

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# Impacto de Políticas Culturais na Cidade do Rio de Janeiro

Pâmela Vieira Matos

113093403

PROFESSOR ORIENTADOR

Eduardo Costa Pinto

Abril/2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# Impacto de Políticas Culturais na Cidade do Rio de Janeiro

---

Pâmela Vieira Matos

113093403

PROFESSOR ORIENTADOR

Eduardo Costa Pinto

Abril/2019

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.*

## RESUMO

Esta monografia trata da institucionalização e da evolução das políticas culturais desenvolvidas no Brasil desde a década de 1930 até os dias atuais. Avalia as motivações e limites dessas políticas, pela ótica de cada estágio da trajetória política do país. Focaliza na ótica municipal, de modo a analisar a integração entre os entes federativos do país, sobretudo a União, de modo a ampliar o acesso da cidade do Rio de Janeiro na construção de políticas públicas culturais enraizadas. Estudam-se as construções do Plano Nacional de Cultura pelo Governo Federal e do Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro pelo Governo Municipal. A análise mostra que a intervenção municipal é aprimorada no período citado, sobretudo na evolução da participação popular durante a construção do Sistema Municipal de Cultura, ainda em andamento, registrando-se grandes avanços na concepção, gestão, execução e fiscalização dos projetos. No entanto, embora seja significativa a melhora da construção de políticas públicas junto ao processo democrático de participação popular, nem sempre é concretizada a abrangência no alcance e acesso aos programas, democratização dos recursos e garantia de execução. Por fim, apresentam-se os impasses acerca dos limites de execução do Sistema Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, quanto às prioridades e compromissos do Governo Municipal frente à execução do orçamento de modo transparente e democrático.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Cultura: um tema econômico .....</b>	<b>5</b>
1.1. Cultura e Celso Furtado .....	6
1.2. Cultura e a Lógica do (Sub)Desenvolvimento .....	10
1.3. Metrôpoles: Centro x Periferia .....	13
<b>2. Políticas Culturais no Brasil .....</b>	<b>17</b>
2.1. Breve Histórico da Política Cultural Brasil .....	21
2.1.1. Inaugurações .....	23
2.1.2. Censura .....	25
2.1.3. Instabilidade .....	27
<b>3. Atualizações sobre Políticas Culturais.....</b>	<b>30</b>
3.1. Construção do Plano Nacional de Cultura.....	37
3.2. Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro .....	43
3.2.1. Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro: Construção .....	45
3.2.2. Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro: Breve análise .....	47
3.2.3. Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro: Limites para execução .....	49
<b>Conclusão .....</b>	<b>51</b>
<b>Referências .....</b>	<b>52</b>

## INTRODUÇÃO

A priori, a cultura foi relacionada ao cultivo de plantas, por ter sua origem do termo em latim *colere*, que significa cultivar. Hoje, a palavra Cultura pode ser empregada em diversas áreas do conhecimento, seja na agroecologia, biologia, antropologia e assim por diante. Segundo Costa (2012), a cultura começou a ter significado intelectual e moral no século XVIII e, atualmente, transita por áreas como a ciência política, história, geografia, ciências contábeis, engenharia e outras.

No campo do pensamento econômico, a produção artística foi classificada por Adam Smith e David Ricardo como atividade improdutiva, e mesmo levando em consideração o seu valor simbólico e social, o tempo e os recursos investidos nas artes eram vistos como desperdício. Sobretudo, Smith deu abertura ao debate por caracterizar os termos *valor de uso* e *valor de troca*, e tal denotação será, mais tarde, precursora de uma das maiores obras de inflexão no pensamento econômico: O Capital, de Karl Marx. Marx formulou sua teoria econômica numa abordagem multifacetada de caráter antropológico e sociológico, o que levou o debate econômico a outros patamares.

### 1. Cultura: Um tema econômico

A priori, a cultura foi relacionada ao cultivo de plantas, por ter sua origem do termo em latim *colere*, que significa cultivar. Hoje, a palavra Cultura pode ser empregada em diversas áreas do conhecimento, seja na agroecologia, biologia, antropologia e assim por diante. Segundo Costa (2012), a cultura começou a ter significado intelectual e moral no século XVIII e, atualmente, transita por áreas como a ciência política, história, geografia, ciências contábeis, engenharia e outras.

No campo do pensamento econômico, a produção artística foi classificada por Adam Smith e David Ricardo como atividade improdutiva, e mesmo levando em consideração o seu valor simbólico e social, o tempo e os recursos investidos nas artes eram vistos como desperdício. Sobretudo, Smith deu abertura ao debate por caracterizar os termos *valor de uso* e *valor de troca*, e tal denotação será, mais tarde, precursora de uma das maiores obras de inflexão no pensamento econômico: O Capital, de Karl Marx. Marx formulou sua teoria econômica numa abordagem multifacetada de caráter antropológico e sociológico, o que levou o debate econômico a outros patamares.

