito é plausível, dado o fato de que a vinculação implicará pressões maiores ou menores nos recursos de outras áreas, tais quais educação e saúde. Os gestores dos níveis de governo tratarão de oferecer interpretações segundo seus interesses, como é visível na discussão da EC nº 29/2000 na área da saúde, controvertida na definição de seus critérios de aplicação.

A PEC nº 150/2003 não define, por exemplo, se a gestão de documentos e os recursos destinados ao patrimônio e à cultura quilombola, que são parte da área

cultural na CF/1988, deverão ser considerados para efeito de aplicação das alíquotas, ou se bibliotecas de órgãos públicos e de universidades, claramente parte de políticas culturais, embora não vinculadas ao MinC, também o serão. Além disso, a emenda de vinculação de recursos para a cultura é bastante genérica no que diz respeito às transferências de recursos da União para estados e municípios. A tabela 1 abstrai essas questões simulando diferentes interpretações para a aplicação da PEC nº 150/2003.

Observa-se que as opções 1, 2 e 3 resultam de diferentes interpretações da PEC nº 150/2003. Na primeira, a aplicação da EC resultaria em R\$ 9 bilhões e se refere às porcentagens da emenda aplicadas aos recursos antes das transferências constitucionais. Nesse caso, a participação da União nos recursos seria de 54,6%, enquanto os estados teriam 40,6% e os municípios, 4,8%.

A segunda opção considera a aplicação das porcentagens depois das transferências e significa um aporte menor de recursos (em torno de 10%), inferior ao da primeira opção. A participação da União cai para 27,2% (R\$ 2,2 bilhões) e a participação dos estados e municípios sobe para 54,3% (R\$ 4,4 bilhões) e R\$ 18,5% (R\$ 1,5 bilhão), respectivamente.

Na última alternativa, os governos interpretam a PEC de forma defensiva ou conservadora, destinando o menor nível de recursos, que são, nessa estimativa, 30% inferiores aos da primeira opção. A participação dos estados passa a ser de 58,1%, a da União, 35,1%, e a dos municípios, 6,8%.

Não se deve descuidar do forte potencial conflitivo da PEC, pois implica pressões sobre os recursos destinados a outras políticas, sendo que os recursos financeiros das políticas federais se tornam objeto de muita sensibilidade, pois, a depender da opção, significariam aproximadamente R\$ 3 bilhões no orçamento da União. Mas problemas alocativos e políticos similares envolveriam estados e municípios. Outro ponto é o da equidade regional, ou seja, as opções implicariam diferentes resultados distributivos.

4.2 Equidade regional e atribuições das esferas de governo

Não custa bater na mesma tecla: o financiamento das políticas culturais governamentais é insuficiente e penaliza os diferentes segmentos culturais e a população, que se vê diante da deterioração do patrimônio cultural e da infraestrutura cultural básica. Os efeitos são obviamente perversos, no que se refere à promoção dos direitos culturais. Em que pesem os problemas anteriormente apresentados, é clara a necessidade de dar tratamento adequado à questão do financiamento cultural e é deseável o aumento de recursos.

Ao mesmo tempo, é necessária uma distribuição de encargos entre as esferas governamentais. Atualmente, as competências são concorrentes, ou seja, não são claras as responsabilidades específicas de cada uma dessas esferas. Dados

os montantes de recursos, certamente serão necessárias definições pactuadas sobre as respectivas responsabilidades, que permitam ações coordenadas entre os níveis de governo, para a redução das desigualdades e o desenvolvimento da institucionalidade da cultura.

O grande desafio será conciliar descentralização com capacidade de redução de desigualdades regionais. Esse desafio apresenta-se na forma da necessária conciliação entre a centralidade do papel dos municípios na execução de políticas culturais e do papel da União e dos estados na articulação de interesses federativos.

Dada a escala diminuta da maior parte dos municípios, é imprescindível a articulação em níveis territoriais mais amplos. Os consórcios constituem componente de uma alternativa interessante, pois partem de ação e iniciativas das próprias municipalidades. Há outras possibilidades, a exemplo de redesenho de territórios culturais, de uso de microrregiões e mesorregiões como espaços de representação de interesse e planejamento de ações.

Embora o conceito de descentralização comporte múltiplos significados, importa neste aspecto um ponto em especial, o de que a descentralização significa redistribuição de recursos, espaços de decisão e responsabilidades. A montagem do SNC implica, então, a busca de um equilíbrio entre essas dimensões. No entanto, dada a reconhecida heterogeneidade dos municípios e sua baixa densidade econômica, social e cultural, seguidas das suas carências em termos de infraestrutura cultural básica e capacidades financeiras, é razoável postular que a atuação administrativa e política na área cultural tenha que partir de unidades territoriais maiores que a do próprio município. Não é razoável esperar, por exemplo, que todos os municípios menores de 50 mil habitantes tenham todos os equipamentos culturais, mas é possível uma administração pactuada por parte de aglomerados de municípios de tamanhos diversos.

Apesar dos desafios a serem enfrentados, de qualquer ângulo que nos situarmos, a PEC nº 150/2003, se aprovada, aportará recursos significativos para a cultura, mas, em termos de equidade regional, dependerá das atribuições da União e dos estados. A compensação pelas desigualdades poderá estar alicerçada, no que se refere ao papel da União, na parte dos repasses obrigatórios para os estados e os municípios.

Há ainda a questão nada trivial que diz respeito à definição do que se constitui como desenvolvimento cultural ou, mais precisamente, o que é ou como se define “dispêndio cultural”. Qual é o objeto do financiamento cultural? Essa questão ganha relevância dadas as esperadas resistências às transferências vinculadas para a cultura, que são naturais se considerados os impactos sobre os recursos de outras políticas. No entanto, essas resistências podem ser minimizadas com definições abrangentes para essa questão, com ações estruturantes sobre a qualidade de vida, a

educação e a geração de empregos e ações transversais com outras áreas – políticas urbanas, de segurança, de transportes etc.

5 DESAFIO ESTRUTURAL E OUTROS DESAFIOS

Os municípios e os estados brasileiros são, em graus variados, dependentes de recursos de outros níveis de governo. Um complexo sistema de repasses financeiros da União para estados e municípios e de estados para municípios foi criado para compensar algumas das assimetrias presentes entre esses níveis e garantir que eles pudessem exercer suas prerrogativas constitucionais. Na verdade, é a estrutura tributária, os repasses constitucionais obrigatórios e a divisão de recursos tributários que compensam as dificuldades de estados e municípios. Grande parte destes dependem de recursos recolhidos pela União para realização de políticas. Essa é a estrutura federativa brasileira.

As assimetrias na distribuição de capacidades, de articulação, de realização de políticas e de recursos humanos seguem a mesma lógica dos recursos financeiros. Quando se dispõe mais destes últimos, provavelmente se obtêm maiores capacidades institucionais, de recursos humanos e de gestão.

A cooperação é de níveis múltiplos. Pode estar presente na formatação e no desenho das políticas e na estruturação de capacidades estatais de diferentes tipos e modalidades, a exemplo das capacidades de planejamento, gestão, recursos humanos, financeiros e uso de conhecimentos técnicos, procedimentais e jurídicos, entre outras. A fixação de focos e objetivos precisos para realização das políticas e ampliação de capacidade é necessária. Complementarmente, devem ser desenvolvidas visões de conjuntos dos problemas a serem enfrentados.

O que se afirma neste estudo é que, no processo de construção de um SNC, ainda se está na fase de articulação, e, para sua consolidação, será essencial uma produção normativa muito forte, como aconteceu no Sistema Único de Saúde (SUS), com as diversas normas operacionais.

Portanto, há uma necessidade de criação de normas. No caso do sistema em questão, são normas gerais, que atingem níveis operacionais muito específicos, tanto na transferência de recursos quanto nas atribuições de estados e municípios e da própria União em um sistema integrado. Logo, não parece suficiente simplesmente postular um sistema de articulação, mas há necessidade de uma produção normativa muito complexa para que essa articulação seja eficaz em termos de políticas.

Em resumo, se a prática mostra desde então que o SNC já avança em função de capacidades institucionais subjetivas, isto é, de informação técnica e de formação de pessoal qualificado, dotado de grande plasticidade – potencial de adaptação criativa aos contextos –, também mostra a carência de recursos para a ampliação e

a qualificação intensiva desse capital humano e para a pactuação de linhas de ação e estratégias de médio e longo prazo.

Em contrapartida, as capacidades dobram-se em capacidades objetivas, isto é, recursos financeiros e de gestão. Não se quer dizer neste estudo nada próximo ao discurso da gestão flexível, mas como a área cultural é muito complexa, deve-se falar o tempo todo da questão da transversalidade de suas atividades. A área exige transversalidade e os recursos têm de ser muito qualificados para aplicar esse princípio ou critério. Um técnico formado em determinada área que só domina sua especialidade discute e dialoga mal com as outras áreas. Então, a formação de capacidade de diálogo qualificado neste ponto é muito importante: diálogo técnico e diálogo referente à programação orçamentária, diálogo referente às operações necessárias, por exemplo, a uma licitação, tudo isso é muito importante na área, além da sensibilidade e da capacidade de estabelecer articulações e ações qualificadas com agentes culturais propriamente.

Outro ponto é o da unidade territorial da política. Provavelmente, os municípios não têm escala suficiente para gerenciamento de uma série de recursos – se não têm nem na área de saúde, que em alguns casos é mais padronizada, muito menos teriam na cultura. Nesse caso, as escalas de gestão territorial talvez devam ser objeto de reflexão política diferenciada. Os consórcios municipais, as associações de municípios etc. resolvem em parte essa questão. O consorciamento é uma oportunidade para os municípios discutirem a distribuição de equipamentos, de atividades, de atribuições relativas à capacitação, entre outros, sendo assim uma possibilidade mais radical para a área de cultura.

Existem algumas iniciativas, mas a ampliação das experiências talvez seja um elemento importante de simplificação desse sistema, que tem de lidar com um grau de heterogeneidade muito grande; heterogeneidade esta não só financeira, mas também de capacidades. Sendo assim, repensar a unidade territorial de gestão talvez seja imprescindível para a área, ao mesmo tempo que se faz necessário estabelecer e consolidar instrumentos de interlocução e planejamento conjunto.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BUARQUE, S. C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: Ipea, fev. 2003 (Texto para Discussão, n. 939).
- CASTRO, J. A. et al. (Org.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. 452 p.

CAPÍTULO 11

AS PRÁTICAS CULTURAIS E OS PLANOS DE CULTURA^{1,2}

Frederico A. Barbosa da Silva³
Juliana Sá⁴

A cultura e a educação pública estão acima, inclusive, do comitê de salvação pública. (...) Os professores devem impor a educação a um povo que não quer estudar. (...) A maior riqueza das nações é a sua cultura.

(Trechos da entrevista de Jorge Mautner ao programa Roda Viva, da TV Cultura, em 19 de junho de 2000).

1 APRESENTAÇÃO

As assertivas no trecho da entrevista de Jorge Mautner em epígrafe são o norte da reflexão feita neste capítulo: não há que opor a cultura a outras políticas, nem imaginar que estas devam constituir-se em impossíveis transversalidades. Considerando a cultura uma parte de um vasto e variado conjunto de direitos – à educação, à comunicação, à informação e ao reconhecimento dos modos de vida, saberes e fazeres de quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, para citar alguns exemplos –, os órgãos do setor devem articular-se com todas as outras políticas de forma sistemática ou em função de categorizações e classificações genéricas próprias para organizar discursiva e praticamente as ações.

A cultura é a estrutura valorativa das sociedades, a ação intencional, crítica e criativa, que deve ser acessível a todos. A cultura vivida e a experiência nem sempre se opõem às formas objetivadas, legítimas e institucionalizadas. Entre subjetividades e conhecimentos formais, porém, pode ser que se produzam espaços intransponíveis.⁵ Portanto, as assertivas citadas anteriormente devem ser recontextualizadas. Formuladas no quadro do pensamento republicano radical, implicam reconhecimento do valor intrínseco da educação e da cultura, da ação

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-016-5cap11>

2. Publicado anteriormente em Ipea (2016), a partir de pesquisa financiada pelo Ministério da Cultura (MinC) e apoio da Secretaria de Cultura do Distrito Federal.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; professor do doutorado em direito e políticas públicas no Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

5. A vivência esgota-se na realização. A experiência é ação reflexiva, rememorada, solidária com outros processos individuais e sociais.

transformadora e democrática das instituições e da necessidade de políticas públicas abrangentes e universalistas.

A cultura é um processo contínuo, provisório, múltiplo, multidimensional, transversal, rizomático, parte de uma rede complexa de valores, crenças e práticas cotidianas, tanto institucionais quanto informais. Nos contextos culturais coexistem e interagem diferentes rationalidades, lógicas práticas e modos de viver. Como a vida cultural não envolve apenas a razão, argumentativa ou técnica, comunicativa ou instrumental, implicando dimensão subjetiva, afetiva e emocional, é necessário imaginar o desenvolvimento e a consolidação de práticas de convivência e solidariedade, capazes de recuperar a diferença como relação de reconhecimento da alteridade, mas também como relação conflitiva, capaz de potenciar e integrar diferentes rationalidades e afirmar diversidades.

Nesse sentido, as decisões políticas e administrativas não deveriam implicar nem uniformidade nem unanimidade, muito menos a anulação da diferença, mas, sim, a tradução dos conflitos entre atores em consensos dinâmicos, passíveis de serem questionados e criticados. A capacidade de improvisar, reagir de forma flexível e fluida, e responder de forma criativa e ética aos problemas deve ser seguida pelo respeito à alteridade e à diferença. A grande dificuldade é que o treino proporcionado nos quadros da cultura política vigente tende a contornar e evitar o conflito, procurando a homogeneidade por meio de trabalho de categorização e classificação, realizado não apenas pelo direito, mas também pelas ciências sociais engajadas na intervenção e na engenharia social. A negação das maneiras particulares de percepção e construção do mundo, do relacionar-se, expressar-se, comunicar-se e aprender de formas singulares etc. é muito comum como parte de processos de colonização cultural e de dominação de grupos específicos sobre outros.

A direção dos últimos anos nas políticas culturais foi reconhecer-las como autônomas, pressupondo uma institucionalidade específica, com órgãos, estruturas de gestão, financiamento e objeto de ação próprios da área. A ideia de Sistema Nacional de Cultura (SNC) é repleta de inúmeros pressupostos: *i)* órgãos gestores da cultura; *ii)* conselhos de política cultural; *iii)* conferências de cultura; *iv)* comissões intergestores; *v)* planos de cultura; *vi)* sistemas de financiamento à cultura; *vii)* sistemas de informações e indicadores culturais; *viii)* programas de formação na área da cultura; e *ix)* sistemas setoriais de cultura.⁶

6. A Emenda Constitucional (EC) nº 71/2012 traz os seguintes princípios: *i)* diversidade das expressões culturais; *ii)* universalização do acesso aos bens e serviços culturais; *iii)* fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; *iv)* cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; *v)* integração e interação na execução de políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; *vi)* complementaridade nos papéis dos agentes culturais; *vii)* transversalidade das políticas culturais; *viii)* autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; *ix)* transparéncia e compartilhamento das informações; *x)* democratização dos processos decisórios com participação e controle social; *xi)* descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; e *xii)* ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

O equacionamento da questão do financiamento, previsto na EC nº 71/2016,⁷ com a ideia de sistema de financiamento e o princípio da ampliação progressiva dos orçamentos culturais, é o ponto que fecha a geometria das políticas setoriais de cultura, mas que ainda está em processo de discussão por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150/2003.⁸ Na conjuntura atual, as chances de aprovação são remotas.

Assim, a complexidade do relacionamento entre SNC e sociedade não pode ser reduzida às narrativas arquitetônicas, em que ideias gerais associam-se para gerar uma retórica ou discurso de totalidade nacional, pois é na tradução local, experiência empírica única, que se entrelaçam posições, ideias, interesses e instituições; esse espaço é onde se indiciam particularismos irredutíveis e onde se desdobram complexidades que não são completamente formalizáveis em padrões de ação e em hierarquias de prioridades. O exercício das diferenças se dá em uma esfera de reconhecimentos, embora também de violências e de exclusões seletivas.

Pensando nesses aspectos é que se buscam indícios nos processos de elaboração do Plano de Cultura do Distrito Federal (PCDF), no desenho dos seus documentos provisórios e nas entrevistas com participantes do processo de elaboração, que permitam interpretar os desafios e as qualidades da política nacional e local de cultura. Nesse quadro, a reflexão sobre as práticas locais possibilita imaginar e compreender que sempre existem outras configurações de ideias, crenças e interesses que ordenam o mundo, sendo que o conflito nasce exatamente da impossibilidade de uma visão global e de uma arquitetura que coloque cada ator em um quarto

7. A EC nº 71/2012 estabelece o SNC e prevê a ampliação progressiva dos orçamentos públicos da cultura e como parte da estrutura do próprio SNC, de sistemas de financiamento à cultura. A PEC nº 150/2003 vincula receita de impostos à cultura.

8. A PEC nº 150 prevê a vinculação anual das receitas resultantes de impostos, inclusive as transferências, de 2% do orçamento federal, 1,5% dos estados e Distrito Federal e 1% dos municípios. A PEC é uma prioridade para a cultura e foi um dos temas da III Conferência Nacional de Cultura, realizada entre 27 de novembro e 1º de dezembro de 2013, em Brasília. A PEC nº 310/2004 propõe a aplicação de 2% das receitas tributárias. A PEC nº 421/2014 é precisa nas suas definições, propondo recursos mínimos e a aplicação gradual das alíquotas em três anos. Vejamos: "Art. 6º É acrescentado o 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: "Art. 98 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços para a preservação do patrimônio cultural brasileiro, a produção e difusão da cultura por parte da União serão equivalentes a: a) 0,5% do produto da arrecadação dos impostos no primeiro ano de vigência desta emenda constitucional; b) 1% do produto da arrecadação dos impostos no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; c) 1,5% do produto da arrecadação dos impostos no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional; Parágrafo único. Os percentuais fixados para os estados, o Distrito Federal e os municípios nos incisos II e III do art. 216-A deverão ser elevados gradualmente até o quinto exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quarto por ano. Art. 7º É acrescentado o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: Art. 99 Até o terceiro exercício financeiro após a promulgação desta emenda constitucional, a destinação dos recursos previstos no § 1º do art. 216-A será equivalente a: a) 15% para os municípios e 10% para os estados e o Distrito Federal no segundo ano de vigência desta emenda constitucional; b) 22% para os municípios e 15,5% para os estados e o Distrito Federal no terceiro ano de vigência desta emenda constitucional. Art. 8º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o § 2º do art. 216-A, os critérios de rateio dos recursos destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão os mesmos aplicáveis aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios" (Brasil, 2014).

reservado e funcional, pelo menos, do ponto de vista da descrição empírica do que acontece nos sistemas de ação e priorização local.

Não se afirma, com isso, que o SNC e o Plano Nacional de Cultura (PNC) colonizam os planos de cultura locais, afinal, essas discussões regionais têm ordens lógicas e políticas específicas. É necessário compreender de forma mais precisa os agenciamentos e os desafios nas relações entre os níveis de governo. Especialmente, é preciso enfatizar que fazer política cultural é produzir e sedimentar escolhas entre ídolos ou entre valores, ou seja, significa fazer escolhas no quadro de juízos críticos da cultura política. O balanço complexo entre conceitos republicanos e democráticos de um lado e, de outro, a centralidade no Estado ou nas dinâmicas sociais da cultura remete à discussão da disjuntiva conceitual entre acesso ou reconhecimento das culturas e, ainda, da democratização ou da democracia cultural.

Para organizar os argumentos, entretanto, apresentamos rapidamente a arquitetura e algumas das categorias gerais que organizam o PNC. O PNC constitucionaliza o SNC, dando forma a ele. Se o SNC traz pilares, o PNC orienta a ação pública, apontando diretrizes, metas, prazos e finalidades para a atuação dos poderes públicos.⁹ Faz parte da arquitetura normativa e constitui orientações gerais da constituição programática, mas não é rígido: estados, municípios e Distrito Federal devem tomá-lo como referência e inspiração, um texto em que cabem muitos desdobramentos e desenvolvimentos intertextuais. A textura semanticamente aberta encontra na linguagem e nas determinações gerais alguns dos seus limites mais evidentes, mas também encontra, nessa abertura e generalidade, possibilidades estratégicas, especialmente aquelas relacionadas ao gradualismo ou ao incrementalismo, que correspondem a adesões diferidas no tempo e a ponderações de conveniência dos governos locais. Há, entretanto, que se fazer diferenças na perspectiva ou no plano de análise. Em termos gerais, pode-se avaliar a presença de princípios ou ideias gerais e o alcance dos instrumentos propostos; depois, pode-se inferir algo relativamente ao comportamento dos diferentes atores envolvidos, nesse caso, dos atores envolvidos com a elaboração do PCDF.

Consideraram-se seletivamente três pontos como relevantes no PNC para desenvolvimento desta análise: *i)* compromisso com a avaliação, o que implica produção de medidas quantitativas e qualitativas determinadas pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que estabelece o PNC; *ii)* necessidade de consolidação e fortalecimento do Estado Cultural descentralizado, cooperativo e participativo; e *iii)* direcionamento e vinculação de recursos para a consolidação de políticas federativas.

Para acompanhar alguns desses pontos, centramos a discussão em torno do Estado Cultural no Brasil e distribuímos o texto da seguinte forma: na seção 2,

9. O PNC deve ser discutido nas conferências nacionais, aprovado pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC) e estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Cultura.

apresentamos rapidamente a estrutura geral do PNC, pressupondo que ele é um dos eixos que orientam a construção das políticas setoriais de cultura, e o SNC, quadro institucional que tem no Ministério da Cultura (MinC) um dos seus nós institucionais mais importantes. Aqui já se discute, em linhas gerais, o uso de alguns indicadores de práticas culturais para monitorar ações do PNC.

A seção 3 traz a descrição e breve reflexão sobre as articulações entre o PNC e o PCDF. Foram acompanhadas reuniões do governo do Distrito Federal realizadas pela Secretaria de Cultura (Secult) e, além disso, foram realizadas numerosas entrevistas. Nessa parte, mostra-se como o Distrito Federal lida com a área e como o PNC e as políticas locais podem ser considerados como um retrato em miniatura do que acontece em nível federativo.