Celso Furtado, um dos grandes expoentes do pensamento econômico brasileiro, usa da dialética marxista para defender a *dimensão cultural do desenvolvimento*, para ele<sup>1</sup>, “a ideia de uma ciência econômica pura será vista como um anacronismo”, e encara a interdisciplinaridade em economia como uma “ampliação de seu marco epistemológico”. Furtado também é influenciado por Keynes, que segundo Amaral Filho (2013), “não dedicou qualquer atenção científica às atividades culturais”. Ainda assim, a produção científica keynesiana deixou fortes elementos para a defesa da atuação do Estado como motor do desenvolvimento econômico. E com sua influência no Governo Britânico, Keynes foi um dos grandes pivôs na formação do Arts Council England, em 1946, instituição pública voltada ao financiamento das artes na Inglaterra (REIS, 2006, p. 29).

Quase 20 anos depois, em 1965, os economistas William Baumol e William Bowen publicaram um estudo que lhes valeu a alcunha de precursores da economia da cultura. Em *Performing Arts: the economic dilemma*, os autores defendem o subsídio às artes pelo fato de serem atividades que usam trabalho de modo intensivo (REIS, 2006, p. 29). O dilema apresentado pode ser resumido pela inviabilidade financeira dos espetáculos ao vivo devido aos seus custos crescentes. Em seguida, uma série de estudos foi publicada para criar os números da cultura.

Foi a partir da década de 1990, entretanto, que se acelerou a produção de estudos acerca da contribuição das indústrias culturais, do mercado de arte e do entretenimento para a economia. Em 1992 a American Economic Association incluiu a economia da cultura em sua classificação de disciplinas econômicas. (REIS, 2006, p. 30)

Com o aquecimento do tema na década de 1990, a atuação do Estado voltada para a cultura passa a fazer parte do discurso político. A partir daí, e também da já conhecida necessidade em apresentar a cultura em números, surge o termo *Economia Criativa*. Tal termo se diferencia de economia da cultura por englobar setores com altas dotações de tecnologia, como o software e marketing, e por englobar diversas atividades de exploração da propriedade intelectual.

Dentro de uma nova lógica, com diversos avanços tecnológicos, sobretudo, no âmbito da comunicação, têm-se ampliado o debate sobre a formulação de políticas públicas focadas na

---

<sup>1</sup>Resenha de Sobre ética e economia, de Amartya Sen. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. Arquivo de Celso Furtado, digital, 1999. (D'Aguiar, 2013, p.6)

Economia Criativa em vários países e por isso, têm influenciado processos sociais, econômicos, urbanos e culturais (SEMENSATO, 2013, p.3). Assim, a institucionalização da Cultura gera impasses acerca da sua natureza, sobretudo entre os termos *Economia da Cultura* e *Economia Criativa*<sup>2</sup>.

Nesse estudo em ciências econômicas, busca-se ponderar o conceito de práticas culturais como objeto de interesse econômico tanto no seu sentido material como imaterial. Com vistas na sua potencialidade como motor do desenvolvimento econômico e transformação social.

### **1.1. Cultura e Celso Furtado**

Celso Furtado participou desde os primórdios da Comissão Econômica para América Latina – Cepal, organização de suma importância nas teorias do desenvolvimento. Teve atuação diversa nos órgãos ligados à composição Governo Brasileiro e, em 1962, chegou ao cargo de Ministro do Planejamento no Governo João Goulart, interrompido pelo Golpe Militar em 1964. Nesse período de ditadura no Brasil, Furtado foi exilado do país. Já em 1986, instaurada uma nova conjuntura política, Furtado retoma sua participação no Governo tomando a frente do Ministério da Cultura e, como parte de seu legado, introduziu na agenda política do Brasil a primeira Lei de incentivo fiscal à cultura.

Essa breve contextualização histórica leva ao melhor entendimento das fases da produção teórica de Furtado. Bruno Borja (2013), atento à conjuntura nacional, sugere a seguinte periodização: *elementos para uma teoria do subdesenvolvimento, 1945-64; crítica da teoria do subdesenvolvimento, 1964-74; e reformulação da teoria do subdesenvolvimento, 1974-89*. É notório o paralelo entre o contexto político e a evolução do pensamento de Celso Furtado.

A partir daí fica mais fácil compreender a elaboração dos argumentos e os pontos de inflexão observados na obra. Em síntese, poderíamos afirmar que, definido o subdesenvolvimento como objeto de pesquisa, Furtado passaria a ampliar constantemente seu escopo teórico numa tentativa de alcançar a totalidade do processo histórico de subdesenvolvimento. No primeiro momento, ele reúne elementos da teoria do desenvolvimento e da história econômica para consolidar o método histórico-estrutural, pedra fundamental do que veio a ser chamado estruturalismo latino-americano. O ano de 1964 marcaria a primeira inflexão em seu pensamento, inserindo contribuições da antropologia para elaborar o sistema de cultura, mas fundamentalmente dialogando com a teoria política para compreender a natureza da instabilidade institucional vivenciada pela sociedade brasileira depois de seguidas décadas de desenvolvimento industrial. (BORJA, 2013, P. 132)

---

<sup>2</sup> Leia em: Problematizações acerca do conceito “Economia Criativa” e da sua inserção na Sociedade da Informação; SEMENSATO, 2013.