A seção 4 reflete sobre tipos de ação do Estado Cultural e de relações possíveis com as instituições e os equipamentos culturais. Essa reflexão fecha o conjunto do texto, apontando as dificuldades das políticas republicanas e universalistas, considerando as imensas desigualdades sociais e culturais presentes no Brasil e também as fragilidades institucionais desde a Federação até as esferas locais de poder. Na seção 5 constam as considerações finais.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 O PNC

A revisão do PNC como parte da agenda da cultura veio em duas fases. A primeira começou no início do segundo semestre de 2015 e a segunda em abril de 2016, com expectativa de que o Sistema MinC trabalhe com base nas metas revisadas até junho de 2016.

O PNC é um instrumento importante para orientar, direcionar e priorizar ações no campo das políticas culturais. Mais importante, entretanto, é a possibilidade de dotar essas políticas de uma linha estável de atuação na garantia de direitos culturais. O PNC foi inscrito no art. 215 da Constituição Federal de 1988 pela EC nº 48, de 10 de agosto de 2005, e foi regulamentado pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, como mecanismo de articulação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil.¹⁰ Está previsto no art. 215 que:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

10. A Lei nº 12.343/2010 estrutura-se em quatro capítulos: atribuições do poder público, financiamento, sistema de monitoramento e avaliação e disposições finais.

- II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
- V – valorização da diversidade étnica e regional (Brasil, 1988).

O PNC foi elaborado com ampla e ativa participação da sociedade civil e, assim, serviu-se da escuta das demandas no campo das políticas culturais. Essa vasta colaboração reflete-se no escopo das demandas que abrangem a cultura como sistema das artes,¹¹ memória coletiva,¹² modos de vida, saberes e fazeres populares e tradicionais¹³ e, evidentemente, indica o papel da sociedade com complementariedade do Estado e de suas ações para o desenvolvimento cultural, respeitados os valores fundamentais. Na primeira década do século XXI, especialmente depois de 2003, apontou-se repetidamente para as três dimensões da cultura que deveriam ser objeto de cuidados por parte do poder público: a dimensão antropológica, a cidadã e a econômica.

As possibilidades de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estavam expressas no texto constitucional, bem como os planos plurianuais já estavam informados por diretrizes organizacionais dos órgãos de planejamento, abertos às possibilidades de integração de ações entre as esferas governamentais. Também estavam previstos os mecanismos de participação social, direito fundamental e integração das ações, aspecto que decorre do fato de o Brasil organizar-se na forma de um federalismo cooperativo. De qualquer maneira, a constitucionalização do PNC em dispositivo específico fortaleceu a intenção de que o pacto federativo se estendesse de forma explícita ao campo cultural, além do fato de ser resultado de um processo gradual, mas intenso, de mobilização coletiva – talvez o aspecto crucial da construção do PNC, já que este envolve não apenas instrumentos técnicos como também a mobilização ampla de atores.¹⁴

Na verdade, a proposta do PNC conforma um vasto conjunto de conceitos, valores, objetivos, estratégias e diretrizes, nem sempre claro, a ser acompanhado e avaliado. O plano e suas estratégias e diretrizes formam um texto denso e dotado de certa coesão, embora os conceitos trabalhados em cada parte desloquem-se por eixos semânticos instáveis, ou seja, mudam, ganhando nuances novas a cada novo uso. Esse caminho nem sempre é o melhor do ponto de vista do compartilhamento de métodos, metas e objetivos, dado o alto grau de imprecisão e a latitude semântica

11. Música, dança, cinema, literatura e leitura, artes cênicas e teatro.

12. Patrimônio material e imaterial, museus e museus sociais.

13. Culturas indígenas, quilombolas, populares, ribeirinhos etc.

14. Esse processo resultou do trabalho da Câmara dos Deputados e do MinC, que colocou em foco diretrizes gerais para o debate público. Decorreram desse momento diversos seminários em cidades brasileiras durante 2008. No ano seguinte, foi apresentado o documento *Por Que Aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas*.

deixada a cada enunciado do plano. Ou seja, o que é bom para a poesia, a literatura e a filosofia, nem sempre é bom para a clareza política.

Deve-se reconhecer, no entanto, que, do ponto de vista processual, isto é, do reconhecimento do campo das políticas culturais, seus objetos de ação e dos atores que ali estão se movimentando, há ganhos sensíveis, sobretudo, em relação ao amplo arco de apoio e de alianças que se configura para a mudança do padrão de comportamento do Estado em relação à cultura. O quadro 1 destaca as cinco estratégias e suas respectivas diretrizes, as quais permitem a visualização das intenções e a apresentação do sentido geral que nutre o PNC.

QUADRO 1
PNC: estratégias, diretrizes e objetivos

Estratégias	Diretrizes e número de ações	Objetivos
1. Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais	Instituições e mecanismos de integração (25 ações) Financiamento (19 ações) Legislação (13 ações)	Implantar o SNC, instituição de marcos legais e participação da sociedade civil; desenvolvimento de sistemas de informação, indicadores de avaliação, mecanismos de regulação de mercado e territorialização das políticas; aprimoramento das regras de financiamento e definição de prerrogativas e responsabilidades das esferas de governo.
2. Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira	Criação, conservação, preservação e valorização do patrimônio artístico e cultural diversificado (43 ações) Estímulo à reflexão sobre as artes e a cultura (21 ações) Valorização da diversidade (19 ações)	Adequar a legislação e a institucionalidade à convenção da diversidade da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).
3. Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural	Fluxos de produção e de formação de público (30 ações) Equipamentos culturais e circulação da produção (22 ações) Estímulo à difusão por meio da mídia (9 ações)	Criar condições para a formação artística e de público, bem como facilitar a disponibilização de meios de produção e difusão.
4. Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável	Capacitação e assistência ao trabalhador da cultura (18 ações) Estímulo ao desenvolvimento da economia da cultura (35 ações) Turismo cultural (13 ações) Regulação econômica (13 ações)	Formação profissional; regulamentação do mercado de trabalho; estímulo ao investimento e ao empreendedorismo; e inserção de bens culturais nas dinâmicas econômicas contemporâneas.
5. Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais	Organização de instâncias consultivas e de participação direta (18 ações) Diálogo com as iniciativas do setor privado e da sociedade civil (9 ações)	Criar condições para cogestão participativa das políticas com a sociedade; e criar redes, canais de acompanhamento e transparéncia.

Fonte: Brasil (2007).
Elaboração dos autores.

As estratégias desdobram-se em diretrizes, cada uma com um número específico de ações, enquanto os objetivos detalham um pouco as linhas de ação adotadas. De modo geral, estratégias, diretrizes e ações, embora se repitam e sejam aparentemente fragmentárias, apresentam uma visão de conjunto dos problemas e dos desafios da área cultural.

A par desse conjunto de considerações e descrições, pode-se afirmar que o PNC carrega elementos constituintes: princípios, objetivos, valores, metas e instrumentos de políticas. Enfim, o plano pretende articular de forma sistemática um conjunto de ações para a garantia de direitos culturais e a realização de objetivos. Narra um conjunto de hipóteses práticas e reúne meios para atingir fins determinados politicamente, sendo sua duração de dez anos. A subseção seguinte põe foco em algumas metas do PNC e seu desenho, concentradas no público e na concepção de aumento das frequências a tipos específicos de práticas.

2.2 Avaliação de frequência no PNC

A área cultural convive com um estranho dilema. Quem produz arte e cultura percebe suas atividades como socialmente desprestigiadas e, ao mesmo tempo, considera-as como fundamentais para o desenvolvimento integral das pessoas. Desse ponto de vista, as artes seriam atividades centrais para o desenvolvimento estético, afetivo e para a construção das subjetividades, além de expressarem formas de ser e estar no mundo. Assim, adicionam-se outras camadas de significados ao fato de se produzir arte e cultura: as subjetividades não são reduutíveis a formas estéticas padronizadas ou a quantificações; pelo contrário, seria necessário resistir a essas reduções. A relação com as políticas públicas seria, assim, um vínculo de necessidade e repulsa. Ao mesmo tempo, a política faz mediações de processos de reconhecimento e legitimação das várias formas do fazer artístico e cultural, além de produzir procedimentos burocráticos, de padronização de projetos, de uso de recursos (as prestações de contas são os pontos mais criticados) e de critérios excluientes.

No campo da avaliação de políticas, isso se reproduz. As avaliações de políticas públicas no campo cultural têm como unidade de análise os processos próprios das políticas públicas, assertiva algo trivial. É comum, entretanto, a proposição de avaliações que levem em consideração as subjetividades, que foquem projetos específicos e a necessidade de desenvolvimento de métodos avaliativos especiais, com participação dos atores dos processos, em escala de projetos e que considerem métodos estético-existenciais. O que se desconhece é a complementariedade das questões e dos métodos levantados, transformando problemas específicos em questões ideológicas, quando linhas particulares de avaliação são universalizadas, traduzindo preconceitos ou lutas simbólicas de campo institucional e social.

O PNC estabeleceu alguns objetivos e metas: ele transita pelo rol dos direitos culturais, valorizando questões relativas tanto às artes mais legítimas quanto às menos reconhecidas, passando pela cultura em sentido amplo e, com isso, valorizando as diferentes formas das culturas populares. Algumas metas, entretanto, podem ser reconsideradas em seu sentido geral e alcance. Limitar-nos-emos aqui a descrever

uma das metas, a de número 28, e alguns dos seus problemas. Certamente, insinua-se aqui a situação dos levantamentos de informações para os níveis locais.

BOX 1**PNC: meta 28**

Aumento em 60% do número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música.

Aumentar o número de pessoas que vão a museus, centros culturais, cinemas e espetáculos artísticos.

Como esta meta está sendo medida: pelo número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música, em relação à situação de 2010.

Situação atual da meta

De acordo com a pesquisa sobre práticas artísticas e culturais (Frequência de Práticas Culturais, do Sistema de Indicadores de Percepção Social – Sips), realizada em 2013 pelo Ipea, 14,9% das pessoas vão a museus ou centros culturais. Em relação aos espetáculos de teatro, circo ou dança, a frequência é de 18,1%. Frequentam espetáculos de música 13,8% da população, e cinemas, 24,6%.

Em comparação com a primeira edição dessa pesquisa, feita em 2010, os resultados de 2013 tiveram um aumento no número de pessoas que frequentam algum tipo de equipamento cultural descrito na meta. A única exceção foi a porcentagem dos que frequentam espetáculos de música, que apresentou um decréscimo em relação à sondagem anterior.

Elaboração dos autores.

Três grandes questões podem ser avaliadas por meio de pesquisas de frequentações de públicos. Primeiro, o aumento, a diminuição e a estabilização da frequência da população a certas atividades culturais. Segundo, a morfologia dos públicos, ou seja, o comportamento do público por suas características demográficas e sociais (idade, sexo, origem geográfica, classe social, nível de estudos, nível de renda), sendo que é possível explicar, em parte, a primeira (nível de frequentações em geral) por essas dimensões. A conclusão das pesquisas de público é que não existem públicos em geral e que o acesso e a realização de atividades têm componentes de desigualdade de classe, institucionais, de sexo, renda, idade etc. Por fim, a análise da morfologia de públicos apresenta as frequências e intensidades do comportamento relativas às atividades culturais, considerando que os investimentos e desinvestimentos envolvem o valor depositado nas atividades, ou seja, as disposições para realizá-las, mas também as situações de oferta, as preferências e as estratégias relativas dos indivíduos, contextualizadas segundo cada momento dos seus ciclos sociais e de vida.

As pesquisas de público apontam para a existência de motivações de realização ou não realização de práticas que não são explicadas pela redução do comportamento e das preferências a variáveis ou determinações sociais e demográficas. Essas práticas devem ser complementadas pelos múltiplos estilos e inserções dos indivíduos em redes de sociabilidades. É possível, por exemplo, que a frequência a certas atividades de grande legitimidade (exposições de artes plásticas) seja motivada não apenas pelo valor da atividade, mas pela companhia e pela dinâmica das amizades e afetos. Também é possível dizer que o padrão de comportamento enquanto leitor seja condicionado pelo ciclo escolar, pelas atividades profissionais, pelas condições do mercado editorial e pelas relações da leitura com o desenvolvimento de outras mídias, tecnologias e suportes de leitura (é muito comum o lançamento de livros

relacionados ao cinema e à televisão, assim como é conhecido o impacto da internet e do desenvolvimento de dispositivos digitais, inclusive com alternativas de acesso a informações – o YouTube é um exemplo evidente –, no comportamento de leitor).

Essas pesquisas apontam para o fato de que o gosto e as práticas de atividades culturais estão relacionados a complexas determinações sociais, com a produção de disposições que são internalizadas nas trajetórias dos indivíduos e nas suas relações com as dinâmicas dos espaços sociais. A socialização de valores é realizada na família, na escola e nas instituições culturais e, portanto, não existe gosto puro e desinteressado que não dependa de subjetividades construídas e da objetividade das relações sociais estruturadas. Educação, competência linguística e estética ou as disposições estruturadas para produzir e fruir a cultura são construções sociais e históricas internalizadas, não são variáveis formais, dependentes ou independentes, como indicam as estatísticas.

As disposições culturais, portanto, não se situam de forma alternativa e excludente no polo do subjetivo-estético (como querem os pós-modernistas) ou das objetividades (como querem as teorias econômicas mais formais e os vários sociologismos). Antes, situam-se no eixo dos espaços sociais estruturados pelas relações econômicas de um lado (capital econômico) e, de outro, pelo capital cultural (herdado da família, mas também construído na escola e nas interdependências com as outras instituições culturais), ou seja, em processos de mediação ou de relação de vai e vem entre um e outro polo.

Essas assertivas relacionam-se com aplicações práticas. Ignorar as condições sociais e culturais de acesso e barreiras invisíveis, como o desconforto para frequentar certas instituições e a falta de repertórios interpretativos dos indivíduos em relação às obras ou aos bens simbólicos ofertados, considerando idealmente a transparência e a universalidade de sentidos dos bens, apenas ajuda a reproduzir a desigualdade das condições do acesso à cultura objetivada. Assim, as instituições culturais deveriam considerar essas camadas de significação e a necessidade de oferecer ativamente os instrumentos de acesso aos sentidos dos bens culturais. Evidentemente, essas preocupações não são igualmente distribuídas pelos agentes culturais, sendo uma preocupação específica das instituições de cultura mais estruturadas. De qualquer forma, pode-se dizer que a arte e a cultura obedecem a determinações sociais.

O PNC está em pleno processo de revisão com a recepção de propostas em consulta pública amplamente participativa. O secretário de Políticas Culturais do MinC, Guilherme Varella, em reunião do grupo de trabalho responsável pela proposta de revisão do plano, enfatizou a necessidade de utilizar o Fundo Nacional da Cultura (FNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) de forma sistêmica.

O FNC não pode funcionar apenas como apêndice dos fundos de estados e municípios, mas precisa ser um meio para democratizar o acesso aos recursos. Já o SNIIC vai

subsidiar nossas atividades, com seus dados e indicadores, para que consigamos atuar de maneira integrada, mais metódica e menos intuitiva, atingindo nossos objetivos.¹⁵

Se as metas do PNC podem ser objeto de crítica, certamente não o serão pela insistência de adotarem parâmetros quantificáveis ou pelo fato de a cultura não poder ser reduzida a números. Todas essas considerações foram levantadas no processo de elaboração e durante as pesquisas de produção dos indicadores de práticas. Estão superadas. Mesmo com a resistência de número considerável de atores do campo cultural, não se pode mais desprezar a necessidade de definir medidas e a dialética entre quantidades e qualidades nas políticas públicas, que exigem ações no terreno das singularidades mas também em escala nos territórios. As opções de monitoramento relacionam-se com escolhas em termos de imagem-objetivo das políticas culturais: aumentar a frequência de público nas atividades culturais e, considere-se, nesse caso, para um rol limitado de práticas.

Essas duas decisões – a primeira sobre aumentar a frequência de práticas e a segunda sobre quais práticas serão utilizadas no rol a ser acompanhado – associam-se com a ideia de democratização, ou seja, pressupõem a desejabilidade do aumento global de frequência e da legitimidade das práticas selecionadas. Na verdade, o processo de formatação da meta relacionou-se menos com a legitimidade, em grande parte desconsiderada pelos gestores atuais – mais sensíveis à dimensão antropológica, ou melhor, “relativista”, dos valores culturais –, do que com a opção empírica de trazer para o PNC metas específicas e representativas de diferentes segmentos culturais presentes nos momentos-chave da formulação.

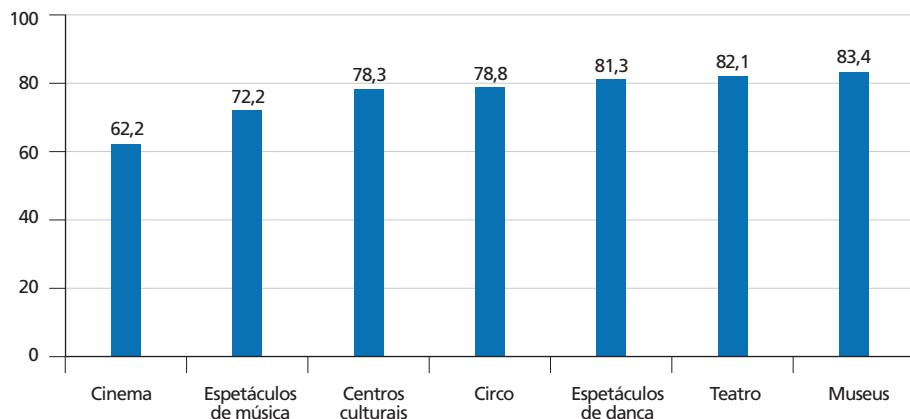
A pesquisa para a produção de indicadores, ao contrário, permitiu o questionamento da ideia dos públicos e das frequências homogêneas e indistintas, apontando para as características sociais e demográficas dos públicos frequentadores e para as desigualdades de acesso. Também apontou para as intensidades de frequência e para os níveis de investimentos e desinvestimentos diferenciados para cada uma das práticas.¹⁶

O gráfico 1 apresenta o percentual dos indivíduos que nunca fazem as práticas selecionadas. Dos entrevistados, 62% nunca vão ao cinema, e os percentuais dos que não mantêm práticas culturais aumentam quando se passa para outras práticas, como ir a espetáculos de música, centros culturais, circo, dança e teatro, até chegar aos 83,4% que nunca vão a museus. Pode-se imaginar que o aumento da frequência está correlacionado, para cada prática cultural, à diminuição do número dos que nunca a realizam. Existem, entretanto, outras determinantes importantes, como renda, local de residência e educação. A questão é se é possível agir sem atuar nesse conjunto de determinações de forma coordenada.

15. Disponível em: <<http://goo.gl/fNXWZE>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

16. A pesquisa de práticas culturais foi realizada no âmbito do Sips, tendo ido a campo em dezembro de 2013. A amostragem é representativa para o Brasil e teve 3.810 pessoas como respondentes.

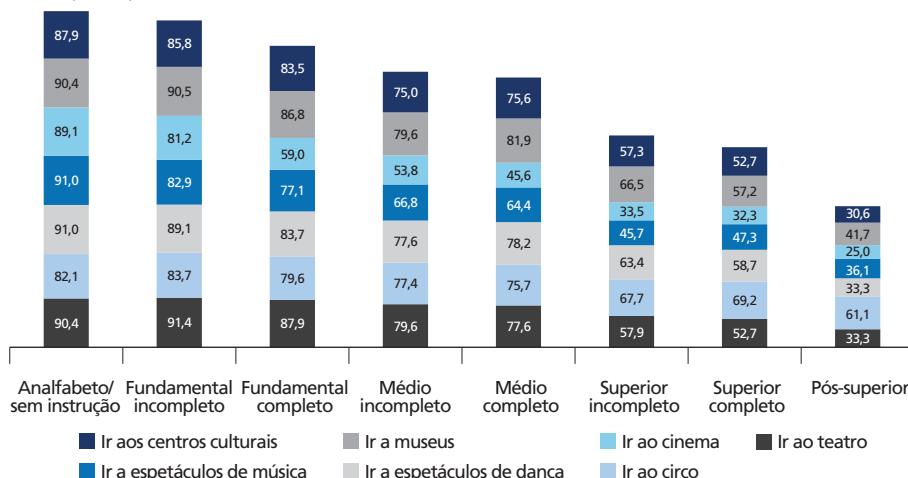
GRÁFICO 1
Não praticantes do rol de práticas selecionadas
(Em %)



Fonte: SIPS-Ipea, 2013.

O gráfico 2 mostra que o percentual dos que nunca realizam práticas culturais diminui com o aumento da escolarização, mas também mostra que o aumento das práticas não é homogêneo para cada uma delas. Comportamentos heterogêneos por categorias estatísticas (sexo, idade, renda e local de residência) e em relação à disposição de frequentar podem ser observados.

GRÁFICO 2
Não praticantes do rol de práticas selecionadas por nível de escolarização
(Em %)



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

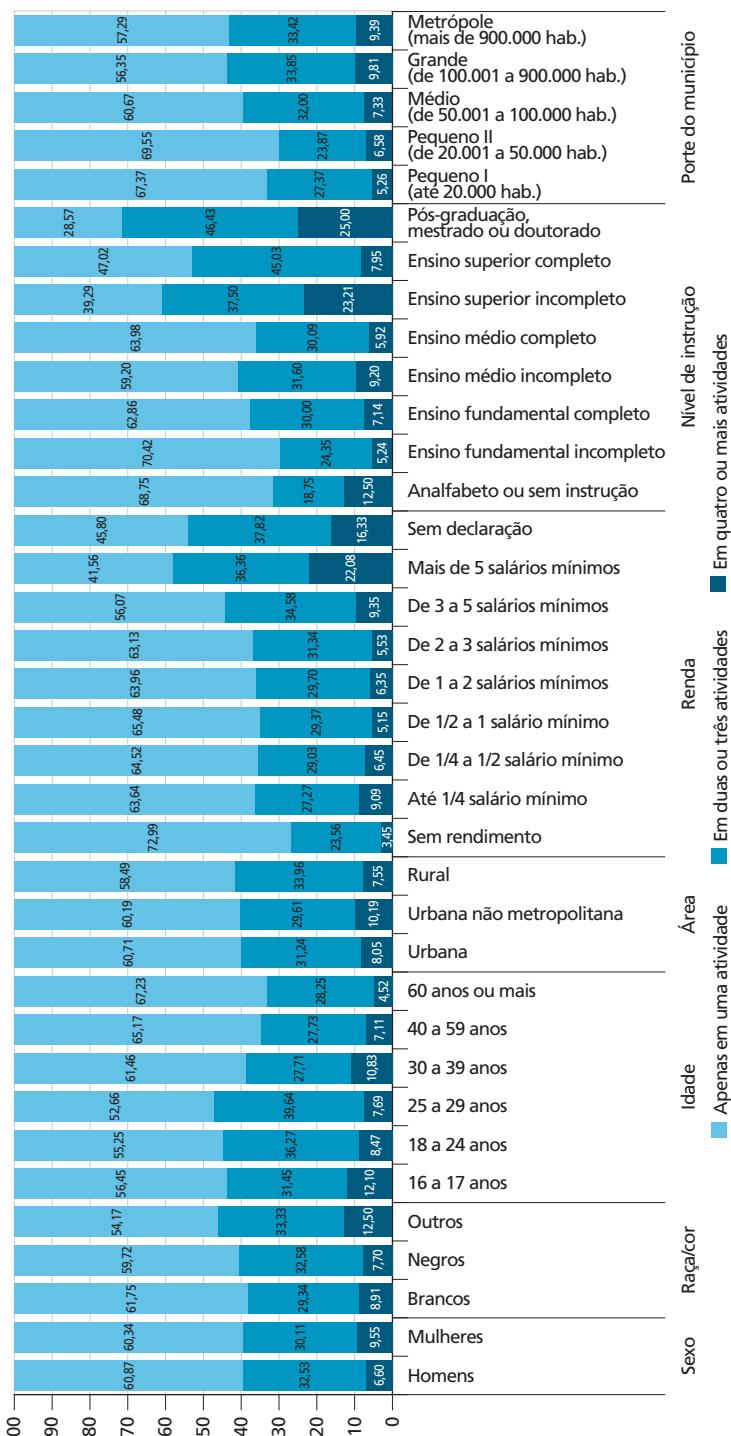
Outro problema surge imediatamente. O mesmo indivíduo pode realizar várias vezes uma mesma prática cultural ou pode dedicar-se a um conjunto maior ou menor de práticas. Nesse caso, pode-se perguntar sobre os significados do aumento das frequências. Tal condição significa aumento do número de pessoas que despertaram ou construíram um gosto ou desejo de frequentar o rol selecionado de práticas culturais, ou um mesmo conjunto de indivíduos ampliou seu repertório ou aumentou a intensidade das práticas que realiza?

O mesmo indivíduo, pois, pode ser praticante de várias atividades culturais, mas também frequentador intensivo de determinada prática cultural e pouco assíduo de outra. Disso resulta que uma prática pode ser realizada muitas vezes pelo mesmo conjunto de indivíduos em um período – ir ao cinema, por exemplo –, sem ampliação do número de pessoas que têm acesso ao cinema. Por sua vez, é possível ser um leitor intensivo de materiais diversos, mas não de livros e literatura. O gráfico 3 apresenta o percentual de indivíduos que frequentam apenas uma de duas a três ou mais de quatro práticas.

O quadro 2 apresenta os critérios que usamos para construir representações sobre a intensidade das práticas. Em seguida, apresenta-se o percentual de praticantes para cada prática cultural selecionada. O mais importante dessas descrições é lembrar que, por trás da ideia de democratização por aumento das frequências, estão fenômenos sociais, preferências e disposições, que devem serclareados do ponto de vista analítico e empírico.

Como ressalta o gráfico 4A, a leitura de livros, jornais ou revistas é uma atividade com grande percentual de praticantes de diferentes intensidades. Aqueles mais ativos estão em 24,8%, índice que, de acordo com o quadro 2, representaria as pessoas que leem todos os dias. Os que leem uma vez por semana, intensidade média de atividade, aparecem quase na mesma proporção: 24,1%. Os inativos, que nunca praticam a leitura, estão em 33,2%. Essa prática distingue-se das demais pelo elevado percentual de praticantes (muito, médio e pouco ativos) e pelo menor percentual de não praticantes. Talvez o elevado número de pessoas que realizam essa atividade reflita sua relação com o universo profissional, seu prestígio social, ou sua maior acessibilidade, que não requer o deslocamento para algum equipamento cultural específico – como é o caso do teatro, do museu e das demais práticas que constam nesses gráficos –, mas pode ser realizada nos mais diversos locais, como a própria residência.

GRÁFICO 3
Praticantes por número de práticas realizadas (sexo, raça/cor, área de residência, renda e escolarização)
 (Em %)



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

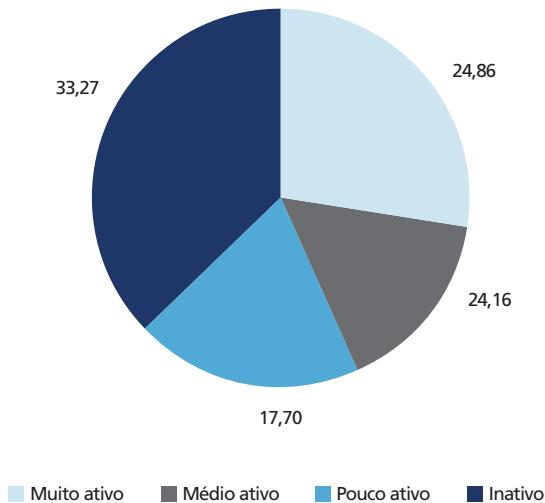
QUADRO 2
Critérios de intensidade das práticas

Frequência	Ler jornais, revistas ou livros	Ir ao teatro	Ir ao circo	Ir a espetáculos de dança	Ir a espetáculos de música	Ir ao cinema	Ir a museus	Ir aos centros culturais
Todos os dias	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por semana	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez a cada 15 dias	Pouco ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo
Uma vez por mês	Pouco ativo	Médio ativo	Muito ativo	Muito ativo	Muito ativo	Médio ativo	Muito ativo	Médio ativo
Uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Médio ativo	Médio ativo	Pouco ativo	Médio ativo	Pouco ativo
Menos que uma vez por ano	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo	Pouco ativo
Nunca	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo	Inativo

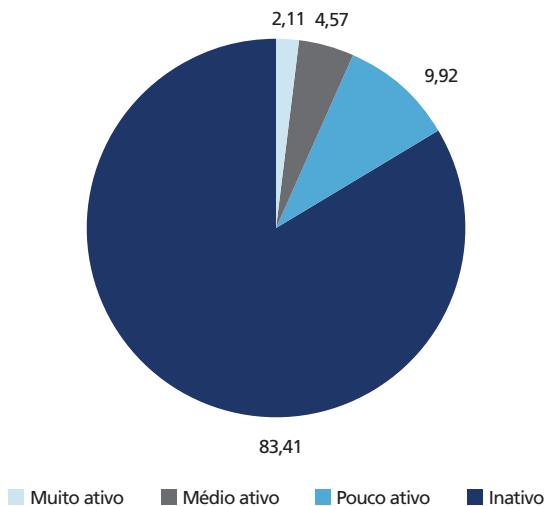
Fonte: Sips-Ipea, 2013.

GRÁFICO 4
Praticantes em categorias de intensidade por práticas selecionadas
(Em %)

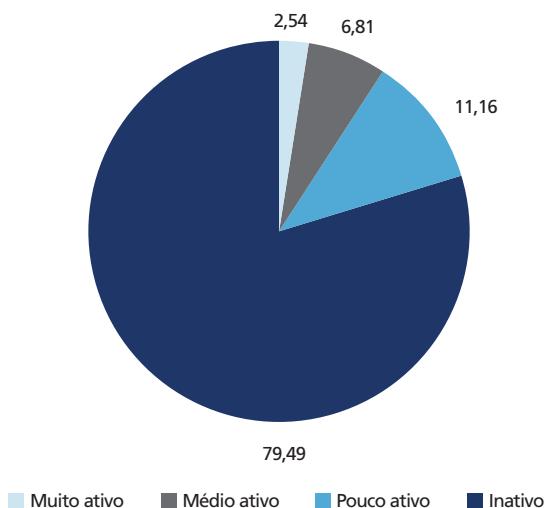
4A – Ler jornais, revistas ou livros



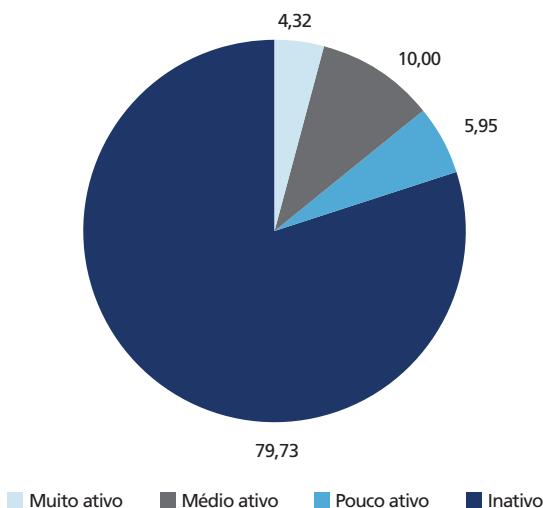
4B – Ir ao teatro



4C – Ir aos centros culturais



4D – Ir ao circo



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

Com relação às práticas representadas nos gráficos 4 e 5, – frequência a teatro, centros culturais, circo, cinema, museus e a espetáculos de dança e música –, o número de inativos é bastante elevado: entre 63,08% (cinema) e 84,5% (museus). Entre essas práticas, o cinema e os espetáculos de música destacam-se pelo maior percentual de praticantes. No primeiro, os números são, respectivamente, de 7,5%, 17,4% e 12,1% para os praticantes muito, médio e pouco ativos. Os frequentadores mais intensivos assistem a um filme, pelo menos, todos os dias ou a cada quinze dias. Já os frequentadores que escolhem os espetáculos de música distribuem-se em 13,8%, muito ativos, 9,7%, médio, e 3%, pouco. O grau mais intenso de frequência corresponde a um *show* todos os dias ou até uma vez por mês. Uma vez por ano vão os frequentadores médios e, menos do que isso, os que frequentam pouco.

Com o menor percentual de praticantes, encontra-se a dança (82,4%), o teatro (83,4%) e o museu (84,5%). Na dança, os praticantes muito ativos e medianos estão em 7,1% e 7,4%, bastante próximos. Os pouco ativos aparecem em 3%. No teatro, a intensidade de frequência mais recorrente é a dos pouco ativos, com 9,9%, o que corresponde a uma ida ao ano ou menos. Os outros, muito e médio ativos, estão em 2,1% e 4,5%. Com relação à ida aos museus, os números distribuem-se em 5,5%, 6,4% e 3,4% dos frequentadores mais assíduos aos frequentadores menos assíduos.

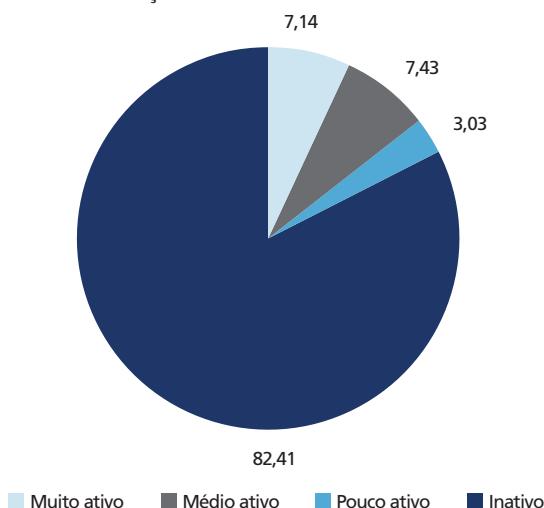
Os circos, por sua vez, apresentam um percentual mais alto de frequentadores de média intensidade (10%), que vão uma vez ao ano. O número de pessoas que não vai ao circo é próximo do daquelas que nunca vão a um centro cultural – 79,7%,

para o primeiro, e 79,4%, para o segundo. Nos centros culturais, o maior número de frequentadores concentra-se entre os que vão uma vez ao ano ou menos, ou seja, os de baixa intensidade (11,1%).

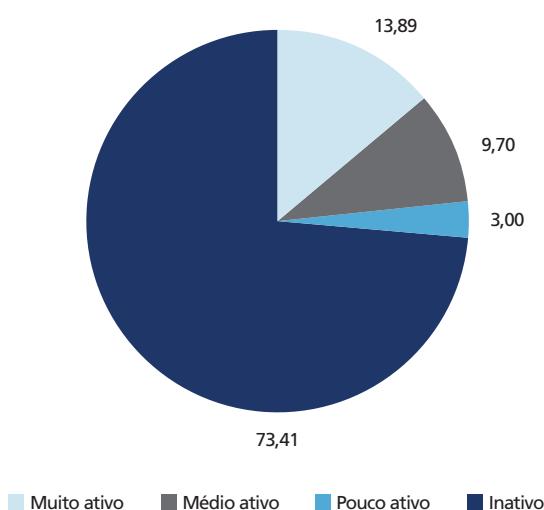
GRÁFICO 5

**Praticantes em categorias de intensidade por práticas selecionadas
(Em %)**

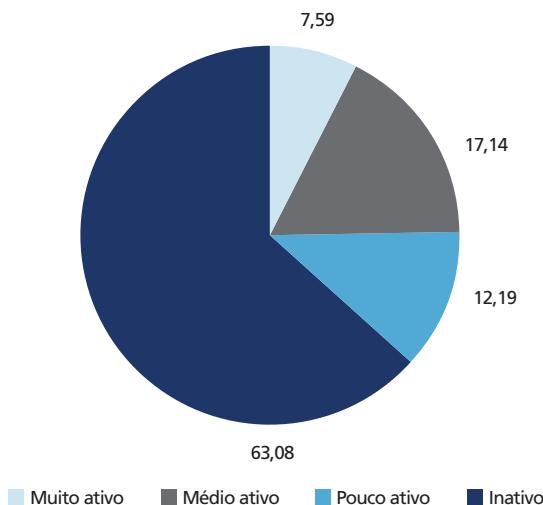
5A – Ir a espetáculos de dança



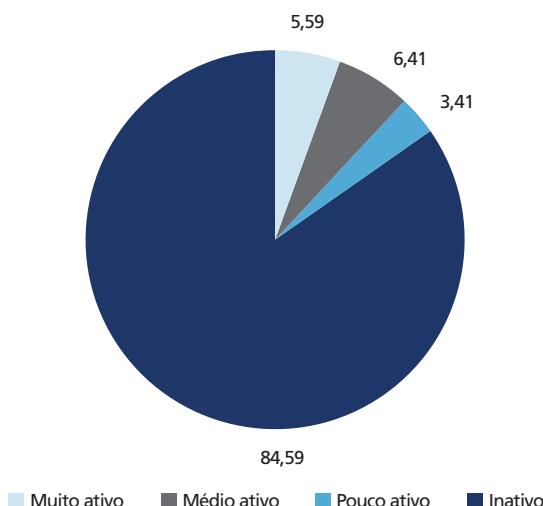
5B – Ir a espetáculos de música



5C – Ir ao cinema



5D – Ir a museus



Fonte: Sips-Ipea, 2013.

Em sua maioria, essas práticas enquadram-se no *ball* das práticas culturais dotadas de grande legitimidade social. É para esse universo que se voltam as políticas culturais de democratização do acesso à cultura. E é a esse contexto que se refere a meta 28 do PNC, que analisamos anteriormente.

A partir dessas colocações, pode-se dizer, portanto, que as disposições não são sistemáticas, coerentes e acionadas com a mesma intensidade e em todas as situações. As disposições culturais não são transponíveis de um domínio de prática

a outro de forma automática. Disso resulta que as estratégias institucionais não devem pressupor que indivíduos desenvolvam estratégias coerentes e estáveis como praticantes. As práticas dependem de contextos e da estrutura das ofertas, questões que não serão abordadas neste texto.

Há também aqui uma limitação metodológica relacionada à restrição do rol de atividades e opções culturais do cardápio de questões levantadas, que implica situações de interpretação sobre o uso do tempo livre. É evidente que as práticas culturais que constam nesses gráficos, dotadas de legitimidade social, concorrem com outras práticas culturais, muitas vezes, desprovidas da mesma legitimidade, e práticas de sociabilidade, como a comensalidade, festas, danças, práticas da bricolagem, jardinagem, música amadora, pintura, costura etc. Uma descrição mais completa das atividades realizadas no tempo livre exige a elaboração de levantamentos mais extensivos das práticas e preferências.

Portanto, são necessários levantamentos adicionais de cada uma das atividades selecionadas, das condições da oferta institucional que serão monitoradas e de um conjunto mais completo de práticas que seja capaz de descrever os usos do tempo livre. Também é necessária a elaboração de estratégias de pesquisa com desenho tal que permita desdobrar no tempo as respostas desejadas – ainda que sejam restritivas, no sentido do legitimismo¹⁷ – ou que ofereça uma descrição dos usos sociais amplos do tempo livre. Aparentemente, essas questões não se ligam às políticas públicas culturais, mas essa impressão não é verdadeira: elas organizam suas alternativas. Se o acesso à cultura significa a reprodução de desigualdades, estamos fazendo perguntas relacionadas ao acesso a um conjunto de bens considerados legítimos. Não há sentido em falar em desigualdades em geral, mas em relação a um padrão (renda, ativos, escolarização, capacidades, titularidades, acessos, serviços, transferências e, no caso da cultura, acesso a bens legítimos ou ao igual reconhecimento de formas existenciais ou escolhidas de viver, como exemplos).

As políticas culturais, portanto, fazem efetivamente diferentes escolhas. Podem desconsiderar o problema das desigualdades de acesso, deixando que a cultura se auto-organize (liberalismo), ou decretar que não há razão para negar o acesso de todos àquela cesta de bens legítimos (voluntarismo igualitarista). No primeiro caso, as desigualdades agravam-se e, no segundo, o sentimento de indignidade da própria cultura (que não seja a legítima) agrava-se pelas dificuldades de apreciação das obras (presença de repertórios restritos); uma terceira política inverte o sentido da ação pública, fazendo o elogio da cultura popular e a reivindicação do direito à diferença – as diferenças entre arte e cultura desaparecem e ocorre a valorização de todos os lazeres relacionados às culturas populares contemporâneas (populismo). Para finalizar, uma quarta alternativa é o favorecimento dos artistas de vanguarda ou já reconhecidos pelos mercados mais dinâmicos (elitismo).¹⁸

17. Ver Fabiani (2007) e Silva et al. (2019).

18. Mais informações em Heinich (2008, p. 92-93).

3 AS AÇÕES DO PODER PÚBLICO

3.1 Referenciais em política cultural

A análise que aqui se desdobra interpreta o sentido das demandas sociais feitas ao governo do Distrito Federal no âmbito da elaboração do PCDF, a partir de referenciais que compõem o conjunto de ações que dão significado ao SNC e ao PNC. A seção mostra como uma iniciativa federal, concebida ao abrigo da heterogeneidade, de conflitos e especificidades regionais em diversos níveis, toma corpo no campo da política local. A análise do processo de elaboração do plano local pauta-se na estreita relação entre ele e o plano nacional, uma vez que é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, e reflete, em micro, o que acontece nas outras esferas de governo. O Distrito Federal é aqui abordado como “modelo” de processos, questões e desafios que a institucionalização local de uma política federal coloca.

O acompanhamento do processo de elaboração do PCDF ocorreu em sua fase de consulta pública, com base no trabalho de campo, pautado em observação de reuniões e realização de entrevistas, entre os meses de maio a julho de 2015. Foram observadas as reuniões promovidas pela Secult em 24 regiões administrativas (RAs), chamadas Diálogos Culturais. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas com lideranças da área cultural de todo o Distrito Federal.¹⁹ O trabalho de campo realizado pelos autores junto a atores desse processo de institucionalização local da política federal será mais bem explanado no decorrer da seção. Antes, propomos uma discussão geral acerca dos referenciais em política cultural, centrais para se pensar a ação política.

É usual encontrar definições de política pública que colocam a resolução de problemas como métrica e critério definidor. Essa não é uma descrição suficiente, pelo menos não à luz dos dados de campo acerca da elaboração do Plano Distrital de Cultura. Os dados mostram que os problemas se apresentam a cada ator social de variadas formas, quando não como problemas diferentes.

As políticas públicas em geral pressupõem, entretanto, quadros relativamente organizados de interpretações que permitem explorar possibilidades alternativas de resolução dos problemas. Assim, antes de se definirem por capacidades instrumentais, lidam com conjuntos de operações conceituais quando mobilizam diferentes explicações para as causas da existência de certos problemas e justificativas para a ação pública. O PNC expressa as direções da democratização e da democracia

19. O processo de consulta pública do PCDF contou ainda com colaborações feitas na plataforma ParticipaBR (disponível em: <<http://www.participa.br/culturadaf>>), que recebeu, até o final de julho de 2015, contribuições para cada eixo do Plano Distrital, incluindo propostas de alteração do texto das diretrizes e estratégias. Nos Diálogos Culturais, os participantes foram informados sobre a plataforma e receberam uma cartilha que explicava o plano e como contribuir com ele no ambiente virtual. Essa fonte de informações não será tratada nesse texto.

cultural, bem como os papéis do Estado na garantia do pleno exercício dos direitos culturais.²⁰

Na constituição de políticas públicas está implicada a organização de um conjunto interdependente de dispositivos, práticas sociais e institucionais de resolução de problemas. Portanto, o objeto das políticas públicas de cultura, especialmente expressadas no PNC, não é tão somente a resolução técnica, instrumental e intelectual de problemas, ou mesmo o atingimento frio de metas, mas, em primeiro lugar, a construção de quadros de interpretações do mundo, a partir dos quais problemas e dispositivos poderão ser articulados e referidos pelas comunidades e redes de atores envolvidos com as políticas. Aliás, não é incomum o convívio de formas conflitantes de percepção e construção de problemas nas políticas; mesmo quando há certo consenso a respeito das explicações, não é raro que se abram divergências sobre como enfrentar as questões. O importante é que o conflito ocorre em torno de ideias compartilhadas, do sentido da resolução de questões e da mobilização de valores considerados importantes.

Um segundo momento implica a delimitação de práticas, organização e alocação dos recursos e, não raramente, implica maiores ou menores reformulações na maneira como os problemas são definidos. Dificuldades organizacionais e escassez de recursos condicionam a maneira como os próprios problemas são delimitados. Ao conjunto de representações e exemplos de solução de problemas, denominaremos referenciais.