Dentre os estruturalistas, Furtado se diferenciou pelo estudo *sistemático do elo entre cultura e desenvolvimento* (D'AGUIAR, 2013, p. 1). A partir daí, o conceito de cultura nas obras de Celso Furtado<sup>3</sup> é explorado por diversos autores da atualidade, que buscam fomentar o debate sob novas perspectivas entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a partir da análise furtadiana da difusão da civilização industrial e da evolução do capitalismo.

Segundo Bolaño, tais conceitos são extraídos do escrito *Dialética do desenvolvimento*, onde Furtado dialoga com Marx e outros autores dessa linha com o intuito de desconstruir o pensamento dos próprios clássicos do Marxismo. Refuta a ideia de desenvolvimento econômico pela tomada do processo de acumulação, por meio de uma análise entre meios e fins. Ressalta o papel da criatividade, e até da humanidade, nos processos de desenvolvimento social e transformação da realidade.

Numa sociedade voltada para a acumulação como é o capitalismo, os meios tornam-se fins. O conhecimento do mundo, por exemplo, torna-se instrumento para a acumulação de riqueza e poder e já não um fim em si mesmo, como ocorreria em outras culturas. A própria riqueza torna-se um fim em si, no movimento tautológico do capital, diria Marx, de valorização do valor. Para Furtado, nesse ponto, “a atividade criadora na sociedade passa a subordinar-se ao processo acumulativo”, e não à satisfação das necessidades humanas. (BOLAÑO, 2013, p. 99)

Furtado nega a ideia de revolução social pela apropriação dos meios de produção entre as classes em conflito, pois isso reduz a humanidade às condições sociais pré-estabelecidas pelos próprios meios de produção.

A economia de mercado, ao descentralizar as decisões e generalizar a competição, estimula a iniciativa e a inventividade individual, gera um fluxo permanente de inovações e coloca “a serviço da satisfação das necessidades humanas a vontade de poder do homem: eis o projeto de ordem social subjacente à economia de mercado que alcançou plena maturidade no século XIX”. Para isso, subordina a criatividade à lógica dos meios “pois o conceito de necessidade humana não possui significado preciso e é definido à conveniência desses meios. Dessa forma, a liberdade assume o caráter de instrumento”. As consequências são de toda ordem: “A criação científica tende a subordinar-se às conveniências da inovação tecnológica”, esta, à acumulação de capital, e a própria arte responderá a essa lógica. (BOLAÑO, 2013, p. 107)

Segundo Furtado (1978), “tudo se passa como se o homem houvesse desesperado de “aperfeiçoar” as engrenagens que criou, de criticar a razão a partir da própria razão, de defender-se da técnica com mais técnica”. Com a difusão da civilização industrial, a humanidade experimentou tantas inovações no campo tecnológico a ponto de se sentir sufocada pelo seu próprio avanço. Como se toda a construção do tecido social pudesse ser subordinada às máquinas e à ascensão exponencial do capitalismo. O que nos remete às

---

<sup>3</sup> Extraído por meio da leitura do livro “Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento” que é uma publicação do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, em coedição com a E-papers Serviços Editoriais Ltda.

produções de Isaac Asimov<sup>4</sup>, mestre da literatura de ficção científica e contemporâneo de Celso Furtado.

É constatada a alienação do valor social e cultural de obras de artes da antiguidade, que ficam submetidas aos padrões do avanço epistemológico da época. “Uma concepção da pesquisa inspirada no reducionismo científico tendeu a ocupar espaço crescente nas academias de arte” (Furtado, 1978). E Bolaño (2013) completa, “este último movimento, de isolamento das obras de arte antigas do seu contexto, para efeito comercial, está ligado, por sua vez, a mudanças nas formas de apropriação do excedente, facilitado pela posse de um patrimônio”.

Furtado classifica essa apropriação como “um poderoso instrumento de drenagem do excedente social”. Dessa maneira, tal excedente passou a incrementar a composição patrimonial de grandes movimentos de capital e o mercado especulativo de obras de arte. A partir daí, recorre-se ao termos *valor de uso* e *valor de troca* para análise desse fenômeno.

A incorporação do objeto artístico e do artista ao processo de acumulação é demasiado evidente e já não requer elaboração suplementar: a notoriedade do artista é condição necessária para que suas obras alcancem um elevado valor de troca, e a posse de um objeto artístico de alto preço pretende exprimir o seu valor de uso. Como a influência do artista – a eficácia da mensagem que ele transmite – depende de seu prestígio, e este é inseparável do mecanismo do mercado, o impacto do artista na sociedade está estritamente canalizado. (...) A reação dos artistas a essa transformação do objeto artístico em algo transcendente, com uma significação em si mesmo independentemente de quem o vê, assumiu a forma de destruição das fronteiras da arte. (Furtado, 1978, p. 175)

Portanto, a negação da arte sob seus moldes reducionistas de *valorização do valor*, com a “re-criação” de uma arte que desconstrói os paradigmas, que Furtado chamou de “não arte” e “arte pobre”, seria o caminho de encontro da humanidade com a sua essência, uma rachadura da civilização industrial, uma negação à cultura dos meios, da acumulação, como uma revolução social artística. Em uma civilização em que tudo está submetido à lógica dos meios, pode haver mensagem mais revolucionária do que a ideia de fundir o criar com o viver? (Furtado, 1978, p. 178). E Bolaño conclui, “do ponto de vista da teoria, esta parece ser, em todo caso, a solução mais radical apresentada por Furtado para a superação da inversão entre meios e fins, característica do capitalismo”.