Os referenciais denotam, de um lado, constelações de crenças, valores, técnicas e operações práticas e, de outro, a habilidade de resolução concreta de problemas. Não oferecem padrões ou critérios para o estabelecimento de consensos definitivos e não são padrões ou modelos completamente acessíveis a elaborações formais ou conscientes, mas, sim, disposições em estado prático, quer dizer, são o efeito de realizações passadas e, portanto, de realizações exemplares que tendem a se atualizar no presente e no futuro, por efeito do conjunto de relações constituintes das instituições e do seu entorno. Na verdade, as regras explícitas, tais quais as regras jurídicas, são partes ínfimas, porém importantes, das regras encontradas nas práticas sociais.²¹ O referencial, de fato, funciona como uma matriz que agrupa diferentes elementos: gerais (crenças e valores), comportamentos normativos (práticas e expectativas institucionais e individuais) e dispositivos de resolução de problemas (técnicas de gestão, elaboração e execução de orçamentos, processos de decisão etc.).

20. Mais informações em Barbosa, Ellery e Midlej (2009); Costa (2012); e Varella (2014).

21. Mais informações em Kuhn (1996, p. 222).

3.1.1 Ideias gerais (crenças e valores)

Depois da delimitação de problemas, vem a capacidade de mobilizar as explicações, crenças e valores na organização de dispositivos e disposições institucionais. Recursos orçamentários e financeiros, organização de informações, articulação de atores, uso de instrumentos jurídicos, realização de projetos etc. são motivados e justificados dentro de um quadro de crenças e valores.

Os atores, entretanto, nem sempre configuram esses elementos de maneira similar. Alguns dão peso a ações que permitem o aumento dos recursos financeiros; outros preocupam-se com critérios políticos e estratégicos na distribuição de recursos; há aqueles que se preocupam com a realização de projetos; e ainda os que têm como foco a garantia e estabilização de recursos.

O mesmo ocorre para as outras questões. Os modos de considerar o papel das informações, por exemplo, são diversos. As informações podem servir para justificar as ações, para responder a processo de controle social, ou, ainda, podem ser estratégicas para decisões políticas. Prestam-se, enfim, a diferentes usos.

No contexto da elaboração do PCDF, alguns referenciais que compõem o conjunto de ações que dão sentido ao SNC e ao PNC ficaram bastante evidentes nas falas das lideranças entrevistadas. A análise do processo de elaboração do plano local é metonímica da do nacional, uma vez que o plano é realizado no quadro proposto pelo governo federal, por meio do MinC, mas também por intermédio das conferências nacionais e do CNPC. Os processos locais, por sua vez, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional e têm como vantagem deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total, que é descrito como um conjunto de instituições com certa coesão, mas só o é como efeito do encontro de quadros de interpretação articulados por atores com diferentes preocupações e posições como participantes das políticas.

Já se indicou que os problemas e as redes causais que os explicariam são unificados em quadros de interpretação comuns, o que chamamos aqui de referencial. Adicione-se que os consensos não aparecem em toda sua extensão em todos os pontos dos referenciais. Os pesos atribuídos a cada elemento da explicação são diferenciados, bem como o lugar que lhes é conferido na ação, de acordo com posições institucionais e possibilidades abertas às práticas efetivas.

Algumas das crenças e dos valores que permeiam os discursos de lideranças das 31 RAs do Distrito Federal entrevistadas dizem respeito ao papel do Estado em relação à cultura, à institucionalização da cultura, à participação social e à valorização da diversidade. Sobre o primeiro aspecto, foi observado recorrentemente o entendimento de que é responsabilidade do Estado financiar a produção cultural e artística, garantindo aos produtores liberdade de criação. Muitos pensam o

Estado, mais propriamente a Secult/Distrito Federal, como contratante, o que é condizente com a tradição de eventos, sobretudo musicais, que predominou na política cultural local, subsidiada pelo financiamento público. A palavra apoio também foi recorrente. Ela mascara diferentes tipos de relação com o Estado, ora diz respeito ao apoio financeiro, ora ao reconhecimento, ou a um tipo de suporte, como o acesso a equipamentos, materiais, infraestrutura etc.

A institucionalização da cultura apareceu como algo bastante aceito e mesmo desejado. Perpassa as exigências por criação de equipamentos culturais pelo Estado, pela normatização de procedimentos de gestão dos espaços culturais e pela objetivação dos processos de financiamento.

A importância da participação social na política e na gestão cultural é o terceiro ponto destacado, que foi enfatizado em diversas falas, sobretudo, a partir dos conselhos regionais de cultura. As lideranças entrevistadas ressaltaram a centralidade da participação social no processo das políticas culturais, como ela contribui para a efetividade das políticas. Em entrevista, um mestre de capoeira do Varjão expressou sua opinião no sentido de que o conselho regional deve participar de todas as decisões políticas para cultura. Outras demandas propõem o empoderamento dos conselhos regionais, sua participação na gestão dos espaços culturais das cidades e na escolha do gerente de cultura da RA, a ausência de limites quanto ao número de integrantes e a revisão da composição de membros. As falas abaixo traduzem a valorização da participação social na política cultural.

Quando tem participação social (...) fica uma coisa que não é o governo trazendo pra gente. É a gente definindo e levando demanda pro governo. Que a lógica do Estado é essa, perguntar a demanda e dizer: tá aqui (Integrante do grupo Família Hip Hop, em entrevista realizada em Santa Maria, em 10 de junho de 2015).

Na verdade, essa ausência [das pessoas na política cultural] se dá muito pelo andar da coisa. As pessoas vão ficando um pouco descrentes e acabam não indo. E fica meio que a gente, que participa desses processos e sabe a importância deles, tentando convencer. Vamo lá, vamo lá, vamo lá, vamo lá. Mas acaba que a gente fica meio penalizado por isso (Integrante da Rede Urbana de Ações Socioculturais – Ruas –, em entrevista realizada em Ceilândia, em 27 de maio de 2015).

Nesse momento de preparação do Plano de Cultura seria fundamental o Conselho [Regional] estar funcionando. (...) Essa mobilização, esse diálogo que vai ter hoje, preparatório, era o conselho que devia puxar, mobilizando, dialogando. Acaba sendo uma coisa unilateral. Mais o governo atrás do que os movimentos organizados na base fazendo as trocas. Mas também é fruto do desgaste que os conselhos tiveram nos últimos tempos. Todos os espaços de controle e participação social foram, de certa forma, desvalorizados. As pessoas não querem participar. (...) Precisa retomar as políticas de controle social, dos conselhos, seria bom, seria bom (Integrante da Casa Viva em entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015).

Evidentes nas duas últimas falas, a descrença e o desânimo permearam também muitas reuniões dos Diálogos Culturais e outras entrevistas, ao lado da questão da participação social. O reconhecimento da necessidade da participação apareceu, muitas vezes, associado à falta de fôlego daqueles que comparecem a tantas reuniões, integram conselhos e não veem acontecer as sugestões e demandas que encaminham ao Estado nas diversas conferências e ocasiões de encontro com o poder público. Isso gerou, inclusive, descrença em relação à efetividade do Plano Distrital de Cultura. Até que ponto não seria apenas mais um documento, mais uma reunião que não daria em nada? A seguir, uma última fala para encerrar essa questão.

Eu não queria assumir nada [no Conselho Regional]. Eu estava cansada de tanto tempo, de tanta luta. Eu queria focar no meu trabalho autoral. (...) Gente, eu não quero mais trabalhar de graça, é muito trabalho. A gente gasta telefone, internet, gasolina. (...) Não tem ninguém que trabalhe mais que os conselheiros e os delegados (Cantora e integrante do Conselho de Cultura de Sobradinho I em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015).

Por fim, destacamos a questão da valorização e do reconhecimento exigidos por diversas manifestações culturais e artísticas. Isso se expressa nas demandas por reconhecimento da legitimidade das diversas áreas artísticas nos órgãos públicos, como as administrações regionais e a Secult, pelo estabelecimento de critérios claros para valorar o cachê dos artistas e pela equalização das diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas.

Os quatro aspectos retirados das entrevistas com as lideranças da área cultural de diversas RAs do Distrito Federal, durante o processo de validação do Plano Distrital, demonstram sintonia e convergência com as estratégias do Plano Nacional, que busca fortalecer a participação do Estado no planejamento e execução das políticas culturais, promover a consolidação da participação social e a proteção e valorização da diversidade artística e cultural. O contexto empírico agrega, entretanto, nuances que escapam à normatização, como as divergências de que falamos, os sentidos múltiplos vinculados às vezes a uma mesma ideia ou demanda, e questões subjetivas e sociais atreladas às questões políticas, como o desgaste na participação social, que tem seus efeitos.

3.1.2 Práticas e normas

Tendo em vista que as explicações não são objeto de consensos amplos e definitivos e que também nos remetem a práticas e comportamentos que obedecem a lógicas diferentes, as políticas públicas configuram-se como espaços em meio aos quais diferentes atores exprimem suas relações com o mundo, maneiras de perceber o real, seu lugar diante de indagações existenciais e de como o mundo deveria ser. Ou seja, as dimensões cognitivas e normativas estão ligadas; são também espaços onde os atores e instituições projetam o futuro.

Essas mesmas instituições, entretanto, fixam regras, rotinas e modos de operação política. São lugares de produção e estabilização de sentidos e codificação de operações, ou de sequências práticas. Esses aspectos tocam profundamente as identidades coletivas dos atores implicados e estabilizam as relações entre eles, em dialética permanente entre os jogos estruturados jogados entre os atores, quadros de interpretação e suas transformações.

Não se podem presumir relações funcionais dos atores com as estruturas institucionais. É possível, contudo, descrever relações contraditórias e até antagônicas em espaços ou campos que opõem atores em razão de posições estruturadas e da posse de diferentes formas de capital simbólico.

No âmbito da Política Cultural do Distrito Federal, algumas das principais instituições são a Secult e a administração regional, os conselhos regionais de cultura e o Conselho de Cultura.

A política cultural da Secult/Distrito Federal tem se restringido ao Plano Piloto e RAs mais próximas e ricas, seja na presença e gestão dos equipamentos culturais, seja no financiamento à cultura. Foi recorrente a solicitação de descentralização dos procedimentos de registros no Cadastro de Ente e Agente Cultural (Ceac)²² e no Sistema de Cadastro Geral para Contratação Artística (Siscult),²³ para que deixassem de ser realizados somente na secretaria, localizada no Plano Piloto, e pudessem ser recebidos pela administração de cada RA. A articulação institucional entre a secretaria e a administração regional foi um ponto que permeou muitas falas acerca do Plano Distrital, com o desejo de descentralizar a gestão cultural no Distrito Federal, qualificar a gestão da cultura feita em cada RA com um gestor escolhido pela Secult, ampliar a presença de equipamentos culturais e facilitar os procedimentos burocráticos e o acesso à informação.

Como criar uma rede institucional articulada que seja capaz de dar continuidade à política e à gestão cultural local de modo equilibrado, contemplando a diversidade dos territórios e suas demandas específicas? Esse desafio contém, no âmbito local e micro, outra questão que se configura nacionalmente: como articular as instâncias gestoras e a participação social considerando os diversos níveis de organização político-territorial (municípios, estados, Distrito Federal) para garantir direitos culturais cada vez mais estendidos pelo tecido social?

22. O Ceac é um cadastro de artistas, produtores e entidades culturais do Distrito Federal, mantido pela Secult. É fonte de informação para mapeamento da cadeia produtiva na cultura local e habilita o artista a concorrer aos editais de apoio financeiro do Fundo de Apoio à Cultura (FAC).

23. O Siscult é o novo sistema de cadastro e credenciamento de agentes culturais da Secult/Distrito Federal. Os artistas contratados pelo governo local deverão necessariamente constar no Siscult.

3.1.3 Estado e políticas públicas: articulações entre política e sociedade

O desafio colocado para a filosofia e sociologia clássicas indagava como era possível o estabelecimento da ordem social. A ideia do contrato social articulou respostas a essa pergunta e colocou o Estado soberano, portador de legitimidade e jurisdição sobre populações e territórios, no centro da imaginação política. Essas representações da política ainda são recorrentemente atualizadas no inconsciente político.

Contemporaneamente, a questão ganhou novos contornos. As heterogeneidades estruturais, o desemprego, novas formas de territorialidades (local, nacional e global), a presença de atores com motivações e orientações diversas e o afloramento de identidades comunitárias e étnicas compõem um mosaico de grande complexidade que desafia os referenciais do estado clássico.

A pergunta central ganhou nova fisionomia: como construir a ordem em uma sociedade complexa e com um Estado cujo gigantismo o aprisiona em mecanismos formais de decisão e controle burocratizado? Essa mesma questão também deve renovar necessariamente a reflexão a respeito das relações entre atores e estruturas de significação.

A análise das políticas públicas como processo de produção de significações pressupõe a possibilidade de interpretação dos seus impactos nas realidades sociais e simbólicas, podendo responder a pequena parte das questões relativas à produção de ordem, adesão a valores e legitimização. Quer dizer que a produção, mudança e consolidação de referenciais implicam a construção de quadros de interpretação e mudanças na imaginação política e social.

O sequenciamento das políticas (delimitação e explicação dos problemas) concerne a diferentes séries de sentido e ações articuladas de maneiras mais ou menos complexas. Podemos desdobrar essas séries em políticas profissionais e administrativas, e essas, ainda, em diferentes elementos analíticos. Como se pode deduzir dessa descrição, o Estado não pode ser tido simplesmente como uma empresa de dominação capaz de impor uma ordem global, mas, sim, como um conjunto complexo de estruturas e instituições que se articulam entre si em diferentes intensidades.

Assim, colocamos em dúvida a descrição da ação pública em termos de racionalidade global: os seus resultados podem ser diversos em relação aos objetivos, a fase de decisão não comprehende o principal momento da política e as ações são suscetíveis a mudanças de conteúdo, a depender das configurações sociais e simbólicas das políticas. Em vez de olharmos o Estado de cima e como bloco unitário, propomo-nos a observá-lo por baixo e em detalhes, centrando a análise nos atores e em suas estratégias, de forma a compor o conjunto de acordo com as suas relações constitutivas.

Dessa forma, pode-se dizer que há um limite à racionalidade idealizada e às capacidades dos atores em mobilizar informações pertinentes. Os processos das políticas estão mais próximos de uma acomodação, uma decantação progressiva de decisões, uma mobilização de informações e argumentos pouco coerentes e heterogêneos.

A proposta é que as instituições são formadas por praticantes que compartilham ver as coisas, os problemas enfrentados e os objetivos almejados. Em muitos casos, essa visão decorre da história profissional comum; em outras, de experiências compartilhadas (formação escolar e universitária) ou de trajetórias pessoais. Em geral, as instituições proporcionam as condições para a formação especializada, com base na literatura técnica e geral, a qual permite retirar exemplos e construir uma visão comum. Há, no entanto, instituições que abordam e abrigam, a respeito do mesmo conjunto de indagações, pontos de vista incompatíveis entre si. Essas contrariedades não são raras, mas, em geral, são contornadas pelo funcionamento das estruturas políticas e administrativas.

É possível, porém, que essas mesmas estruturas impliquem dificultar as comunicações entre os praticantes, já que cada posição domina um quadro de histórias, procedimentos e consensos para os quais outros não têm sensibilidade nem sequer percebem. Frequentemente, os resultados são os mal-entendidos e os desacordos, latentes ou explícitos.

Dessa forma, as instituições existem em muitos planos estruturais e níveis administrativos. A estrutura mais global é composta por todos os funcionários do MinC. Em nível superior, o ministério é composto pelo ministro e seu *staff* mais próximo; depois, pelas instituições vinculadas, secretarias e coordenações, grupos de especialistas e assim sucessivamente. Esses grupos se unem por procedimentos burocráticos formais e por múltiplos canais de comunicações informais. Também se unem por afinidades de toda ordem, adquiridas pela formação ou origens comuns, pelas leituras, produção de documentos, participação em fóruns, conferências etc. Os grupos concorrentes são excluídos.

O interessante a constatar é que o que une os atores é um padrão institucional e um conjunto de ideias gerais, a exemplo das de cultura e de política cultural. Os objetos dessas políticas, no entanto, são esquivos e múltiplos, o que leva a inúmeros processos e agrupamentos com seus critérios de inclusão e exclusão, ou seja, de identidades, reconhecimentos, alianças e oposições múltiplos. Se, por um lado, as ideias gerais unem, nota-se, nas entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural do Distrito Federal, que, por outro lado, elas também ocultam inúmeras contradições e conflitos, bem como a difícil comunicação entre posições estruturais diferenciadas.

As transformações dos referenciais respondem a diferentes linhas de força. Em primeiro lugar, é preciso salientar que as transformações advindas das políticas eleitorais e dos governos (a exemplo de realinhamento de forças) podem abrir oportunidades para mudanças de conteúdo das políticas. Essas também podem advir das mudanças de qualidade dos recursos humanos ou de formações profissionais. Os componentes da estrutura das instituições podem favorecer a conservação de referenciais ou sua gradual transformação. Mais raras são as mudanças revolucionárias que fazem tábula rasa das estruturas e tradições institucionais de resolução de problemas.

Os referenciais constroem imagens codificadas da realidade. Estruturam-se em torno de campos semânticos que emergem, deslizam e transformam-se nas dobras da história e das lutas sociais. Por exemplo, a ideia de desenvolvimento cultural desdobra-se em torno de outros eixos semânticos, como o da perfectibilidade do ser humano, das indústrias culturais, das tecnologias e das mídias, da ideia de economia da cultura, da economia criativa ou da sustentabilidade. A participação desdobra-se em ações culturais, ações administrativas, cogestão das políticas e em modelos de representatividade como as participações profissionais ou corporativas, paritarismo, assembleias etc. A ação pública pode ser nacional, federal, descentralizada ou local, a depender de valores, crenças e posições no campo das políticas culturais. Os equipamentos culturais podem ser considerados importantes ou não, podem ser nacionais, territoriais de vizinhança e com diferentes estruturas de governança.

Escolhemos alguns elementos de referenciais que coabitam. Como descrevemos nas seções anteriores, a ideia de um SNC está em permanente tensão com as políticas locais descentralizadas. Os atores interpelam essas ideias conforme diferentes posições institucionais e localizações territoriais. Os planos nacional e local expressam referenciais diferentes e desdobram-se em ações com diferentes sentidos.

3.2 Proposta do Plano Distrital

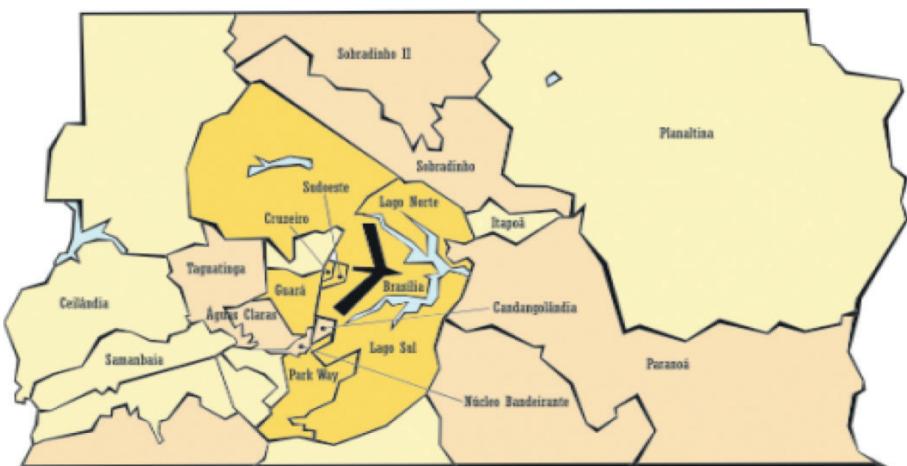
O Distrito Federal é organizado em 31 RAs com diferentes configurações históricas, políticas e institucionais. Possui diversos núcleos urbanos, sendo que o principal deles, o que concentra renda, equipamentos e espaços culturais, é a RA de Brasília, que se confunde com o Plano Piloto. Lago Norte, Lago Sul e Sudoeste/Octogonal completam esse núcleo de maior riqueza, embora não se situem nessas RAs os equipamentos culturais mais conhecidos. O Varjão está em enclave no Lago Norte e tem perfil e história social diferenciados. Outras RAs estão praticamente conurbadas com o Plano Piloto, como o Núcleo Bandeirante, o Cruzeiro e o Sudoeste. As figuras 1 e 2 mostram as regiões do Distrito Federal e as áreas consideradas centrais.

FIGURA 1
Distrito Federal e RAs



Fonte: Conexão Emancipacionista. Disponível em: <<http://goo.gl/DXNF4>>.

FIGURA 2
Distrito Federal e RAs centrais



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2015.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Plano Distrital de Cultura estabelece as diretrizes, estratégias e ações prioritárias para a PCDF nos próximos dez anos. O objetivo, tal qual o do PNC, é estabelecer linhas e prioridades de atuação para o governo distrital na promoção do desenvolvimento das artes e da cultura na localidade.

A proposta do Plano Distrital de Cultura foi estruturada em eixos diretores, estratégias e ações, em consonância com o modelo proposto pelo MinC.²⁴ Os primeiros constituem grandes campos de ação. Cada eixo corresponde a um conjunto de diretrizes prioritárias, linhas de atuação que definem conceitos e princípios. As estratégias estabelecem prioridades e, dessa forma, delimitam o que está incluído em cada eixo e o que está fora. Junto com as ações, elas correspondem a desdobramentos das diretrizes, que indicam como se alcançará o que a diretriz propõe. O quadro 3 apresenta como o Plano Distrital está organizado nos seus eixos, diretrizes e estratégias, no momento em que este texto foi elaborado (novembro de 2015); as ações ainda não foram inseridas.

QUADRO 3 Proposta do PCDF

Eixo 1: patrimônio e infraestrutura cultural

Diretriz: dinamizar os circuitos e espaços culturais nos territórios do Distrito Federal, assim como reconhecer e zelar pelo patrimônio material e imaterial de valor universal de Brasília.