Essa análise nos remete à ideia de que todo produto é resultado da produção coletiva da sociedade, exaltando o caráter social do fazer artístico, seguindo a linha em que “tudo o que a

---

<sup>4</sup> Autor de diversos livros sobre uma sociedade na lógica da robótica. No clássico “Eu, robô”, simplificando, os robôs de alguma forma burlam as regras dos humanos e chegam ao conflito entre criadores (humanos) e criaturas (robôs).

sociedade produz à ela pertence”. Portanto, a produção artística é resultado de toda a construção social e cultural de um povo, e o isolamento da arte é afastar esse povo da sua memória.

Em todas as culturas a arte constituiu uma linguagem privilegiada: a forma de transmissão de mensagens que alcançam a mais ampla gama da sensibilidade humana. (...) Mediante as artes, a cultura é realimentada a partir da energia potencial contida no inconsciente coletivo, desempenhando o artista o papel de condensador dessa energia. [FURTADO, 1978, p. 174.]

Furtado recorre a Hegel e Marx para ir mais fundo, e a partir da dialética explora a ideia de que o todo não pode ser explicado pela análise isolada de suas distintas partes, defende que sejam reconstituídas as relações de interdependência entre os elementos, de modo a visualizar a *cultura como um sistema* (BORJA, 2013, p. 137). A partir daí, Celso Furtado passa a usar a *dimensão cultural* como centro de sua análise.

Marx, na interpretação de Furtado, centraliza a discussão sobre desenvolvimento nas estruturas materiais da coletividade, fundamentadas de acordo com o nível de tecnologia dissipada. O emprego do capital disponível e o processo de produção vão dar origem à cultura material da sociedade, enquanto a cultura imaterial abrange o campo das crenças, artes, ciência, costumes, ética e outros aspectos da vida social. Em uma abordagem cíclica é verificada a interdependência entre os lados materiais e imateriais da cultura, quando avanços tecnológicos causam mudanças em elementos não materiais, e vice-versa.

Assim, um novo processo produtivo pode aumentar o produto social e o excedente, influenciando tanto sobre a organização da produção quanto sobre a forma de distribuição da renda, com repercussões, portanto, nas relações sociais de produção e na estrutura de poder. Deve-se ressaltar, contudo, que a cadeia de transmissão apresentada constitui somente uma das possibilidades da mudança social, sendo de relevante importância o caminho inverso, em que mudanças na cultura não material influem sobre a cultura material. (BORJA, 2013, p. 139)

Dentro desse processo pode haver falhas na transmissão entre as inovações tecnológicas e sociais. Nesse cenário, incorporações abruptas de novas tecnologias, como a diversificação do padrão de consumo baseada em importações, sem o dado incremento endógeno, provoca distorções entre os campos materiais e imateriais. Mudanças no modelo de consumo embasadas fortemente em produtos importados, além de não viabilizar a distribuição do excedente, gera *dependência tecnológica*, fenômeno comum em países subdesenvolvidos, que buscam o desenvolvimento por meio da reprodução dos modelos produtivos dos países centrais.

A tentativa dos países periféricos de miniaturizar ou mimetizar o sistema industrial originário do centro do capitalismo mundial, onde o nível de acumulação de capital é muito mais elevado, levaria, em última

instância, à reprodução ampliada da dependência. Na verdade, Furtado propõe que não se trata simplesmente de uma questão tecnológica, mas de que almejar reproduzir o modo de vida, os produtos consumidos, as formas de produção configuraria sim uma dependência cultural. (BORJA, 2013, p. 141)

Nessa lógica, o processo de acumulação de uma sociedade, quando não engendrado pelas estruturas imateriais transformadoras da realidade social, pode gerar crescimento econômico estéril e, por meio da dependência cultural, suprimir a autenticidade da vida social inerente a cada realidade em particular. Fator que aprofunda a relação dependente de países periféricos em relação aos países centrais, da mesma maneira em que contribuem para acumulação e centralização do poder de determinado grupo sobre outro.

## 1.2. Cultura e a Lógica do (Sub)Desenvolvimento

*Desenvolvimento é tensão, é distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder, é exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que engendram e perenizam o subdesenvolvimento. (Carlos Brandão, 2013, p.239)*

É notória a curva na perspectiva de Furtado sobre o desenvolvimento após 1964. Das diferentes fases das obras de Furtado, classificadas por Borja (2013), há pontos de inflexão que caminham junto à conjuntura política do país. Destaca-se 1964, pois o cenário que estava montado anterior ao Golpe Militar era de uma espécie de revolução popular em curso<sup>5</sup> que foi engolida pelos governos militares. O que de certo modo, pode ser entendido como uma junção de forças conservadoras externas e internas para acalmar os ânimos do povo. Justamente pós 1964, em seu exílio, está a fase de crítica. Neste período, o Brasil passou por inúmeros estímulos à indústria e para intensificação do consumo das famílias, aumentou seus indicadores macros – crescimento do PIB e outros, porém não saiu de uma perspectiva de nação subdesenvolvida e dependente.

Ao final dessa década (1964-1974), observamos um novo ponto de inflexão em suas produções, apontado em *O mito do desenvolvimento econômico*, publicado em 1974. Nele o autor exprime toda a sua desilusão com as políticas de desenvolvimento que vinham sendo adotadas. O caminho da industrialização, que supostamente levaria a superação do subdesenvolvimento, teria, na realidade, aprofundado os laços de dependência dos países latino-americanos. (Duarte, 2018, p.208)

A terceira fase classificada por Borja: 1974 a 1989, reformulação da teoria do subdesenvolvimento; onde a crítica segue por uma análise sobre a dependência dos países, com uma industrialização fortemente exógena, levou o autor a explorar o conceito de *dimensão cultural do desenvolvimento*.

---

<sup>5</sup>Do escrito “Celso Furtado, desenvolvimento e transformação social” (de Paula, 2013, p. 28)

É nesse contexto que, após 1974, o autor inicia uma reformulação da teoria do subdesenvolvimento, tendo em vista as transformações observadas no sistema capitalista mundial e os seus impactos sobre as estruturas internas dos países subdesenvolvidos. Seu principal tema será a perda de autonomia e de capacidade de transformação social dos Estados nacionais frente à internacionalização do capital e à constituição de um sistema financeiro internacional. É durante esse período que são aprofundados os argumentos acerca das relações entre cultura, desenvolvimento e dependência, que Furtado denominou como dimensão cultural. (Duarte, 2018, p.208)

Ao questionar o processo de difusão da civilização industrial, baseado na lógica de acumulação em uma visão simplificada e, por hora, subsidiadora da teoria do subdesenvolvimento, a questão é centralizada nas falhas de transmissão entre os processos de enriquecimento das culturas materiais e imateriais, entendidas como *dimensão cultural*. A nova lógica de pensamento é exaltar a capacidade criadora das nações em desenvolvimento, de maneira a reivindicar o direito à criatividade.

Trazendo a análise para o tempo presente – meados dos anos 1980 –, ele apontaria na internacionalização dos capitais norte-americanos e europeus o núcleo de propagação e reprodução da dependência. Salienta ainda o crescente domínio da indústria transnacional da cultura nos países subdesenvolvidos como o principal instrumento de modernização dependente da atualidade, quando estaria ocorrendo uma globalização do sistema de cultura a partir de interesses que, do centro capitalista, controlam o mercado mundial. (BORJA, 2013, p. 147)

Desse modo, resta aos países em desenvolvimento a mera reprodução do padrão de vida dos países centrais. E esses países, mesmo venerando o discurso de internacionalização da produção, dos mercados abertos, de regras comuns ao livre comércio internacional, internalizam políticas robustas de protecionismo. Esse processo de proteção nacional dos países desenvolvidos faz parte de uma espécie de *engrenagem do subdesenvolvimento*. Segundo relatório<sup>6</sup> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD em 2005, “hipocrisia e padrões duplos não são fundações fortes para um sistema multilateral de regras voltado ao desenvolvimento humano”.

Caberia aos países dependentes lutar pelo direito à criação de valores culturais próprios, ligados ao sistema de cultura local, que levariam à afirmação da nação num cenário mundial de crescente globalização, com a difusão planetária da civilização industrial. (BORJA, 2013, p. 148)

Quebrar a *engrenagem do subdesenvolvimento* significa buscar processos endógenos de determinações do processo social. Buscar transmissões orgânicas entre cultura material e imaterial. Onde técnicas e padrões adotados sejam definidos pela coletividade, de modo em que a preservação da identidade e da cultura seja tão ligadas a esse processo que as barreiras de transposição entre a natureza de cada inovação sejam quase que inexistentes.

---

<sup>6</sup> Fragmento retirado a partir da leitura do livro “ECONOMIA DA CULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O caleidoscópio da Cultura”, por Ana Carla Fonseca Reis, 2006.

O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento de potencialidades humanas nos planos ético, artístico e da ação solidária. (FURTADO, 1998, p. 65)

No Brasil, o processo de *acesso indireto à civilização industrial*, por meio de mudanças no padrão de consumo e, em seguida, pela substituição de importações, levou à exploração do insumo em abundância: o trabalho. E segundo Duarte (2018), devido à “adoção de certos padrões de produção e de uso de tecnologias gestados nos centros industriais, com escassa ou nenhuma adaptação à realidade local”, engendrou-se junto desse processo a desvalorização da mão de obra e intensificação de subempregos. Esse movimento fez com que pequenas elites fossem fortalecidas pela acumulação e, além disso, responsáveis pela reprodução de padrões sociopolíticos dos grandes centros, descolados da realidade local.