Estratégias:

- restaurar, proteger e ampliar o patrimônio material e imaterial, cultural e artístico, móvel e imóvel, das RAs do Distrito Federal e área metropolitana;
- ampliar os métodos de gestão de museus, equipamentos e circuitos culturais do Distrito Federal;
- incentivar a ocupação cultural dos espaços urbanos do Distrito Federal; e
- fortalecer iniciativas culturais locais e consolidar espaços e/ou circuitos culturais com programação continuada nas RAs do Distrito Federal e área metropolitana.

Eixo 2: identidades, cidadania e direitos culturais

Diretriz: zelar pela afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e garantir a igualdade de direitos a todos os cidadãos do Distrito Federal na produção e acesso à arte e à cultura.

Estratégias:

- reconhecer e proteger a memória e o patrimônio artístico e imaterial que formam as identidades do Distrito Federal;
- ampliar políticas inclusivas para garantir igualdade de oportunidades nas condições de produção e acesso à arte e à cultura aos diversos segmentos historicamente excluídos ou em condições de vulnerabilidade social;
- fortalecer os ideais de inovação, ousadia, criatividade e igualdade social como traços da identidade brasiliense e de sua produção artística e cultural.

Eixo 3: difusão, promoção e circulação

Diretriz: movimentar a produção cultural e artística do Distrito Federal, entendendo que a produção de bens e serviços e a afirmação das identidades culturais aumentam a capacidade de atração de novas oportunidades para o mercado criativo.

Estratégias:

- estimular e expandir o intercâmbio cultural e artístico, assim como as ações entre os diferentes setores nas regiões do Distrito Federal e área metropolitana;
- ampliar a participação do Distrito Federal no cenário cultural de outros estados e países por meio da exibição, intercâmbio e formação; e
- estimular a produção de pensamento e pesquisa sobre arte, cultura e a memória do Distrito Federal e suas relações com as diversas áreas do conhecimento.

(Continua)

24. Para a apresentação da metodologia utilizada para a construção dos planos estaduais, consultar Dellagnelo *et al.* (2014). Por ser um dos raros trabalhos críticos numa área caracterizada por escritos de caráter exortativo e normativo, vale destacar um trecho longo, que, aliás, não exime a leitura do trabalho: "Estes foram pontos fundamentais do trabalho, os quais certamente representaram um desafio para os estados participantes do projeto. Alguns tiveram dificuldades em trabalhar esses conceitos, não pelo fato de não compreenderem esses princípios, mas por terem uma capacidade de recursos limitada para fazer frente às necessidades oriundas dessa abordagem. A abordagem territorial e o respeito à perspectiva participativa no processo significavam a necessidade de determinadas condições políticas e técnicas nem sempre presentes em muitos estados" (*op. cit.*, p. 79).

(Continuação)

Eixo 4: cultura, educação e novos públicos

Diretriz: Promover a inserção da cultura e da arte nos processos educativos, assim como aproximar novos públicos da criação, da produção e do consumo cultural.

Estratégias:

- aproximar e alinhar os processos formais de educação aos processos culturais e artísticos;
- incentivar processos de formação e capacitação artística, cultural e em gestão e empreendedorismo criativo; e
- ampliar a participação da população na vida cultural do Distrito Federal, principalmente das crianças, adolescentes e jovens.

Eixo 5: cultura, empreendedorismo e economia criativa

Diretriz: posicionar a cultura como fator estratégico no desenvolvimento econômico do Distrito Federal e valorizar as iniciativas criativas e inovadoras.

Estratégias:

- reconhecer e valorizar as potencialidades criativas do Distrito Federal e região metropolitana, fomentando arranjos e cadeias produtivas culturais locais e processos coletivos de criação;
- estimular o desenvolvimento territorial com base nos intercâmbios criativos entre as redes culturais locais; e
- articular desenvolvimento educacional, cultural e artístico com as novas tecnologias e cultura digital para expansão dos processos de criação, produção, distribuição e circulação.

Eixo 6: desenvolvimento cultural e artístico

Diretriz: criar um ambiente favorável e sustentável para o desenvolvimento da criação, produção, exibição e circulação artística e cultural no Distrito Federal e área metropolitana.

Estratégias:

- formular e implementar política para as artes conforme vocação e identidade do Distrito Federal;
- diversificar métodos e fontes de financiamento para as políticas culturais, com foco na transversalidade e sustentabilidade dos empreendimentos; e
- ampliar e proteger os recursos para fomento e incentivo à produção artística e cultural, inclusive de pesquisa, experimental, tradicional e aquelas historicamente excluídas.

Eixo 7: gestão pública da cultura

Diretriz: modernizar e desburocratizar a gestão pública da cultura, visando aprimorar as dinâmicas das necessidades e demandas da sociedade civil.

Estratégias:

- desburocratizar e institucionalizar os processos de gestão da cultura;
 - fortalecer as esferas de transparência e participação social nos territórios do Distrito Federal e região metropolitana;
 - criar e implementar marcos legais para a sustentabilidade das políticas culturais; e
- fortalecer mecanismos de gestão inovadores, instaurando o uso de novas tecnologias em gestão.

Fonte: Secult/Distrito Federal.

Obs.: Não se trata do texto aprovado pela Câmara; este foi apresentado em material elaborado pela Secult/Distrito Federal e distribuído publicamente nos Diálogos Culturais.

Quando comparados os eixos do Plano Distrital com as estratégias do Plano Nacional, observa-se grande convergência. A primeira e a quinta estratégia do PNC correspondem ao eixo 7, referido anteriormente, que contempla tanto a ação estatal de planejamento e execução das políticas culturais quanto a participação social na gestão pública da cultura. A terceira estratégia é simétrica ao quarto eixo, que busca promover a formação artística e de público. Da mesma forma, a quarta estratégia do PNC – ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável – corresponde ao eixo 5 do Plano Distrital – cultura, empreendedorismo e economia criativa.

As diferenças entre as propostas revelam-se, principalmente, nos pontos referentes ao patrimônio e infraestrutura cultural (eixo 1), difusão, promoção e circulação (eixo 3) e desenvolvimento cultural e artístico (eixo 6), que o Plano do Distrito Federal explicita em proposições específicas, às quais corresponderão um conjunto de ações. Outro ponto de distinção diz respeito ao destaque do PNC para a diversidade artística e cultural, que não aparece no Plano Cultural do Distrito Federal. Este, por sua vez, dedica o eixo 2 para a afirmação identitária dos diversos segmentos culturais, especialmente aqueles historicamente excluídos, e procura garantir a igualdade de direitos – questões que, apesar de distintas, apresentam afinidades entre si.

O Plano Distrital de Cultura vem sendo elaborado desde quando o Distrito Federal formalizou sua adesão ao SNC, em janeiro de 2013. A atual gestão da Secult/Distrito Federal, empossada em 2015, sob a liderança da recém-criada Subsecretaria de Políticas Culturais, organizou o material e propôs um processo de validação pública, ou seja, promoveu estratégias para divulgar a proposta para o plano, elaborada até então, e verificar junto às comunidades das 31 RAs do Distrito Federal se concordavam com o que estava sendo proposto e se os eixos, diretrizes e estratégias correspondiam às prioridades das RAs para a cultura nos próximos dez anos. A proposta do plano apresenta-se aberta para receber sugestões de mudanças na redação e na organização do texto. A Secult lançou mão de três estratégias para empreender a consulta pública: reuniões, chamadas Diálogos Culturais; entrevistas com lideranças da área cultural; e contribuições na plataforma ParticipaBR, sendo que as duas primeiras fazem parte da pesquisa de campo dos autores e subsidiam a análise aqui apresentada.²⁵

Os Diálogos Culturais foram encontros promovidos pela Secult/Distrito Federal, envolvendo representantes do órgão, incluindo o secretário Guilherme Reis e a secretária adjunta Nanan Catalão e as comunidades das 31 RAs. Esses encontros atingiram amplamente o território do Distrito Federal, e algumas RAs foram contempladas em uma mesma reunião, em função da proximidade geográfica e social, reduzindo o número de encontros de 31 para 24 territórios.

Durante os meses de maio a julho deste ano, foi realizado o trabalho de campo que subsidia esta análise. Ele consistiu no acompanhamento e na observação das reuniões promovidas pela Secult, os Diálogos Culturais, e na realização de entrevistas com lideranças da área cultural de diversas RAs. A metodologia utilizada nos Diálogos Culturais consistia na apresentação dos sete eixos do plano, que ficavam expostos em cartazes para melhor visualização e para facilitar a organização das falas e do processo argumentativo. A reunião iniciava com uma fala de apresentação da

25. A partir da análise das três estratégias de consulta pública, elegemos a primeira e a segunda para subsidiar esta reflexão, visto que oferecem o material mais rico.

proposta metodológica, quando se explicava o objetivo da Secult e eram expostos os significados e objetivos do Plano Distrital de Cultura. Nesse primeiro momento, eram estabelecidos os procedimentos, os acordos sobre o tempo de fala e a dinâmica das contribuições. Foram recorrentes nas falas do secretário de cultura as ações então realizadas pela secretaria. Ele também estabelecia conexões entre o que acontecia naquele local com outras RAs. Seguia-se a isso o compartilhamento de percepções e falas avaliativas a respeito das dinâmicas dos Diálogos Culturais realizados em outras cidades.

**TABELA 1
Reuniões dos Diálogos Culturais e datas de realização (2015)**

RA	Data	Número de participantes (lista de presença)	RA	Data	Número de participantes (lista de presença)
Planaltina	11/5	65	Itapoã	17/6	25
Varjão e Lago Norte	13/5	39	Sobradinho I	22/6	27
Gama	18/5	42	Guaré e Setor de Indústria e Abastecimento (SAI)	23/6	42
Sobradinho II e Fercal	20/5	38	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) e Estrutural	25/6	43
Brazlândia	25/5	67	Núcleo Pioneiro, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Park Way	29/6	65
Ceilândia	27/5	58	Riacho Fundo I	1/7	42
Samambaia	1/6	30	Taguatinga	6/7	28
Paranoá	3/6	50	Águas Claras	7/7	13
Riacho Fundo II	8/6	29	Vicente Pires	8/7	51
Recanto das Emas	9/6	46	Sudoeste Octogonal e Cruzeiro	13/7	27
Santa Maria	10/6	28	Jardim Botânico e Lago Sul	21/7	26
São Sebastião	15/6	48	Brasília (Plano Piloto)	27/7	25

Total de participantes: 954

Elaboração dos autores.

A fala dos administradores regionais, quase sempre presentes, era o passo seguinte; então, dava-se início à rodada de contribuições da comunidade, com fala livre, ou seja, não tinha a necessidade de se pautar nos eixos do plano. Em geral, os discursos expressavam anseios e denunciavam carências da área cultural. No momento do encontro, elas eram traduzidas em proposições afirmativas para a mudança do cenário cultural local e enquadradas em algum dos eixos do Plano Distrital.

Além da observação e participação nos Diálogos Culturais, foram realizadas, em companhia de um representante da Secult, entrevistas semiestruturadas, com lideranças culturais em praticamente todas as RAs consultadas. No total, foram 42 entrevistas com produtores culturais das mais diversas áreas (*hip hop*, artes cênicas,

música, capoeira, cultura popular etc.), além de pessoas vinculadas a projetos sociais de cunho cultural e artístico e um pastor evangélico. Como parte do processo de consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, as entrevistas visavam explicar o que seria realizado nos Diálogos Culturais e mapear demandas da cidade – o que poderia potencializar a produção artística e cultural local. Geralmente, eram realizadas no mesmo local e data dos Diálogos Culturais, horas antes dessa reunião. Algumas falas dos entrevistados atravessam a descrição e a análise apresentadas ao longo do texto.

Como constituíram um espaço de fala livre da comunidade e das lideranças culturais vinculadas às demais RAs de Brasília, os Diálogos Culturais permitiram o esboço de um diagnóstico da cultura no Distrito Federal. Evidentemente, esse não foi o objetivo primeiro das reuniões, mas o diálogo com produtores, artistas e comunidades de todas as RAs ofereceu um panorama das carências mais significativas, das demandas mais urgentes, do modo de se relacionar com a cultura, independentemente de política cultural. Por isso, derivaremos dessa pesquisa considerações sobre o estado da cultura no Distrito Federal para pensar sobre o Plano Distrital e sua relação com o PNC.

Em cada cidade, uma espécie de mapa da cultura poderia ser esboçado com base nas reuniões dos Diálogos Culturais. Agrupadas as contribuições das comunidades de acordo com os eixos da proposta do Plano Distrital, era possível ver que aspectos predominavam naquela ou naquelas RAs. No Recanto das Emas, por exemplo, as sugestões referentes à difusão, promoção e circulação (eixo 3) destacaram-se em propostas que se relacionavam à valorização dos artistas locais, à difusão de informação sobre cultura, à criação de uma agenda cultural da cidade e à oferta cultural. No Jardim Botânico e no Lago Sul, as falas apontaram principalmente para questões relativas ao patrimônio e à infraestrutura cultural (eixo 1), em torno da desburocratização do processo de licenças e alvarás para realização de eventos em espaços públicos, construção de equipamentos culturais, como pista de skate e galpão para artesanato, e um mapeamento de espaços com vocação cultural. Um último exemplo: em Taguatinga, as questões sobre os colegiados setoriais e conselhos de cultura, cogestão dos espaços culturais (Estado e comunidade), cadastros no Ceac e Siscult e processos de seleção e pagamento do FAC,²⁶ agrupados no eixo de gestão pública da cultura (eixo 7), apareceram em maior concentração.

De modo geral, em todas as RAs, as áreas cobertas pelos sete eixos diretores receberam contribuições – umas mais, outras menos. Sugestões relativas aos espaços para cultura e outras relacionadas à difusão cultural e à gestão cultural pública,

26. O FAC foi criado em 1991 e alterado pela Lei Complementar nº 267, de 1997. É o principal instrumento de fomento às atividades artísticas e culturais da Secult/Distrito Federal, que oferece apoio financeiro a fundo perdido e cujos projetos são selecionados por editais públicos. A mais importante fonte de recursos do fundo consiste em 0,3% da receita corrente líquida do governo distrital.

eixos 1, 3 e 7, respectivamente, apareceram em destaque. Somadas as contribuições das comunidades ao longo dos 24 encontros, cada eixo concentrou a seguinte quantidade de contribuições: eixo 1 (141), eixo 2 (33), eixo 3 (153), eixo 4 (94), eixo 5 (50), eixo 6 (72) e eixo 7 (107).

No eixo 1, encontra-se a demanda mais recorrente de todo o processo de consulta pública do Plano Distrital: a criação de equipamentos culturais. As comunidades das RAs e as lideranças entrevistadas expressaram a necessidade de tipos diferentes de equipamento: uma casa de cultura, um museu, um cinema, um teatro, uma casa de memória etc. Outras propostas recorrentes foram: potencializar o uso de espaços urbanos públicos para finalidades culturais e artísticas, revitalizar equipamentos culturais e desenvolver modelos de gestão dos espaços de cultura e arte.

Em torno da questão da difusão cultural, central no eixo 3, destacou-se o interesse dos produtores culturais das mais diversas RAs de garantir a participação dos artistas locais nos eventos da cidade e estabelecer critérios de modo que sejam contempladas as diversas expressões da cultura local. Outro ponto destacado foi a demanda por ampliação da divulgação e do acesso à informação na área cultural, seguida pela vontade de promoção de eventos, projetos e atividades artísticas e culturais no espaço urbano.

As demandas mais recorrentes no eixo 7 foram aquelas relacionadas ao tema propriamente da gestão cultural, como promover e facilitar os processos públicos de cadastramento dos artistas, como o Siscult e o Ceac, pois são os com maior incidência. Em seguida, estão articular as instâncias de gestão da cultura no Distrito Federal e ampliar a comunicação e colaboração entre governo, comunidade e produtores culturais.

Os processos locais, embora únicos, são exemplares do potencial e dos limites do que acontece no território nacional. A vantagem da sua análise é deslocar as narrativas gerais e a descrição do próprio Estado como um fenômeno total. Algumas questões recorrentes refletem-se aqui: *i)* a oposição entre Estado e sociedade; *ii)* a autonomia da arte e das subjetividades em contraste com o formalismo do Estado e de sua burocracia; *iii)* a criatividade e solidariedade da cultura em contraste com as rotinas e procedimentos de controle do Estado; *iv)* as dificuldades de escuta do Estado em relação às demandas culturais; e *v)* a desconsideração das formas culturais e expressivas dos grupos populares no desenho de financiamento. Essas são algumas das questões que reaparecem ao longo da elaboração dos planos locais de cultura.²⁷

Disso tudo decorrem inúmeras representações e propostas de ação: a desburocratização de procedimentos e simplificação de protocolos legais; a proposição de avaliações qualitativas dialógico-estéticas e outras avaliações de projetos, de

27. Mais informações em Calabre (2015).

caráter mais pontual, em contraposição a avaliações estruturadas de políticas e programas; demandas por democratização dos processos de decisão, criação de conselhos sub-regionais, por segmentos, com participação popular ampliada; e demandas por equipamentos culturais, acesso a espaços culturais e democratização das políticas de acesso aos recursos de fomento, especialmente do FAC.

Dispensável dizer que, embora confusos em muitos casos, os discursos e demandas dos atores sociais participantes do processo de consulta pública do PCDF fazem sentido em termos situacionais e conforme as posições sociais de cada um. A subseção que segue explora as demandas e sua relação com os atores sociais no processo de validação pública do PCDF.

3.2.1 Demandas e atores

Os atores no âmbito cultural dividem-se em artistas, produtores, agentes culturais e gestores públicos, e cada um tem diferentes atitudes em relação ao PCDF e à Secult/Distrito Federal e suas políticas. A distribuição de recursos públicos, legitimidades e valores associados às práticas artísticas e culturais e, mesmo às dinâmicas das formas expressivas, impõe-se de maneiras diferenciadas nas diversas RAs.

Nas reuniões dos Diálogos Culturais misturaram-se novos e experientes produtores culturais, pessoas da comunidade, lideranças das cidades, representantes do governo, líderes religiosos, interessados em arte e cultura em geral. Uma diversidade de contribuições resultou de cada encontro e se desatrelou dos respectivos propositores.

O que pretendemos a seguir é relacionar algumas demandas com um conjunto de atores, tendo como base, principalmente, as entrevistas realizadas com as lideranças da área cultural, as quais permitem relacionar os autores com os tipos de demanda. Propomos um olhar mais detido para alguns grupos que se aglutinam em torno de uma produção artística e cultural específica, como o *hip hop* e a cultura popular, em diversas de suas expressões.

O *hip hop* revelou sua presença intensa no Distrito Federal. Não somente em Ceilândia, onde sua força e seus artistas já são conhecidos, mas também em Águas Claras, no Recanto das Emas, em Sobradinho II, no Paranoá, no Varjão, no Riacho Fundo I, para citar algumas RAs. Foi possível observar que as pessoas agrupadas em torno do *hip hop* desempenham um número variado de funções: cantam *rap* e são produtores de eventos; são dançarinos de *break*, mas também professores que formam novos jovens. A maioria não encontra no *hip hop* sua fonte de renda. A dedicação ao movimento acontece por outras motivações.

Um traço interessante observado foi a constituição de um circuito cultural em torno do *hip hop*, que se mantém praticamente à margem das políticas culturais. A partir da noção de circuito cultural como “ações organizadas que articulam agentes culturais – profissionais ou amadores – em torno da produção simbólica, da difusão e da formação de públicos” (Coutinho e Silva, 2014, p. 287), é possível compreender um conjunto amplo de ações espalhadas pelo território do Distrito Federal, com diferentes graus de organização e distintos níveis de articulação entre os agentes. Não afirmamos que seja um movimento organizado ou fruto de articulação intencional. Ao contrário, revelou-se fragmentado, em encontros que uns e outros agenciam em vista de objetivos em comum ou interesses convergentes. Esse é um dado, entretanto, que merece ser mapeado e melhor compreendido para que se possa promover intencionalmente o seu fortalecimento como circuito cultural, embora já apresente algumas articulações entre os agentes, formas de intercâmbio e potencialidades.

As ações que mais se evidenciaram foram as trocas de conhecimentos entre os agentes, em oficinas onde se ensinam passos de *break*, em intercâmbios sobre os mecanismos de financiamento e produção cultural, na frequentaçāo dos eventos uns dos outros e no consumo da produção local. Estas falas a seguir, de um dançarino e professor de *break* do Riacho Fundo I, traduzem algumas dessas trocas.

O *break* aqui é muito forte. Todo mundo procura, todo mundo gosta. Temos ajuda de muitos outros Bboys. Porque o Bboy é livre, não tem essa. “Eu tenho o meu grupo, tem o do amigo”, não tem essa. Da outra vez, eu chamei alguns membros da DF Zulu e eles vieram. Eles chegaram da França e vieram. Eu perguntei: Iuri, como é lá? Passa um pouco pra galera aqui como é que essa turma se capacita, como eles fazem pra ir pra fora?

Eu aprendo com a Ceilândia, com a New Old School. Aí trago pra cá. Aí o que eles passam lá, eu passo aqui. Lá é a New Old School, aqui é a Hard Jam. Como os outros meninos do grupo aprendem lá e passam no Recanto. Lá no Recanto é um outro polo do Hard Jam daqui. Quem fez fui eu e o Robson.²⁸

Algumas outras demandas formuladas pelo mesmo entrevistado são de profissionalização dos artistas locais e maior difusão de informação sobre a área de cultura. Ao contrário dos entrevistados de Ceilândia, cujas demandas serão apresentadas mais adiante, o Bboy do Riacho Fundo I ainda tem grande dificuldade de recorrer ao financiamento público para cultura.

Eu tô completamente bagunçado. Não sei como tira o Ceac, não sei como pega ajuda do FAC. Eu não tenho auxílio. Eu tenho só o espaço e eu trago Bboys de

28. Entrevista realizada no Riacho Fundo I, em 1^a de julho de 2015.

outros lugares, que saíram pra fora, do meu bolso ou na amizade mesmo, pra eles virem aqui me ensinar.²⁹

Ceilândia é uma referência importante para o *hip hop* no Distrito Federal. O cenário do movimento, mais consolidado, traduz-se na diferença das demandas feitas em entrevista por alguns dos seus importantes nomes, como DJ Jamaica, Rivas e Will Ocking.³⁰ Esses artistas querem fomentar a internacionalização da cultura *hip hop* brasiliense e viabilizar a participação em eventos internacionais; promover treinamento, formação e manutenção do trabalho de artistas do *hip hop*; criar financiamento específico para grandes eventos; integrar eventos de *hip hop* ao calendário oficial de Brasília; construir o Museu do Hip Hop; e promover a aceitação dos artistas de arte urbana pelas instituições legitimadoras (como o cadastro na Delegacia Regional do Trabalho, realizado pelo Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões). Como é possível observar, são demandas que apontam para a profissionalização dos artistas, para um ganho de legitimidade e reconhecimento institucional.

Traço recorrente em muitos depoimentos de integrantes do movimento *hip hop*, o desejo por mais reconhecimento e legitimidade toma diferentes formas. Alguns querem participar das festas realizadas pelas administrações regionais, como o aniversário da cidade; muitos querem o respeito da Polícia Militar, que, frequentemente, age de maneira violenta e desrespeitosa com os participantes de eventos desse tipo, em função de racismo e da criminalização do movimento; outros querem ingressar nos mecanismos públicos de financiamento e gestão da cultura, como o FAC e os colegiados setoriais de cultura, e equalizar as diferenças de cachês entre as diversas áreas artísticas no Siscult.

Foi observado, ainda, na reunião dos Diálogos Culturais realizada em Águas Claras, jovens do movimento pedindo ao secretário de cultura que a Secult fizesse uma carta ou cedesse um *banner* que atestasse que o *hip hop* é cultura. A razão do pedido é para que não sofressem prejuízo em decorrência do pouco reconhecimento e da falta de legitimidade que enfrentam, sobretudo na relação com as instâncias institucionais (Polícia Militar, administração regional etc.).

Outro traço importante do circuito do *hip hop* no Distrito Federal é a realização de batalhas de MCs. Praticamente todos os dias da semana é possível ir a uma batalha em alguma RA. Uma sugestão feita nos Diálogos Culturais em Águas Claras foi mapear o calendário das batalhas no Distrito Federal.

Nas entrevistas com mestres de capoeira, uma artesã, um diretor de quadrilha de festa junina e outros integrantes de movimentos de cultura popular do Distrito

29. Entrevista realizada no Riacho Fundo I, em 1º de julho de 2015.

30. Entrevistas realizadas em Ceilândia, em 27 de maio de 2015.

Federal também sobressaíram os vínculos e parcerias que estabelecem entre si, esboçando outro circuito cultural, em que convergem ações de apoio mútuo para produção cultural e de formação de artistas. Uma maranhense responsável pelo Bumba meu Boi e pelo Tambor de Criola do Itapoá, que nunca teve projeto aprovado pelo FAC, disse que a principal contribuição para o trabalho que realiza vem de doações e parcerias com amigos.

Pra gente não ficar perdido, no carnaval, a gente dança com o Bola Preta, a gente dança com o Robson lá no Acadêmicos da Asa Norte. A gente vai, pega a ala, fecha a ala, dança, recolhe a roupa todinha, bota dentro do carro. Aí chega em casa, a gente desmancha e faz a roupa do Boi. (...) A gente escolhe a ala.³¹

O carnaval é a grande festa que agrupa muitos grupos e da qual muitos se beneficiam. No exemplo citado, o figurino do Boi é feito a partir das fantasias das escolas de samba, e a escola ganha com a participação de grupos grandes de jovens nos desfiles. As parcerias não se restringem ao Distrito Federal: um grupo do Maranhão, com o qual o Boi do Itapoá mantém grande proximidade, ajuda o grupo, enviando penas para o figurino. Também como apoio para a realização de eventos, a entrevistada do Itapoá destacou a parceria com o grupo Tambores do Paranoá (Tamonoá).

A gente trabalha nessa parceria. O Tamonoá às vezes vem bater pra mim, nós vamos no Tamonoá, a gente dança no Tamonoá. A gente faz essa parceria. Estamos até pensando, esse tempo a gente vai se unir, eles estão sem espaço.³²

O grupo de quadrilha da Estrutural, como os jovens do Boi de Itapoá, também dança no carnaval. Segundo o diretor da Quadrilha do Povão, da Estrutural, “geralmente eu vejo esse povo, as quadrilhas, dança do boi, dança do coco, essas danças do Norte e do Nordeste, geralmente a gente se encontra no carnaval, nas escolas de samba”³³.

Com base nas entrevistas realizadas com lideranças, foi possível observar que os vínculos de colaboração sobressaíram aos de disputa. Sem excluir os últimos, mas também sem acentuá-los, ressaltamos o que foi observado nas falas dos mestres e representantes da cultura popular nas entrevistas. É possível que os desafios para realizar e manter a brincadeira e a festa possam contribuir para as associações colaborativas. Pela escassez de recursos para a área, talvez seja melhor beneficiar-se do apoio mútuo, das trocas de serviços e conhecimentos, do que disputar por um espaço pequeno de financiamento, reconhecimento e legitimidade. E para não entrar em disputa com o Boi mais antigo do Distrito Federal, o Boi do

31. Entrevista realizada no Itapoá, em 17 de junho de 2015.

32. Entrevista realizada no Itapoá, em 17 de junho de 2015.

33. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.

Seu Teodoro, de Sobradinho, o grupo do Itapoã preferiu outro sotaque, ou seja, outro estilo, forma e expressão do Boi.

Nós não queremos chocar com o Seu Teodoro, porque ele é pandeiro. Vamos botar orquestra. Mas da orquestra nós vamos precisar de sopro. Caríssimos os instrumentos. Aí os meninos falaram “vamos botar costa de mão”, que aí já não choca com ele. Porque o único Boi que tem mais aqui é de Sobradinho. Um pelo respeito da cultura do outro. Pra gente não chocar. Não dá rivalidade. Senão vai ficar o Garantido e o Caprichoso, com a rivalidade. E nós não queremos isso.³⁴

Ações de formação também têm sua relevância. O grupo Pelinski, de dança do Cruzeiro, é responsável pela formação de um número grande de jovens de Estrutural, Ceilândia, Guará, entre outras RAs. Um desses jovens formados pelo Pelinski foi a liderança responsável pela criação da Quadrilha da Estrutural, que também concebe o figurino e a coreografia de cada apresentação.

Em convergência com a centralidade das trocas e parcerias entre os agentes da cultura popular no Distrito Federal, uma demanda apresentada nas entrevistas realizadas foi quanto ao fomento das parcerias entre produtores culturais. O que visam é potencializar, por meio de ações da política cultural, o circuito que já acontece.

Outra demanda que perpassou algumas falas foi a de facilitar e democratizar as ferramentas de financiamento público da cultura. Associada a isso, está a ideia de desburocratizar o processo de inscrição no Ceac. Para a líder do Boi do Itapoã, é importante que a comunidade seja capacitada para realizar os projetos culturais em seu território, e não somente beneficiária de projetos realizados por produtores de outras RAs, que escolhem aquela para uma ação pontual. A fala de um mestre de capoeira do Varjão traduz um ponto de vista sobre o FAC, que contempla as queixas de outros envolvidos com a cultura popular e que não se enquadram no contexto de profissionalização dos agentes culturais.

Ficou muito complicado, virou quase um concurso público. (...) Não tá mais contemplando aquele cara simples que vive da cultura, aquele mestre antigo que aprendeu a cultura com o avô na rua, entendeu? Ele acabou ficando uma coisa para quem é mais técnico.³⁵

As demandas específicas são também de extrema importância e contemplam necessidades próprias a cada área. No âmbito do artesanato, por exemplo, foi sugerida a inserção de pontos de venda da produção local nos locais turísticos de Brasília e a qualificação de artesãos para que os produtos tenham maior entrada no mercado.³⁶ Essas demandas visam uma articulação mais estreita do artesanato com o turismo e o mercado. O líder da Quadrilha da Estrutural sugeriu que os concursos de quadrilha

34. Responsável pelo Bumba meu Boi e Tambor de Criola do Itapoã em entrevista realizada no Itapoã, em 17 de junho de 2015.

35. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

36. Artesã de Sobradinho I, em entrevista realizada em Sobradinho I, em 22 de junho de 2015.

do Distrito Federal acolhessem grupos das demais cidades-satélites.³⁷ Uma demanda que não se restringe à cultura popular, mas apareceu em entrevistas com representantes de diversos grupos culturais do Distrito Federal – como o Tamonoá (Paranoá), a escola de samba do Varjão, o grupo Pelinski (Cruzeiro), o Bagagem Cia de Bonecos (Gama) –, é o desejo por uma sede para o grupo, um local onde possam ensaiar, guardar instrumentos, realizar eventos, promover oficinas e intercâmbios.

3.2.2 O Estado a partir de baixo

A ação pública no âmbito da cultura esteve tradicionalmente fundada na estratégia de democratização da cultura legítima, entendida como artes tradicionais (teatro, dança, música, artes plásticas etc.), dotadas de reconhecimento e valorização social. Depois da gestão Gilberto Gil, no âmbito federal, ela passou a compreender a reabilitação e legitimação de culturas populares. Obviamente, podem-se tomar os dois objetivos como complementares. Há, entretanto, que se constatar que, a despeito de seu aparente convívio, esses objetivos não são de todo convergentes, visto que requerem ações distintas e apoiam-se em atores sociais diferentes, o que contribui para tornar opacos os objetivos das políticas culturais.

Apesar de ainda serem, muitas vezes, estruturadas de formas hierarquizadas pelas instituições do setor, as culturas legítimas e populares convivem no mesmo espaço. Contemporaneamente, já não é possível estabelecer rígidas divisões entre culturas eruditas legítimas, culturas populares e culturas da diversão. É preciso dizer também que as chamadas culturas dominantes legítimas só o são no contexto sincrônico, ou seja, em uma perspectiva de momento (histórico-estrutural ou metodologicamente) e são postas em questão como objeto de luta e reconhecimento o tempo todo. A intervenção pública a partir de um conceito ampliado como o de cultura é largamente retórica. Veja, a seguir, algumas demandas dos agentes culturais do Distrito Federal, apresentadas em entrevistas.

O contexto atual de discussão do SNC é o do fortalecimento da União a partir do centro, com políticas públicas elaboradas e pactuadas entre os níveis federais e demais esferas de governo e com transferências de recursos em nome de um pacto nacional. Algumas políticas tiveram origem no âmbito federal, a exemplo do Programa Mais Cultura³⁸ e do Programa Cultura Viva.³⁹ Todo esse arranjo implica

37. Entrevista realizada na Estrutural, em 25 de junho de 2015.

38. Lançado em 2007, o programa reconhece a cultura como necessidade básica e direito. Estrutura-se em três dimensões articuladas entre si: cultura e cidadania; cultura e cidades; cultura e economia.

39. Criado em 2014, o programa visa garantir a ampliação do acesso da população aos meios de produção, circulação e fruição cultural, a partir do MinC e parcerias com governos estaduais e municipais e outras instituições, como escolas e universidades. Desde 2004, já foram implementados 4.500 pontos de cultura por todo o país. Em 22 de julho de 2014, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.018, que transformou os pontos de cultura na Política Nacional de Cultura Viva – para simplificar e desburocratizar os processos de prestação de contas e o repasse de recursos para as organizações da sociedade civil.

mobilização política e social e tem forte estímulo do governo central.⁴⁰ O movimento de construção do SNC carrega fortes concepções de contra-hegemonia a forças ou ideias neoliberais e aos mercados, ao passo que busca fortalecer a republicanização e democratização da cultura.

O Estado tomado como um agente global é um mito,⁴¹ mas é uma referência, para o conjunto discursivo, das garantias de direitos culturais. Por sua vez, os sistemas culturais aparecem nesse conflito de ideias e direções políticas como fenômenos que se apoiariam e seriam reconhecidos pelo Estado. Deve-se lembrar, entretanto, que a cultura é um conjunto de fenômenos recorrentes, diários e cotidianos, que não precisam do Estado para existir. O que define a cultura é sua autonomia.

O campo cultural tenciona-se, por um lado, com o campo econômico e, por outro, com o político. No primeiro caso, constrói-se contra o mercado e, no outro, contra as burocracias públicas, ou seja, contra o Estado. Em ambos os casos, afirmam-se valores próprios do campo cultural, que seriam vividos, pelo menos ideologicamente, como espaço da criatividade e da singularidade irredutível.

Mesmo que, contemporaneamente, a cultura esteja investida de grande densidade econômica e política, sendo suas conexões com a economia e a política muitas vezes complexas, as tensões entre essas esferas atravessam a formação do campo cultural. Em outras sociedades, a prática artística está inserida no conjunto da vida social; aqui, no capitalismo, ela se separa e cria objetos especiais para serem vendidos.

Paradoxalmente, o mercado constituiu o campo cultural como uma ordem independente, em que seus objetos e valores circulam com certa autonomia; e, ao mesmo tempo, é contra esse mercado, em que as forças do campo cultural defenderão os valores da cultura, da autonomia da arte pela arte ou da cultura pura. Então, o campo cultural é constituído pelo mercado e contra ele. Trazê-lo

40. Abreu (2012) compara a formação do CNPC, que é a parte do SNC, com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), interpretando-os da seguinte forma: "O Conselho Nacional de Política Cultural e o Sistema Nacional de Cultura obedecem a lógicas fundacionais inversas: na cultura, não é um movimento que começa, digamos, de baixo para cima e contra o regime autoritário, em favor de um Estado democrático (...) no caso do CNPC é o Estado democrático que requer a participação social; um sistema de mobilização organizado (...) No caso da saúde, tratava-se de fazer um Estado aceitar algo que ele não controlava e que era contrário à sua maneira de proceder politicamente; no caso da cultura, trata-se da tentativa do Estado de implementar uma política pública em um determinado formato, o que, por sua vez, implica em mobilizar a sociedade em torno da cultura, criando, talvez, um movimento social que não existia anteriormente. No caso da saúde a principal referência era a democracia, sendo que a desigualdade compunha o pano de fundo no qual fazia sentido a reivindicação democrática; no caso da cultura, pressupõe-se a democracia (formal, pelo menos) para intervir na desigualdade".

41. O Estado é um conjunto contraditório e conflitivo de ideologias, interesses e instituições. Enquanto uma parte dele defende culturas indígenas e quilombolas, por exemplo, outras partes as destroem; enquanto partes do Estado dinamizam mercados artísticos nacionais, outras ligam-se a circuitos das indústrias e dos mercados internacionalizados; enquanto políticas públicas tentam valorizar as comunicações entre as culturas locais, outras padronizam e colonizam as práticas locais pela gramática normativa e por códigos estéticos nacionalizantes. Mais informações sobre uma abordagem crítica sobre o Estado em Cassirer (2003).

para a política é dotá-lo de outras significações. Patrimônio material e imaterial, cultura popular, artes, movimentos culturais apoiados em associações, grupos, redes, povos indígenas territorializados ou demandantes de novas identidades etc. são exemplos de sujeitos de direitos e de objetos de ação pública completamente diversos. As culturas (e os atores sociais a elas relacionados) passaram, entretanto, a ser parte de um complexo jurídico-político que não apenas distribui os atores em campos políticos distintos (defensores do mercado e do fortalecimento do Estado), tendo funções discursivas próprias da política partidária e das lutas ideológicas, mas, também, e igualmente importante, constitui campos sociais estruturados e dispõe os atores em posições relativas uns aos outros (mercados de trabalho, classes sociais, cadeias produtivas, campos artísticos, sistemas educacionais, instituições de produção e difusão etc., todos associados a algum segmento da produção artística, de modos de vida tradicionais e das culturas vividas no cotidiano).

A cultura, portanto, é um conjunto de fenômenos fluidos, ou seja, não tem contornos definidos para efeito de elaboração e execução de políticas públicas. Sua extensão da arte para um conceito antropológico borrou ainda mais alguns dos seus limites mais claros (arte como um conjunto de práticas localizáveis no espaço social), tornando mais opaco o ponto de vista da política cultural, ou melhor, tornando mais indeterminados seus objetos e objetivos. A cultura como objeto da ação pública tornou-se algo ainda mais vago, embora tenha passado a abranger muitos usos políticos. A profissionalização da administração cultural no Brasil é algo incipiente, sendo, por isso, difícil imaginar processos participativos e de agenciamento político das ações. Mesmo assim, o ponto de vista dos atores das RAs desloca o foco: em vez de política do Distrito Federal, as demandas deslizam para a localidade e para as necessidades dos territórios próximos. Novamente, voltamo-nos para as falas de lideranças entrevistadas no processo de consulta pública do Plano Distrital e suas demandas.

Um importante representante do *hip hop* de Sobradinho II propôs a elaboração de política cultural voltada para o movimento, inclusive com apresentações do ritmo nos eventos públicos e em horários nobres. Seu quadro de referência dá igual tratamento às manifestações culturais, sejam elas parte da cultura de maior legitimidade social ou não.⁴² Da mesma RA, um integrante do Coletivo Opa, de arte urbana, afirmou: “A cidade não tem teatro, não tem um espaço de *show*, não tem absolutamente nada”, propondo, então, a construção de equipamentos culturais em Sobradinho II.⁴³

Uma atriz da Bagagem Cia. de Bonecos, do Gama, propôs a revitalização de espaços culturais e facilitação do uso dos espaços públicos para a realização de

42. Entrevista realizada em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

43. Idem.

iniciativas culturais: “A gente tem algumas dificuldades. (...) A gente passa por questões de alvará, de liberação. Não tem um ponto de energia nos espaços”. No que foi seguida por um integrante do Coletivo Gamaika Sound System, que disse: “Tudo parece que vai se diluindo. Por quê? Pela falta de espaço. A gente começa a pensar pequeno se a gente não tem espaço para fazer nossa produção, né?”

As demandas não se restringem ao domínio da cultura e se estendem a questões relacionadas à institucionalização de processos formativos, como foi ressaltado pela atriz: “A gente queria muito uma escola parque no Gama”, para uma iniciação sistemática em artes. A fala, entretanto, foi logo seguida por certo tom de desalento: “Brasília tem o dom de enterrar coisas boas”, disse ao se referir ao fim de bons projetos e à inconstância da política cultural local.⁴⁴

Um pastor evangélico, do Varjão, falou sobre “motivar a comunidade a conhecer outros tipos de cultura” e sobre o papel social da cultura, como “trazer projetos para ocupar o tempo das crianças. Fazer um trabalho com escolas, creches e instituições que atendem às crianças da comunidade”. O pastor também associou às suas falas a necessidade de melhorar os instrumentos de apoio e gestão das ações culturais: “investir na manutenção e gestão dos espaços culturais públicos”, por exemplo. Ele apontou a necessidade de conhecimento e oferta de cultura para cada público específico e ainda afirmou:

aqui nós temos um espaço cultural. Funciona? Tem estrutura? Tem gestão? A comunidade tem acesso? (...) Se temos um espaço para cultura, precisa funcionar para cultura. Precisa haver cultura. Talvez pensar em criar um anfiteatro, pra trazer espetáculos. Então, acho que precisa, além dos espaços, ter um mecanismo para que os espaços funcionem.⁴⁵

Também do Varjão, uma integrante da escola de samba dessa RA fez críticas duras à realização de políticas públicas culturais: “O pessoal tá cansado de 0800, de trabalho voluntário. A maioria aqui não tem cachê. A falta de apoio financeiro é uma das principais causas [para pessoas deixarem de fazer cultura e arte]. Acho que isso podia mudar”. Ela pediu apoio financeiro para os agentes culturais e falou do desejo de sua comunidade por “uma sede para a escola de samba, para realizar um conjunto de atividades, como feijoada e shows”.⁴⁶

Os recursos são parcos, e a capacidade de ação ordenada é baixa. A extensão do conceito, entretanto, já se inscreve nas práticas institucionais com efeitos de legitimação global da ação pública, por mais dificuldades que esta ainda possa enfrentar. Os efeitos de conjunto das políticas culturais divergem das elaborações genéricas do conceito antropológico e do tratamento igualitário e universalista. No

44. Entrevistas realizadas no Gama, em 18 de maio de 2015.

45. Idem.

46. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

caso das políticas do Distrito Federal, a hegemonia é da RA I, Brasília, Plano Piloto. Esse aspecto foi largamente referido não apenas nas demandas de descentralização, mas também nas críticas de que os instrumentos de políticas não conseguem atingir as demais RAs. A distribuição do capital objetivado (equipamentos e espaços culturais) e de outras formas de capital (social, cultural, educacional etc.) é reproduzida nos quadros das políticas culturais.⁴⁷ As demandas expressas na elaboração do plano local são reveladoras do tratamento diferencial recebido pelos grupos do Distrito Federal. Os grupos locais são objeto de tratamento desigual e até preconceituoso, de “etiquetagem” negativa. Para contornar esses elementos constitutivos, foram feitas críticas mas também proposições.

Um entrevistado de Sobradinho II, representante da cultura *hip hop*, propôs algumas iniciativas para melhorar a participação social e gestão cultural, como ampliar o diálogo da administração regional com outros órgãos do Estado (Secretaria de Cultura, de Segurança, de Educação etc.) e concentrar na administração regional a realização dos processos necessários para a realização de eventos, em vez de ter que percorrer diversos órgãos. O integrante do Coletivo Opa propôs o aperfeiçoamento do apoio da Secult para as diversas regiões do Distrito Federal, tanto para garantir a equidade e descentralização dos recursos do FAC quanto para contornar os problemas de favoritismo. Também sugeriu a descentralização da gestão da cultura para as RAs, com nomeação dos gerentes de cultura de cada uma delas, e, ainda, a realização de um cadastro dos artistas em todas as RAs.⁴⁸

As falas do mestre de capoeira do Varjão espelham a necessidade de desenhos alternativos de gestão e participação que não tenham nos modelos formais a referência única. Ele propôs conselhos de cultura regional sem limitação de membros,

de forma comunitária mesmo. Porque, quanto mais pessoas participam do Conselho de Cultura, mais gente tem vontade de fazer cultura, concorda comigo? (...) Quando você dá voz, dá liberdade, dá poder para que a comunidade se junte e opine. Um bom exemplo disso foi o aniversário do Varjão. Foram feitas diversas reuniões com todo o conselho para ver como seria feito.⁴⁹

O mestre capoeirista sugeriu que o conselheiro de cultura deveria poder ter Ceac, que os conselhos regionais deveriam participar da escolha de gerentes de cultura das RAs, das decisões de política pública e da gestão dos espaços culturais da cidade como alternativa para a descontinuidade na gestão pública. Ele apresentou um documento.