Em outras palavras, ao se reconhecerem cultural e ideologicamente nos preceitos do centro, esses grupos apequenam a sua visão das possibilidades de transformação social, limitando os possíveis alcances de sua ação. Desse modo, sem a necessária inventividade no plano institucional, as periferias acabam por reproduzir modelos de transformação das estruturas sociais que não tendem a levá-las à superação da heterogeneidade social. Pelo contrário, acabam acarretando a sua reinteração causando a persistência de suas manifestações mais visíveis: a pobreza e a concentração de renda. (Duarte, 2018. P. 215)

De certo modo, arrisca-se que a reprodução de valores dos países centrais foi se difundindo nas instituições brasileiras, como a apreciação das elites pelos valores forâneos e a falta latente da definição dos objetivos da vida social em muitos desses processos de industrialização (Duarte, 2018, p. 218), e norteou o aprofundamento das desigualdades de distribuição de riqueza e acumulação. Sobretudo, as inflexões na teoria do desenvolvimento para a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado teve forte influência na observação do comportamento das instituições da nação.

De fato, tal como Celso Furtado o postulou, o conceito de desenvolvimento desdobra-se em petições e exigências, que questionam as estruturas de poder vigentes no Brasil, no sentido de que a construção do desenvolvimento, propriamente considerado, significa efetiva redistribuição da renda, da riqueza e do poder. (Paula, 2012, p.18)

Cabe então a nós buscar novas formas de sociabilidade que garantam ao ser humano liberdade e criatividade (FURTADO, 2008, p. 205). Liberdade e criatividade como pontos de partida de uma nova agenda para a transformação social, para um novo projeto de desenvolvimento, que, além de dar conta da superação da dominação capitalista no âmbito específico da acumulação, incorpore também os temas da retomada da atividade artística como “promessa de felicidade”; da construção de novas formas de atividades políticas; de novas relações de gênero; de uma nova ecologia (DE PAULA, 2013, p.43 e p.44).

Reitera-se, romper com as engrenagens do subdesenvolvimento precede do exercício da liberdade e autonomia, da valorização local, da evolução dos saberes regionais, do interesse de um povo por ele mesmo. Desenvolvimento endógeno vai para além da incorporação de novas tecnologias, antes de pensar sobre como desenvolver as máquinas, Furtado se questiona sobre como queremos desenvolver a nós mesmos (DUARTE, 2018, p. 218). A verdadeira revolução social pode ser entendida como resultado de uma revolução cultural, construída com bases sólidas de definição da vida social de modo que essa esteja difundida em todas as esferas de organização da sociedade.

### 1.3. Metrôpoles: Centro X Periferia

*Todos os povos lutam para ter acesso ao patrimônio cultural comum da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais serão os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não direito à criatividade, eis a questão. [FURTADO, 1984, p. 25]*

Um dos aspectos da civilização industrial é a urbanização, caracterizada por Furtado como a “estruturação espacial da população para satisfazer as exigências do mercado de trabalho”. A partir dessa estruturação a vida urbana foi intensificada e consolidada por meio das cidades.

Considerando o universo das Américas, o Brasil já apresentava cidades de grande porte desde o período colonial, mas é somente a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas cafeicultura e as necessidades básicas do mercado interno. (Maricato, 2000, p.21 e 22)

Paralelo à intensificação da vida urbana estava a busca pelo desenvolvimento industrial com investimento do Estado em infraestrutura. Nesse mesmo movimento, de acordo com Maricato, “a burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verifique uma ruptura com os interesses hegemônicos”. Sendo assim, não há quebra de paradigmas, mesmo com as potenciais mudanças, a economia gira com as mesmas raízes da sociedade colonial: trabalho no nível de subsistência e poder político conforme o poder econômico de pequenos grupos.

A emergência no trabalho livre não foi acompanhada de processos organizados para direcionar esses trabalhadores à incorporação da nova realidade. Assim, instaurou-se um ambiente onde a mão de obra era abundante, barata e desprotegida. E a produção da vida

urbana foi sendo construída em meio à precariedade e as cidades foram sendo formadas pela produção irregular de moradia. De acordo com Denaldi (2003), “os trabalhadores livres, afastados da possibilidade de tornarem-se proprietários de terra, sem acesso ao mercado livre de habitação, são levados a ocupar morros e várzeas e a habitar os cortiços”. Assim, forma-se a cidade ilegal e precária, um subproduto da complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização (Maricato, 2000, p.31).

Os cortiços eram localizados nas áreas centrais das cidades, obedecendo a uma lógica de concentração espacial. Com a valorização das áreas centrais, o Estado intervém, “desobstruindo a área central da cidade para circulação do capital e localização da classe dominante emergente, forçando o estabelecimento de uma política de segregação dos setores populares, acentuando-se principalmente a partir das décadas de 1930 e 1940, com o amadurecimento do modelo econômico de caráter urbano industrial” (SILVA, 1989: 36). (Denaldi, 2003, p. 11)

No Rio de Janeiro houve várias iniciativas do poder público que causaram o afastamento da população pobre das áreas centrais da cidade durante todo o início do Século XX. No primeiro movimento, essa população desalojada encontrou abrigo pelos morros adjacentes ao centro, dando continuidade ao processo de formação das favelas<sup>7</sup>. Mais tarde, na lógica dos Governos Militares, foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH e, de acordo com Denaldi, as favelas passaram a ser tratadas como déficit de moradia e controle social, e por isso, a política habitacional implantada pelo BNH visou combater essas ocupações territoriais como foco de subversão ao regime.