Isso aqui é um documento elaborado em 2011 pelos então conselheiros de cultura. Foi uma proposta que a gente fez. (...) É uma das principais reivindicações nossas hoje [do Conselho de Cultura do Varjão]. Para que os espaços culturais possam ser

47. Ver Lebaron (2017).

48. Entrevistas realizadas em Sobradinho II, em 20 de maio de 2015.

49. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

geridos pelos conselhos de cultura, entendeu? Porque muitos projetos da cidade ficam desabrigados, enquanto outros, não. (...) Muitas vezes, um projeto cultural consegue um apoio de uma administração, e a gente sabe como isso funciona no Distrito Federal. O administrador sai, tudo o que ele fez “desanda”.⁵⁰

Do conjunto de falas e demandas dos atores agrupados em torno do fazer cultural no Distrito Federal é possível entrever que a política cultural, até então implementada na capital, tem caráter marcadamente centralizador. Não só pela concentração quase total dos equipamentos culturais e oferta cultural no Plano Piloto, mas também no que diz respeito ao financiamento à cultura. O FAC é o principal instrumento de financiamento cultural do Distrito Federal, e, como ficou evidente nos diversos encontros dos Diálogos Culturais, é um recurso difícil de ser acessado, seja pela complexidade do processo de cadastramento, seja pela elaboração e gestão dos projetos. No grande número das cidades visitadas, poucos artistas e produtores disseram ter acessado esse fundo.

Desse modo, além de centralizada no Plano Piloto, a política da Secult/Distrito Federal voltou-se, até então, para as artes, sem conceber tanto espaço para as manifestações da cultura popular e para as dimensões da cultura ligadas às identidades ou aos segmentos historicamente excluídos.

Enquanto o PCDF busca criar uma proposta que unifique e contemple as diversas demandas espalhadas pelos territórios do Distrito Federal, as realidades locais apresentam ecos de carências semelhantes, mas também especificidades e complexidades próprias. A política cultural aglutina esses diferentes atores, artistas, produtores e amadores a partir de anseios por condições profissionais, de lazer ou de formação. O plano de cultura local busca oferecer um lastro para a implementação de ações e avaliação do contexto cultural. Com ele, é possível criticar com critérios e não de forma retórica, além de ponderar e comparar. É um passo para políticas estruturadas, de médio e longo prazo, que avançam para além de projetos pontuais e recursos pulverizados em editais. Por sua vez, o plano local opera passando por cima das diferenças, e cada instituição, equipamento e situação social exigirá respostas diversas e dará soluções diferentes à questão federativa. Para alguns dos atores entrevistados, restam dúvidas sobre a efetividade da proposta do plano. Uma representante da Associação Meninos da Ceilândia, de caráter sociocultural, diz que “precisa do governo vir para dentro das cidades”.⁵¹ Já para um ator e palhaço, morador de São Sebastião,

porque não são produtos unificados, não dá para fazer uma política só para cada um. Tem que ouvir quais são as demandas de São Sebastião, por exemplo. (...) Talvez seja

50. Entrevista realizada no Varjão, em 13 de maio de 2015.

51. Idem.

necessário personalizar as políticas públicas ao invés de fazer uma política pública pasteurizada do Distrito Federal.⁵²

Do centro do país, a relação entre centro e periferia, que configura o vínculo do Plano Piloto com as RAs, é metáfora das desigualdades sociais, de acesso à cultura e de outras tantas. Essa configuração aponta para o desafio de uma política cultural nacional, considerando o imenso número de centros e periferias espalhado pelo território brasileiro. Como articular os diversos níveis de governo de modo a contemplar as áreas mais carentes e distantes dos circuitos culturais?

Em contato com outros estados, a gente vê o Acre, o que o Acre briga para o Brasil, por uma política cultural estruturada, é o que Estrutural, Samambaia, Ceilândia brigam por espaço aqui [em Brasília]. Então é legal ver esse macro e micro. É legal no sentido de entender, mas é horrível no sentido de distribuição de recurso.⁵³

3.3 Espaços para cultura e arte

As cidades brasileiras são caracterizadas por diferentes dinâmicas e demandas culturais. Muitos municípios desconhecem a atuação pública sistemática e coerente no que se refere a ofertas de produtos e bens culturais. As instituições culturais desenvolveram-se de forma diferenciada, o que decorre da frágil institucionalização do Estado Cultural no Brasil.

No Distrito Federal, foi possível observar a fragilidade e o limitado alcance das políticas culturais locais. Grande parte das demandas dos participantes dos Diálogos Culturais girou em torno da questão do espaço. A maioria das RAs solicitou a construção de equipamentos culturais: um teatro, uma biblioteca, um museu, um espaço cultural, um cinema, uma casa de memória, ou vários deles. A carência de espaços para os grupos locais ensaiarem e apresentarem, para o acesso a espetáculos, *shows* ou outras produções, ficou como uma questão central dos encontros e das entrevistas. Para citar apenas uma das falas sobre o tema, uma integrante da Casa Viva, empreendimento feminista voltado para assessoria e formação em arte e cultura do Paranoá, declarou:

a gente descobriu que várias outras RAs tinham essa demanda de uma casa de cultura. Um espaço que pudesse ser descentralizado do Plano [Piloto], essas vivências e acessos das várias linguagens. Então, para mim, isso não pode passar em branco, deixar de tentar ser materializado nesse plano de cultura.⁵⁴

No Plano Piloto concentram-se os equipamentos culturais da Secult. O único que não se encontra na região central é a Casa do Cantador, localizada na RA da Ceilândia. Os equipamentos culturais existentes em algumas RAs, em geral, uma

52. Entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.

53. Ator e palhaço, morador de São Sebastião, em entrevista realizada no Plano Piloto, em 15 de junho de 2015.

54. Entrevista realizada no Paranoá, em 3 de junho de 2015.

casa de cultura, um espaço multiuso ou um teatro, costumam ser de posse da administração regional, da Secretaria de Educação, do Sistema S ou de espaços independentes, de algum grupo local. É evidente o traço centralizador da política da Secult na questão dos espaços para a cultura.

As RAs que possuem algum equipamento solicitaram, muitas vezes, a reforma ou revitalização dos já existentes ou a construção de outros de maior porte. Outra demanda da classe artística e comunidades participantes dos Diálogos Culturais que chamou a atenção diz respeito aos modelos de gestão dos espaços de cultura e arte. Além de contar com equipamentos pouco qualificados, a gestão desses espaços não atende à demanda local. A carência de editais para regular o uso deles e a falta de priorização das atividades culturais, suprimida pelas atividades de cunho comercial ou religioso, foram as principais queixas.

Do processo de acompanhamento da consulta pública ao Plano Distrital de Cultura, ficou evidente a incipienteza de uma política cultural para as RAs do Distrito Federal. A carência de equipamentos em grande número de RAs dificulta a produção cultural local, o acesso à arte e à cultura e a criação de circuitos culturais mais potentes, envolvendo todo o Distrito Federal. Apesar de o Plano Piloto ser a região de maior confluência e de mais fácil acesso, considerando todo o Distrito Federal, caso se almeje a democratização e ampliação do número de frequentadores de práticas culturais, uma política centralizadora não é a mais eficiente. As falas a seguir traduzem algumas das barreiras para se chegar à produção artística.

A gente começou todo o movimento cultural em São Sebastião, em 2003, porque a gente não conseguia atravessar a ponte [que liga São Sebastião ao Plano Piloto]. (...) Ninguém no final de semana pega um ônibus para ir pro Teatro Nacional assistir a uma peça. (...) Como atravessar essa ponte?⁵⁵

Meu sonho aqui é montar uma sala de cinema popular. Porque quem tem condição de pagar R\$ 30, R\$ 40 para ir a Sobradinho, pagar passagem, para poder ir ao cinema?⁵⁶

Outras demandas que se relacionam com a questão do equipamento cultural, mas não com instituições especializadas, dizem respeito ao uso dos espaços públicos. Praças, parques e ruas podem funcionar como equipamentos culturais em função do uso que se fizer deles. Potencializar e desburocratizar o uso de espaços públicos para a realização de atividades culturais foram pontos reincidentes nas demandas expressas nos Diálogos Culturais.

Ocupar a cidade é uma demanda de muitos grupos, do *hip hop* ao teatro, passando pela cultura popular, pelos realizadores de eventos e profissionais da música. Entretanto, a realização de eventos de pequeno porte e gratuitos envolve

55. Produtor cultural de São Sebastião em entrevista realizada em 15 de junho de 2015.

56. Representante da cultura *hip hop* de Sobradinho II, em entrevista realizada em 20 de maio de 2015.

uma série de liberações de diferentes órgãos, como bombeiros, segurança pública, administração regional etc. A complexidade desses trâmites burocráticos exige dos produtores de eventos que se desloquem para diferentes pontos a fim de conseguir os documentos de liberação. Além disso, impõe desafios e, por vezes, restrições a essas práticas.

Os traços observados de modo empírico na capital ressaltam a complexidade da realidade cultural brasileira, as tantas carências espalhadas, sobretudo, pelas regiões deslocadas dos pontos centrais de produção e circulação cultural, concentrador de outros poderes e riquezas. Em aberto, fica a necessidade de um aprofundamento empírico acerca de outras realidades locais, o que contribuiria para se pensar e estruturar as políticas culturais no Brasil.

4 TEMA EM DESTAQUE

4.1 Ideias gerais a respeito das instituições e equipamentos culturais

As políticas públicas são constituídas por ideias gerais, padrões de ação normativos, hipóteses práticas relacionadas à viabilidade e à exequibilidade da ação e, por último, mas de forma interdependente, de instrumentos de ação. O conjunto desses elementos produz significações, sentidos que dizem algo a respeito das opções e dinâmicas das políticas. Uma medida com desenho conceitual, capacidade de agenciar ações e fazer com que seus instrumentos movimentem as forças da realidade na direção das transformações sociais e culturais é uma política de excelência.

Apresentaremos duas ideias gerais mobilizadas para organizar as políticas culturais e as relacionaremos com a questão dos equipamentos culturais – ambas correspondem ao disposicionalismo legitimista e pluralista.⁵⁷ Pode-se dizer que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se nesses dois tipos dominantes de ação pública na área cultural. Uma terceira ideia, a pós-moderna, ocupa-se pouco dos equipamentos, mas, sendo uma vertente importante de ação política, a ela voltaremos brevemente.

4.1.1 Disposicionalismo: linhas gerais

A partir da concepção de cultura legítima – e de capital cultural – desdobra-se a ideia de que as instituições culturais funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. As desigualdades na posse de capitais, especialmente de capital cultural, geram desiguais capacidades para apreciar e exercitar a cultura legítima.

57. Sobre disposicionalismo, ver Lahire (2004) e Silva *et al.* (2019).

No pluralismo, as instituições devem levar em consideração a multiplicidade de interesses dos indivíduos. As práticas não dependem apenas da estrutura de capitais, mas de orientações ideológicas, interesses e ofertas institucionais. As instituições, em vez de ofertantes passivas, devem conhecer seu público e desenvolver estratégias adequadas para ofertar-lhes os bens simbólicos.

No legitimismo, as instituições escolares são o lugar central para universalizar o gosto pelas coisas da cultura. Língua; técnicas de leitura, de reflexão, de cálculo; aprendizado de métodos de pensamento; e vocabulário estruturado para a apreciação e percepção estética constituem-se como matérias centrais de reflexão. Embora seja impossível reduzir as trajetórias e socializações individuais às relações e aos contatos com esses elementos oficiais, normativos e formais da cultura dominante, as condições sociais para o acesso universal aos bens culturais mais legitimados da humanidade estariam idealmente presentes nas instituições capazes de desenvolver nos indivíduos os recursos cognitivos e culturais próprios à fruição e à produção daqueles bens legítimos. As belas-letras e as belas-arts oferecem os cânones do bom gosto. O acesso a bens culturais legítimos deveria refletir a formação de uma cultura legítima ou de públicos capazes de reconhecê-la. Aos mercados e ao poder público caberia o papel de levar aos despossuídos as condições de acesso àqueles bens. As instituições de consagração deveriam funcionar de maneira a formar nos públicos as disposições para fruir dos bens legítimos. Assim, o legitimismo é uma forma de disposicionalismo marcadamente macrossociológico.

Nos quadros de socialização dos indivíduos por meio dos valores culturais, existem níveis de estruturação social mais fortes que outros: a família e as relações de trabalho seriam aspectos centrais para as estruturações sociais, o que significaria dizer que a socialização primária na família e, depois, secundária na escola relacionam-se intimamente com as estruturações sociais centradas nas relações de produção e distribuição econômica. Assim, as condições materiais de vida e a distribuição econômica seriam fortemente marcantes das estruturas sociais e, portanto, das experiências culturais possíveis e disponíveis. Se essas assertivas estão corretas, família e escola estão acopladas aos processos mais gerais de reprodução das desigualdades de classe (ou econômicas).

Sendo assim, em geral, a presença do Estado Cultural justifica-se por se contrapor às tendências a distribuições não igualitárias, tanto das oportunidades quanto do acesso material aos bens da cultura legítima. Essas distribuições e desigualdades fazem com que todas as análises sejam feitas em escala das estruturações do capital econômico, social e cultural e, por efeito de conjunto, do capital simbólico, da *illusio* que compõe e permite o funcionamento dos campos sociais.

Se deslocarmos a análise para a escala individual, como propõe o pluralismo, teremos, entretanto, outras possibilidades interpretativas. Os indivíduos são

multissocializados, reconhecem a cultura legítima e com ela se relacionam a partir de diferentes investimentos e estratégias, inclusive, de distanciamento, ironia e recusa. Seja como for, as formas ou a estrutura dos capitais não explicam os diferentes engajamentos, investimentos, sentidos ideológicos e interesses que os indivíduos desenvolvem em relação às práticas culturais. Na verdade, a mudança de escala mostra a presença de uma pluralidade de práticas realizadas por diferentes razões.

A legitimidade associa diferentes domínios de práticas, quer dizer, existem muitas práticas legítimas. O vocabulário legitimista explica parte das práticas, mas não comprehende os indivíduos dissonantes, aqueles cujos comportamentos não se realizam conforme as expectativas. Portanto, as práticas culturais não somente podem ser analisadas à luz das macrossociologias legitimistas, centradas na ideia do “capital” e na sua distribuição desigual, mas podem também ser vistas em uma outra escala, mais micro, quando são levadas a sério as trajetórias individuais particulares, a mobilidade social, os espaços de socialização que fazem os indivíduos diferentes uns dos outros e, mais, os fazem dissonantes. Nenhuma categoria sociológica construída (classe, renda, desigualdade social etc.) explicaria os movimentos e as preferências dos indivíduos nos quadros das práticas. Como afirmaram Silva *et al.* (2019):

nem sempre (em todos os espaços e todos os contextos) correspondemos às categorias às quais supostamente pertencemos por portarmos certa renda, escolaridade ou idade. Muitas vezes, apesar de dominarmos o código da legitimidade das práticas, optamos por aquelas menos valorizadas, não reconhecidas, fronteiriças por motivos de companhia no momento da escolha, de situação familiar, de experimentação ou até capricho.

As configurações ideológicas, os interesses e as ofertas institucionais fazem com que os indivíduos se relacionem com a cultura de formas muito diferenciadas.

O papel do Estado no fortalecimento dos processos de formação de “uma cultura da cultura” é central. Afinal, deixar que os mercados funcionem de forma autônoma, sem regulação ou participação do poder público, pode significar o recrudescimento de desigualdades e exclusões, no caso do legitimismo, e de empobrecimento das condições de desenvolvimento das sociabilidades, das possibilidades de exercício de prazer estético e fruição cultural aberta aos indivíduos, no caso do pluralismo. Portanto, as políticas culturais estariam, por um lado, situadas em relações íntimas e sinérgicas com os processos de universalização ou, simples e diretamente, seriam parte dos processos de reprodução das desigualdades e distinções sociais; por outro lado, deveriam oferecer condições para as práticas estruturadas e plurais, mesmo que temporárias e de baixo engajamento reflexivo.

Assim, o funcionamento do Estado Cultural pode ser interpretado de diferentes maneiras, conforme apresentado a seguir.

- 1) Seria parte dos processos sociais e institucionalizados de produção da violência simbólica: as ideias gerais, produzidas na direção de concepções republicanas de política cultural, conviveriam com a resultante desigualdade nos acessos e distribuições de recursos culturais (ou capacidades). A direção das ideias gerais não corresponde a ações de construção institucional intensivas o bastante para mudar a situação das desigualdades de acesso.
- 2) Seria parte de políticas cujo ideário republicano e democratizante exige estratégias e ações estruturantes por parte das instituições capazes de formar público e socializá-lo nas formas legítimas de cultura (legitimismo e pluralismo).
- 3) Seria parte de processos de uso da cultura como recurso para outros fins e não da institucionalização da cultura como campo. Vários são os objetivos aqui, a exemplo da produção de emprego e renda, mobilização política e coesão social. Aqui, os incentivos seriam dados à produção de ações mais difusas – produção criativa de indivíduos (artistas), associações, grupos e coletivos culturais –, sem a preocupação de estruturações de espaços onde os públicos fariam a comunicação com a produção simbólica.

Em nome das ideias gerais de direitos culturais, democratização e democracia cultural, podem-se reproduzir as desigualdades e exclusões conforme sugerido no item 1. Pode-se dizer, entretanto, que as categorias centrais das formas do disposicionalismo traduzem-se em tipos dominantes de ação pública na área cultural. O quadro 4 sintetiza estes tipos, relacionados ao item 2.

O item 3 exige outro tipo de política, pois, nele, a cultura é um meio para outros fins. Nesse caso, o que acontece é que a disputa social por recursos públicos envolve finalidades que não dizem respeito especificamente à natureza estética ou artística, mas se relacionam com a oferta de bens materiais na forma de trabalho, salário ou transferências públicas para a produção cultural. Aqui, o setor oferece recursos de coesão social. Evidentemente, essa modalidade também diz respeito à ideia de que a cultura tem usos econômicos e políticos e é feita em nome da cidadania e da democracia cultural. Assim, é possível recusar políticas que fomentem a cultura legítima, aquelas já promovidas pelos mercados e realizadas por participantes bem posicionados no *star system* ou no campo das artes consagradas – ou percebidas socialmente como tal.

Pode-se ver que, a partir da concepção de capital cultural, própria do legitimismo, desdobra-se a ideia de que as instituições voltadas para o setor funcionam de forma a universalizar o acesso, formando públicos com as disposições adequadas para fruir e exercitar a cultura. Evidentemente, aqui se presume a possibilidade de uma pedagogia universalista e a aposta de bens legítimos reconhecidos pelas

instituições. A aposta é que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecê-lo.

QUADRO 4

Tipologia interpretativa e desdobramento em tipos de ação pública

Tipo analítico	Categoria analítica	Interpretação da prática	Tipo de ação pública
Legitimismo (cultura legítima, capital cultural)	Estruturação de disposições orientadas para a distinção ou para medidas de distância de referenciais legítimos.	Intensidade (frequência) das práticas que correspondem à identidade social dos indivíduos e a sentidos de pertença a grupos (ou campos) sociais específicos.	Escolarização e internalização de disposições duráveis (papel da família e da escola) no processo de formação de públicos e compensação das desigualdades de capital cultural; políticas culturais e de formação de público baseadas na ideia de pedagogia universalista.
Pluralismo (múltiplas culturas legítimas)	Disposições estruturadas em processos de multissocialização e multideterminação das práticas.	Os praticantes fazem investimentos diferenciados nas práticas, ativam e desativam disposições, de acordo com as situações e contextos.	Contextos múltiplos e acontecimentos que consideram os diversos interesses e motivações dos indivíduos; políticas culturais que multipliquem as possibilidades de socialização e exposições a bens simbólicos.

Elaboração dos autores.

O pluralismo em vez de um Estado Cultural passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso, propõe a ideia de um Estado ativo, que elaboraria ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e aos desejos de sociabilidade dos indivíduos.

Mesmo considerando esses elementos como relativamente contraditórios, podemos fazer a síntese a seguir.

- 1) É defensável, a partir do legitimismo, pensar políticas estruturais (institucionalizadas) de formação de públicos, baseadas na ideia de acesso universal. Nesse caso, é necessário pensar redes de equipamentos públicos, na forma de financiamento de equipamentos, processos de fortalecimento institucional e concertação interinstitucional, bem como processos de profissionalização de quadros técnicos.
- 2) A partir do pluralismo é possível pensar em dotar as instituições de estratégias flexíveis de relacionamento com seus públicos específicos. Para isso, são necessárias estratégias de fortalecimento institucional, concertação, formação de agendas comuns entre instituições e, especialmente, de capacidade de entendimento dos públicos específicos.
- 3) É possível traduzir a política de incentivos a indivíduos, grupos, associações e coletivos culturais dispersos, em políticas públicas estruturadas de animação cultural, em que as ideias de circuitos culturais, redes, programação pactuada e ocupação de espaços permitam coordenar as ofertas em espaços institucionais isolados ou de ofertantes interdependentes.

Se for o caso de dizer que as instituições pensam, é possível lembrar que elas podem aprender a pensar a partir da heterogeneidade dos públicos e da heterogeneidade de estratégias para ajustamento de oferta de bens simbólicos aos desejos dos públicos. Assim, a atuação estratégica das instituições significa mapear, conhecer, coordenar ações com os públicos e fazer uso criativo do que é oferecido pelos diferentes grupos sociais e artísticos.

4.2 Política pública e tipos de Estado Cultural

A cultura como política setorial encontra na atuação positiva do sistema político (priorização na agenda, recursos financeiros e produção normativa) a sinalização de que é parte socialmente reconhecida e legitimada no quadro das diferentes políticas públicas.

Como conceito central que estrutura essa reflexão sobre política cultural, a concepção de Estado Cultural deve serclareada. Então temos três formas de Estado Cultural: um passivo, no sentido de que reconhece o que é legítimo e tenta oferecer condições de acesso; o Estado Cultural ativo, tentando elaborar ofertas adequadas às ideologias móveis, aos interesses e desejos de sociabilidade dos indivíduos; e um terceiro, em que a cultura é parte de estratégias de ampliação de recursos sociais globais, sem que se anteponha como parte de valores autonomizados. No quadro 5 relacionamos os tipos de Estado Cultural com as ideias gerais que estruturam políticas culturais e suas respectivas formas de ação.

QUADRO 5
Tipologias da ação pública

Tipo de Estado Cultural	Ideia geral	Formas de ação
Passivo	Legitimismo	Infraestrutura cultural universalista focada na ideia de levar a cultura legítima aos públicos; o acesso ao bem público depende de políticas e instituições ofertantes e, em geral, especializadas.
Ativo	Pluralismo	Instituições culturais focadas no público e nos seus investimentos; o acesso depende de agenciamentos institucionais em relação às possibilidades de ajustamento entre oferta de bens simbólicos e públicos.
Pós-moderno	Politização do cotidiano	Politização do cotidiano e ativismo cultural.

Elaboração dos autores.

Nos primeiros dois tipos, o papel das ações e instituições públicas especializadas é central. Em casos em que os mercados e associações civis proveem as sociedades de bens culturais, o poder público regula e normatiza as condições de realização das atividades. No terceiro, a centralidade da ação cultural desloca-se para a sociedade, que emerge como elemento central de um novo paradigma de política, no qual a ação autônoma é dinamizadora de coletivos, circuitos e redes culturais, sem pressupor uma legitimidade dominante.

Alguns atores afirmam que esse novo paradigma orienta um conjunto de ações e posições emancipadoras e potencialmente capazes de transformar o Estado; para outros, essa é uma forma contemporânea da desresponsabilização do Estado, geradora de conjuntos de ações móveis, flexíveis, pontuais e fragmentadas e que, mesmo assim, são reconhecidamente transformadoras das vidas de indivíduos, grupos e coletivos. Uma última posição vê na participação da sociedade e no reconhecimento público uma terceira via: a ação é a possível em determinado contexto de fragilidade estatal, e pode vir a fortalecer laços sociais horizontais e mesmo o próprio ator Estado.

No Estado Cultural passivo, presume-se a possibilidade de uma pedagogia universalista e a apostila na existência de bens legítimos reconhecidos pelas instituições. A aposta aqui é a de que basta ofertar o bem cultural de legitimidade indiscutida que o público seria capaz de reconhecer-lo, afinal, a qualidade e a estética do bem cultural impõem-se à percepção universalista. As condições de acesso relacionar-se-iam com a estrutura do capital possuído, entre eles o cultural, mesmo sendo associado ao econômico e às posições sociais, e redes às quais os indivíduos se ligam. No pluralismo, como foi visto, em vez de um Estado Cultural passivo, concebe-se um Estado Cultural ativo, capaz de produzir ofertas compatíveis com a variedade das visões de mundo, dos interesses e das práticas sociais dos indivíduos em relação aos seus interesses e desejos de sociabilidade.

O Estado Cultural pós-moderno exige outro tipo de política cultural, visto que ela é tratada como recurso para outros fins que não aqueles propriamente culturais. O fazer cultural refere-se a tudo o que pode ser realizado em nome do reconhecimento dos atores sociais como sujeitos de direito e cidadãos. Como dissemos, a cultura oferece recursos de coesão social, mais ligados ao mercado, ao Estado ou à sociedade civil. Portanto, caberiam recusas a políticas que fomentem a cultura legítima e a outras que incentivem uma cultura “burocrática” e “bancária” produzida pelas instituições, em nome da cultura viva da sociedade civil e do povo.

Não tomemos as duas formas de Estado como polos semânticos absolutamente opostos ou opções ideológicas excludentes. Por exemplo, é razoável pensar que todos os municípios devem ter uma biblioteca, pelo menos? Em termos típicos, a resposta do Estado passivo seria sim. Sem reduzir a importância da presença de equipamentos culturais, cabe perguntar se não seria mais interessante, em muitos casos, a presença de um tipo de equipamento que estimulasse a leitura em composição com outros tipos de atividade. Além disso, garantir a presença do equipamento não é suficiente: é preciso assegurar recursos (financeiros, humanos etc.) para seu funcionamento e conceber modelos de gestão. Modelos de governança de equipamentos culturais que envolvem a sociedade civil têm se mostrado bastante promissores. Essa combinação do universalismo da presença de equipamentos somado às características do Estado

Cultural passivo seria um exemplo de combinação possível entre as duas concepções, potente do ponto de vista da política cultural.

4.3 Infraestrutura de equipamentos: as cinco formas de equipamentos culturais

Para o Estado Cultural, as instituições referem-se a maneiras coletivas de pensar e agir, a modos de fazer, de saber e, mesmo, de viver, que se organizam em paradigmas. Estes podem ser apreendidos nas normas morais e jurídicas, mas, igualmente, nos sistemas de pensamento, nos sistemas das artes, nos religiosos, nos sistemas político e econômico, na culinária, nas festas, nas celebrações, nas cerimônias cívicas e particulares, nos lazeres, na organização do tempo etc.

Os modos de pensar e agir são instituídos, estabelecidos; com as instituições, relacionamo-nos de maneira mais ou menos intensa, mais ou menos contínua, de forma mais ou menos engajada. Ou seja, a internalização de crenças, de valores e da importância de se ter acesso a certos bens e práticas guarda conteúdos criativos, formativos e reflexivos que enriquecem as formas de vida e dependem de longos processos de socialização ou relação com as ofertas institucionais. Por sua vez, as instituições têm diferentes padrões de ação e relacionamento com os coletivos culturais, a depender dos domínios de práticas e formas sociais a eles relacionadas.

4.3.1 Instituições especializadas, espaços públicos abertos (a rua e a praça), grupos, materiais e instrumentos tecnológicos e equipamentos domésticos

Os equipamentos culturais referem-se tanto a edificações ligadas a determinadas práticas culturais (bibliotecas, pinacotecas, museus, galerias, cinematecas, videotecas, hemerotecas, arquivos, auditórios, salas de espetáculos, teatros, salas de cinema, patrimônio históricos etc.),⁵⁸ quanto aos grupos culturais abrigados naquelas edificações. Também podem ser chamados de equipamentos culturais os instrumentos que tornam operacionais as ações culturais, como livros, pinturas, molduras, filmes, câmeras, refletores, projetores, tintas, pincéis etc. (Coelho, 1999, p. 165-166). Os espaços públicos abertos podem funcionar como equipamentos culturais (praças e parques) e mesmo os novos recursos tecnológicos consideram-se equipamentos culturais, pois neles se desenvolvem atividades culturais, ou por meio deles são consumidos bens simbólicos (televisão, rádio, computador, internet, celular etc.).

As instituições culturais especializadas têm uma tendência a orientar-se no sentido de levar a cultura àqueles que dela, julga-se, mais precisam. A especialização pressupõe a percepção a respeito da legitimidade cultural, dos sistemas de classificação e valor estáveis, hegemonizados ou não, inscritos nos bens móveis e imóveis ou da cultura internalizada nos corpos e nas mentes pelos múltiplos

58. Reservaremos aos centros culturais um sentido que será explicitado adiante, mesmo sabendo que se refere a instituições que, embora diversas, têm sentidos históricos específicos.

dispositivos de socialização. É em torno dos sistemas de classificação (formas simbólicas, conhecimentos e representações sociais) e da luta social pela definição de como e quais atividades são consideradas legítimas que as instituições se organizam. Uma olhada rápida para aquelas listadas anteriormente evidencia essa característica monofuncional das instituições culturais especializadas.⁵⁹

Os centros culturais podem ser mais ou menos relacionados com a cultura em sentido legitimista. Em muitos casos, a atuação dos centros implica reforço intencional de ações culturais locais, propondo que elas se relacionem de maneira criativa com respeito à cultura legítima, à indústria cultural e a outros modos dominantes de cultura, fortalecendo e valorizando assim as diferentes modalidades, formas e interesses sociais alternativos em relação ao próprio fazer cultural, sem deixar de propor ações de transformação e enriquecimento dos costumes locais. Assim, as atividades dos centros culturais são transformadoras ao mobilizar processos de aprendizado e pedagogias racionais.

O centro cultural como parte de políticas públicas pode ser relacionado ao papel ou à função mais geral de oferta de condições de produção, acesso e difusão de bens culturais, sem restrições a formas mais ou menos legítimas de arte e cultura. Pode, inclusive, ser multiespecializado, isto é, dispor de recursos para diferentes práticas culturais e para o acesso a diferentes equipamentos de produção cultural. Bibliotecas, pinacoteca e museus, por exemplo, poderiam funcionar como centros culturais, e galerias, teatros, videotecas e arquivos podem ser partes mais ou menos interdependentes dos centros culturais ou de complexos culturais.⁶⁰

Retenhamos alguns elementos da função centro cultural: são equipamentos pluriculturais e multifuncionais, que permitem o acesso a uma pedagogia pluralista, isto é, ao exercício de modos de arte e de sociabilidade comunitárias. Podem ou não ter acervo e relacionar-se com todas as modalidades de produção simbólica (leitura, artes vivas, audiovisual, memória social etc.), portanto, com todas as formas das atividades de arte e cultura.

Os centros culturais são lugares de criação, informação, reflexão e debate. Ali podem ser acessados livros, músicas, instrumentos de produção e criação. O mais importante de tudo, então, são as estratégias criativas de formação de públicos em

59. As instituições especializadas têm se reorientado para serem lugares de criatividade, reflexão, informação e formação. As bibliotecas, cinematecas, museus etc. aproximaram-se da ideia de que podem e devem funcionar de maneira o mais próximo possível dos seus públicos e com pedagogias específicas, que levem não apenas ao atendimento dos desejos e interesses do público, mas formem de maneira ativa e relativamente propositiva esse público.

60. Coelho (1999) distingue espaço cultural, centro cultural e casas de cultura. Os espaços culturais seriam mantidos pela iniciativa privada. O centro cultural seria mantido pelos poderes públicos, de porte maior, com acervos e equipamentos permanentes, voltados "para um conjunto de atividades que se desenvolvem sincronicamente e oferecem alternativas variadas para seus frequentadores, de modo perene e organizado". As casas de cultura, segundo o autor, podem ser consideradas centros de pequeno porte, localizados nas periferias, com poucos equipamentos e acervo reduzido, voltadas para atividades formativas e reflexivas e ligadas às ações culturais locais. Ligar-se-iam às funções de convivência sociocultural e de produção cultural comunitária.

direções que dependerão não apenas do que se considera legítimo mas também das dinâmicas, das ideologias e dos interesses do próprio público. De instituições passiva e monolegitimistas, passa-se ao ativismo e ao pluralismo.

QUADRO 6 Estado Cultural e formas institucionais relacionadas

Tipo de Estado Cultural	Relação com as ações culturais	Relação com o território	Formas institucionais
Passivo	Instituições universalistas especializadas.	Instituições com atuação abrangente com adscrição de populações.	Instituições públicas especializadas para a produção e distribuição de bens culturais públicos e de forte legitimidade; instituições públicas, mercados e regulação pública para as mídias e comunicações.
Ativo	Instituições universalistas ajustadas às necessidades dos diferentes públicos e situações culturais.	Hierarquização de estratégias, diferentes formas de uso e articulação entre instituições e oferta flexível de serviços e bens simbólicos.	Misto de ações universalistas e focalizadas; instituições multifuncionais; instituições com atuação estratégica em função do reconhecimento de múltiplas legitimidades e da pluralidade de interesses dos públicos.
Pós-moderno	Instituições locais, autônomas, flexíveis, móveis e fragilmente articuladas com instituições universalistas.	Cartografias locais e subjetivas.	Associativismo cultural.

Elaboração dos autores.

Na subseção seguinte, apresentamos uma síntese das possibilidades de planificação, concertação e uso de instrumentos de atuação conjunta entre poder público e sociedade civil.

4.3.2 As estratégias de concertação no uso de recursos institucionais na cultura: sinergias e potencialidades

A cultura converteu-se em instrumento para o desenvolvimento econômico e social, agenciando, potencialmente, ações das várias áreas das políticas públicas,⁶¹ especialmente na configuração e organização da ação nos territórios urbanos. O planejamento cultural contribui para os usos do território urbano, conferindo-lhe sentidos, configurando e distribuindo grupos e recursos sociais nos espaços das cidades, produzindo coletivos, identidades e a própria cidade, real e imaginada, estruturada objetivamente e vivida subjetivamente.

O poder público na área cultural lida com espaços e equipamentos distribuídos no território, e é possível a consolidação de modelos de governança que impliquem a ação intencional e planejada no uso daqueles recursos. O uso estratégico da cultura pode passar a significar a reorganização dos modos de apropriação simbólica das cidades, no sentido da equidade, da dinamização cultural, do respeito ao meio

61. As transversalidades envolvem diretamente políticas urbanas, transportes, saúde, educação, segurança e desenvolvimento.

ambiente e da cidadania. Para isso, são necessários instrumentos conceituais para a organização da ação. Assim, foram desenvolvidos conceitos para formatar estratégias, ainda que sejam usadas de maneira incipiente pelo poder público federal, conforme relacionado a seguir. (Ipea, 2014).

- A primeira estratégia pode ser chamada de estratégia de ocupação. Trata-se de uma espécie de contrato de concessão por meio do qual o espaço é cedido para que os grupos desenvolvam projetos que atendam a critérios fixados na parceria (quantidade e tipo de espetáculos, datas, período de ocupação). A estratégia de ocupação implica reconhecimento de espaços e equipamentos e racionalização de seu uso no tempo por parte de grupos e pessoas produtoras de cultura.
- A segunda estratégia é de criação, na qual o poder público estimula grupos para a valorização e o reconhecimento na perspectiva de excelência técnica, originalidade de apresentação e adequação às exigências e aos valores do campo cultural. Fazem parte desse tipo de estratégia os estímulos a obras literárias, composições, exposições de artes visuais, trabalhos acadêmicos, eventos da arte popular etc. A estratégia é dotar os grupos de recursos para que depois se movimentem nos espaços de circulação de bens simbólicos.
- Outro tipo de estratégia – a formação de circuitos – ocorre quando as ações não se esgotam nos incentivos a produções, sendo necessário que os grupos ofereçam contraprestações, como apresentação gratuita ao público, necessidade de continuidade de trabalhos já realizados, intercâmbio inter-regional de projetos, realização de trajeto de apresentação, entre outras. Em geral, é nesse tipo de estratégia que podemos ver a política cultural baseada em lógica de circuito. Os circuitos ligam espaços e atores entre si, em atividades coordenadas de incentivo à produção, exposição e educação de públicos e em diferentes escalas territoriais.
- A estratégia de formação tem por objetivo a realização de eventos, pesquisas e iniciativas que visem à formação do artista, de agentes culturais e de públicos. Em geral, trata-se de projetos que pretendem realizar seminários, oficinas, mostras, cursos que se direcionem ao próprio campo cultural. Pode ou não estar acoplada às três primeiras estratégias e implica de forma dominante em processos de desenvolvimento de capacidades, aprendizados e educação cultural e estética.
- A estratégia das redes é a forma de estimular as trocas simbólicas e o intercâmbio entre agentes culturais, tendo evidentemente conteúdos de formação. Essa estratégia implica um número maior de atores, estrutura de governança e processos de pactuação de objetivos mais horizontalizados e abertos. Conjuntos de circuitos formam redes, mas

as formas organizacionais das redes deslocam-se do poder público para as associações civis empreendedoras ou solidárias.

- A estratégia de circulação visa à comunicação entre obras, eventos e pessoas com públicos, mas sem a ideia de incentivos específicos à produção. Tem como finalidade permitir as trocas e intercâmbios, reconhecendo a especificidade das ações intencionais e planejadas de circulação de forma a conferir-lhes autonomia em relação à produção e, por consequência, dando maior ênfase à articulação dos mecanismos de difusão e troca.

Como se vê, os conceitos dão orientações para responder à mesma problemática: como formar públicos, como fazer para que a comunicação entre arte e cultura seja potencializada? Dessa forma, os conceitos articulam produção e difusão de bens culturais em estruturas de governança diferenciadas.

Em alguns momentos, a organização é sobre a ocupação de espaços culturais, em outros, sobre a criação ou reconhecimento, em outros, ainda, é no circuito, ou seja, na produção e sua comunicação em vários espaços de forma articulada, ou no processo de aprendizado, ou na forma de governança dos circuitos – caso das redes – e na simples organização da circulação do que foi produzido.

Em todos os casos, pressupõe-se a existência de dinamismos culturais que possam fluir de forma intencional nos espaços institucionalizados. Evidentemente, a configuração de cada uma das estratégias, ou do conjunto, exige uma delimitação mais precisa de cronogramas de aproveitamento dos espaços e de planos de ação que permitam a potencialização da comunicação dos grupos com os públicos praticantes em equipamentos próximos, com vocações locais, nacionais ou internacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O funcionamento efetivo da cultura se dá no território, nos diversos contextos locais, que é onde se desenvolvem as ações concretas de política e onde se situam os equipamentos, as instituições etc. Centrais no debate que propomos, os equipamentos culturais tornam possíveis e podem dinamizar a criação de circuitos culturais, o acesso a práticas culturais e ainda oferecem ocasião para as sociabilidades, sejam elas relacionadas à cultura ou aos mais simples momentos de encontro.

As instituições culturais podem atuar de forma a maximizar os efeitos simbólicos da produção e dos serviços culturais oferecidos, mas, igualmente, podem atuar no sentido de uso racional dos recursos escassos. Mais do que projetar culturalmente a cidade, com a presença de equipamentos-padrão, é necessário definir um conjunto de princípios, objetivos, prioridades e critérios de atuação.

As várias instituições culturais especializadas têm potencialidades de funcionamento como esfera pública contemporânea. As políticas públicas

culturais brasileiras têm um baixo nível de institucionalização: os equipamentos, em grande parte dos municípios brasileiros, são inexistentes e, quando estão presentes, funcionam precariamente em relação aos recursos materiais e aos de gestão. Evidentemente, esses argumentos não são fortes para afirmar a desnecessidade de instituições ligadas ao livro e à leitura, à memória e à criatividade artística.

É possível afirmar, entretanto, a necessidade de existência de espaços de atividades capazes de oferecer serviços culturais de forma sistemática e coerente. É interessante constatar a presença de grupos de cultura popular, música (canto coral e religioso, bandas e orquestras, por exemplo), teatro, artesanato, dança, teatro de mamulengos, entre tantos outros, por todo o território nacional. As políticas culturais envolvem planificação, concertação e interdependências entre poder público e sociedade civil tanto quanto envolvem a avaliação de atividades e de resultados.

Dessa maneira é necessário avaliar o que é relevante em cada localidade em termos de características e necessidades locais e o que é necessário em termos universais. A princípio, seria possível indicar que todos os municípios deveriam ter pelo menos uma biblioteca (o letramento por meio da leitura de livros é um valor caro e central), instituições de memória (algo próximo a museus sociais, que são espaços de lembrança e esquecimento dos processos sociais e culturais locais) e um centro cultural (como já vimos, em diferentes modalidades, mas com a característica de serem espaços públicos culturalmente plurais e de funcionalidade múltipla).

Não é suficiente, no entanto, haver instituições especializadas; elas devem fazer sentido para a população e ter relações com as necessidades da sociedade civil e dos grupos. Também há uma lógica de mercado e outra de atuação do poder público que devem ser consideradas. Diríamos que é necessária uma diversificação da oferta e uma atitude maisativa do poder público e da sociedade civil em relação às instituições culturais. A animação do setor poderia ser realizada sistematicamente por centros culturais, museus e bibliotecas, mas, para isso, seriam necessárias organizações institucionais, formação dos profissionais e gestores, bem como a adoção de estruturas adequadas. Na presença de recursos de gestão, pode-se fazer com que as instituições atuem de forma sinérgica.

Para fazer uma síntese, uma primeira possibilidade é pensar na função ativa, culturalmente plural e múltipla dos centros culturais como eixo. Depois, é possível imaginar que os equipamentos locais possam ter atuação na forma de animação cultural, ou seja, instituições tradicionais como as bibliotecas, por exemplo, poderiam atuar de maneira criativa nas suas relações com as sociedades locais. Finalmente, as instituições culturais de memória deveriam ter papel fundamental no reconhecimento, registro e na difusão da memória viva dos grupos e das sociedades locais. Quais seriam os papéis dos níveis federativos na gestão de equipamentos e quais os modelos de governança mais adequados para eles? Questões como essa se colocam como

incontornáveis no contexto do SNC e dos planos nacional e locais, quando se tenta garantir a potência de atuação dos equipamentos culturais. Para finalizar, é premente lembrar que qualquer linha estratégica de atuação das instituições culturais pressupõe que a cultura ocupe um lugar menos secundário no caso das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, L. E. **Representação, conselhos e sistema:** documento parcial e interno de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.
- BARBOSA, F.; ELLERY, H.; MIDDLEJ, S. A Constituição e a democracia cultural. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 17, p. 227, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- _____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura:** diretrizes gerais. Brasília: MinC, 2007.
- _____. Proposta de Emenda à Constituição nº 421/2014. Altera a redação da alínea *e*, inciso II do art. 34, inciso III do art. 35, parágrafo único do art. 160, inciso IV do art. 167 e acrescenta o art. 216-A da Constituição Federal e os arts. 98 e 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para incluir a determinação de aplicação mínima de recursos por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 jul. 2014.
- CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais:** olhares e contextos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.
- CASSIRER, E. **O mito do Estado**. São Paulo: Códex, 2003.
- COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1999. p. 165-166.
- COSTA, R. V. **Federalismo e organização sistêmica da cultura:** o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2012.
- COUTINHO, E. B.; SILVA, F. A. B. da. Cultura. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 22, p. 287, 2014.
- DELLAGNELO, E. H. L. *et al.* A construção dos Planos Estaduais de Cultura, uma análise desenvolvida em diferentes estados da Federação. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A.; CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2014.

- FABIANI, J.-L. **Aprés l'aculture legitimate:** objets, publics, autorités. Paris: L'Harmatan, 2007.
- HEINICH, N. **A sociologia da arte.** Tradução de Maria Angela Caselatto. São Paulo: Edusc, 2008. p. 92-93.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise.** Brasília, n. 22, 2014.
- _____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise,** Brasília, n. 24, 2016.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1996. p. 222.
- LAHIRE, B. **La culture des individus:** dissonances et distinction de soi. Paris: La Découverte, 2004. (Textes à l'appui/Laboratoire des Sciences Sociales).
- LEBARON, F. Capital. In: NOGUEIRA, M. A.; HEY, A. P.; MEDEIROS, C. C. C. de (Org.). **Vocabulário Bourdieu.** Belo Horizonte: Autêntica 2017.
- SILVA, F. A. B. da. et al. **Patrimônio de práticas na cultura brasileira.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- VARELLA, G. **Plano Nacional de Cultura:** direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volutão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-65-5635-016-5



9 786556 350165