Na década de 1960 e início da década de 1970, a linha de atuação do BNH para favelas era ainda a erradicação. (...) Programas compulsórios de remoção de moradores de núcleos de favela para loteamentos ou conjuntos habitacionais na periferia das cidades marcam a sua atuação nesse período. No Rio de Janeiro, de 1962 a 1974, foram removidas 80 favelas e destruídos 26.193 barracos que abrigavam 139.218 moradores (VALLADARES, 1978: p.39). A maioria dos barracos localizava-se na zona sul do Rio de Janeiro e a sua remoção visou desobstruir uma área valiosa para a construção de residências para as classes média e alta (SILVA, 1989: 50). (Denaldi, 2003, p. 15)

A valorização das áreas centrais é, geralmente, acompanhada da expulsão de moradores, hora por remoções forçadas, hora pelo processo de gentrificação do espaço, onde ambos os fenômenos podem ser justificados pelo interesse econômico. Conforme supracitado, na Zona Sul do Rio de Janeiro, por exemplo, a destruição de barracos precedeu a construção de moradias de médio e alto porte, o que caracteriza a disputa do espaço urbano e concentração de nichos de alta renda da sociedade, marcando a disputa territorial na consolidação das

---

<sup>7</sup> As favelas são territórios de ilegalidade e exclusão social. São a expressão da desigualdade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: a ilegalidade fundiária e urbanística. (Denaldi, 2003, p. 41)



idades. A interiorização e favelização das camadas pobres pode ser verificada não somente no Rio de Janeiro, mas também em diversas grandes cidades do Brasil, como São Paulo, Belo Horizonte e Salvador. Tal configuração é intensificada ao longo dos anos.

Observa-se o que alguns autores denominam de periferização da população metropolitana e a favelização das metrópoles. Nota-se a continuidade do padrão periférico de crescimento: o processo de periferização já evidenciado nas décadas de 1970 e 1980 se intensifica na década de 1990. Os municípios ‘periféricos’ das regiões metropolitanas vêm crescendo mais rapidamente que os municípios das capitais e têm sido os responsáveis pelo incremento populacional das metrópoles. (Denaldi, 2003, p. 42)

A formação das metrópoles tem relação direta com o processo de industrialização. O esvaziamento das atividades agrícolas e o direcionamento da produção para os centros industriais foi acompanhado por mudanças socioespaciais que colocaram em cheque as questões habitacionais. “O processo de periferização é próprio da lógica de expansão concentradora do capital realizada no fenômeno de urbanização. Porém, a periferia, que é um constructo sócio histórico, aparece como algo natural e parte fundamental da ideologia de disciplinarização do trabalho”. (Raimundo, 2017, p.42)

Distantes das áreas valorizadas surgiram espaços que por terem baixa infraestrutura urbanística e falta de serviços básicos, como educação, saúde e saneamento básico passaram a ser designados de periferia. Era a metrópole corporativa e fragmentada estudada por Milton Santos (1990), que formada por uma rede corporativa de interesses, fragmenta-se a partir dos reflexos de uma divisão interna do trabalho, reservando a cada pedaço especificidades e funcionalidades definidas pelo capital, “[...] usos que assinalam abundância versus escassez [...] imagens que são fragmentadas, mas que são processos de um uso corporativo do território” (GOMES, 2008, p.60). (Raimundo, 2017, p.55)

A formação das periferias e subúrbios das cidades são acompanhadas pela baixa oferta de recursos de consumo coletivo e socialmente necessários. Serviços básico à reprodução da vida urbana, como saúde, educação e cultura ficam restritos aos espaços de maior concentração de renda. Nessa lógica, segundo Raimundo (2017), “na metrópole que se organiza para abrigar as grandes corporações, a modernização é desigual e seletiva, à medida que exclui espaços em detrimento de outros, produzindo escassez”.

A importação dos modelos adotados em outras partes do mundo na formação industrial na América Latina foi caracterizada como uma troca desigual. De acordo com a visão cepalina de desenvolvimento, o estágio de pobreza que as cidades europeias passaram não se adéqua à formação das metrópoles latino americanas. O grau de dependência externa (se é que podemos medir a maior ou menor independência para enxergar a realidade social interna e reagir a ela) interfere decisivamente na produção do ambiente construído (Maricato, 2000, p.23).

O processo de formação do território paulistano, desenhado de forma desigual pela modernização seletiva, produziu pobreza e escassez pelas periferias, como denunciado ‘São Paulo, 1975’. A falta de moradia e de equipamentos públicos de uso coletivo colocou a população mais pobre numa situação que a única saída seria a luta por tudo que fora negado. As décadas de 1970 e 1980 juntas representam um período de grandes mobilizações populares. As periferias se movimentam em busca não somente dos equipamentos ausentes, mas também por um lugar na cidade e na metrópole. (RAIMUNDO, 2017, p.57)

Alguns aspectos relacionados à organização da periferia, com o propósito de conquistar um lugar de fala não-marginal, foram acentuados e ganharam diferentes nuances, mas não são inéditos. Fazemos uma breve referência a alguns episódios exemplares no caso das favelas cariocas, que possuem força de representatividade em virtude da visibilidade que sempre tiveram, pelo fato do Rio de Janeiro ter sido a capital política do Brasil, ter mantido a condição de capital cultural — título que passou a compartilhar com outras capitais, muito tempo depois (...). (FREITAS, 2009, p. 36)

Essas duas passagens demonstram em locais diferentes, em contextos similares, uma espécie de levante popular dos povos marginalizados. Tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, foram registrados movimentos de reivindicação de políticas sociais com atenção nas particularidades do territórios, e no caso das periferias se caracteriza de maior necessidade e urgência devido ao abandono histórico dessas áreas. Conforme relata Freitas (2009), “o movimento social urbano em cima dos morros fortaleceu-se em torno do esforço de identificação do cidadão favelado, também com o propósito de investir no adjetivo ‘favelado’ conteúdos forjados pelos próprios sujeitos por ele qualificados”. Dessa maneira, ergue-se uma noção de identidade favelada e periférica capaz de quebrar os paradigmas da dependência cultural por meio da tomada do protagonismo.

Essa formação identitária pode ser entendida como de natureza endógena, de fortalecimento da cultura imaterial presente nesses espaços. Esse movimento pode ser um potencial motor para quebrar as engrenagens do subdesenvolvimento, pela tomada do processo decisório e criador de novas alternativas e construção de um discurso próprio.

Para Gramsci, quanto mais sólida e consistente for a hegemonia política e cultural, isto é, quanto mais capaz de convencer a todos – ao conjunto da sociedade – da legitimidade e da universalidade de suas propostas, de sua visão de mundo, quanto mais se apresentar e convencer como portadora de uma verdade de validade geral, tanto mais sólido e consistente será o domínio de uma classe sobre o conjunto da sociedade. (DE PAULA, 2013, p. 17)

É possível montar um paralelo entre industrialização exportada brasileira com a construção de sua identidade subordinada aos padrões do grandes centros do capitalismo. A partir da década de 1990, com a evolução nos meios de comunicação, o processo de globalização foi acentuado, reforçando padrões de dominação cultural. Em especial no campo da cultura

vivem-se as “ideias fora do lugar”: um conjunto de valores, ideias, símbolos e formas deslocados da base produtiva. (Maricato, 2009, p.7)

Modificações na estrutura organizacional, na natureza das reivindicações e no modo de agir das organizações sociais nascidas na periferia, que passaram a focalizar principalmente a cultura como abre-alas de suas iniciativas, refletem o aprofundamento de transformações objetivas, que ajudaram a redesenhar a conjuntura macroestrutural do Brasil nos anos de 1990. (FREITAS, 2009, p. 36)

Partindo dessas premissas, o processo de desenvolvimento deve se apoiar na afirmação da identidade, preservação da memória, construção de autonomia e quebra da lógica de submissão aos padrões pré-estabelecidos. O fomento à inventividade e o direito ao exercício da criatividade devem ser premissas de um projeto desenvolvimentista focado na dimensão cultural, de modo a dinamizar todo o sistema global de cultura. E conforme Duarte (2018), “somente assim seremos capazes de estabelecer enquanto sociedade quais são os nossos objetivos da vida social”.

## **2. Políticas Culturais no Brasil**

O conceito de *dimensão cultural do desenvolvimento*, explorado por Celso Furtado, pode ser entendido como um processo endógeno de construção de alternativas para melhorias nas estruturas materiais e imateriais das sociedades com atrasos relativos em relação àquelas que lideraram a formação da civilização industrial. Nessa lógica fica em evidência o pleno gozo dos direitos à criatividade, com objetivo de romper com a engrenagem do subdesenvolvimento, que é acentuada por meio da difusão da indústria apoiada no mimetismo cultural.

O desenvolvimento endógeno vai comportar dois processos criativos. Um responde pelos meios que permitem ampliar a acumulação e geração do excedente econômico, a criatividade técnica. O outro, a criatividade substantiva, refere-se à capacidade da sociedade de identificar e ordenar suas prioridades para utilização do excedente, considerando os valores da própria cultura, portanto vinculado à finalidade do desenvolvimento. No percurso para o desenvolvimento autêntico, entretanto, a vontade política da coletividade e a criatividade política seriam fundamentais para viabilizá-lo. (AYRES, 2012, p.2)

Ao desenrolar do Século XX, incrementa-se as discussões acerca do papel do Estado na condução do equilíbrio de mercado. Se antes o Estado era encarado como um entrave à economia, nessa época passa a ser visto como um aliado. Isto acontece a partir da Grande Depressão dos anos 1930 e se reforça após a Segunda Guerra Mundial (AMARAL FILHO, 2009, p. 13). É justamente nessa época que são identificadas no Brasil algumas intenções para construção de políticas de perspectiva cultural.

Em uma ótica global, de acordo com Renata Rocha (2016), “diversos autores convergem em situar o surgimento das políticas culturais no século XX, a partir da assunção de novas modalidades de relações entre política e cultura”. A autora relaciona alguns marcos pelo mundo como “momentos emblemáticos do processo de nascimento das políticas culturais”, e destaca “o surgimento das missões pedagógicas e centros de cultura da República Espanhola nos anos 1930, a criação do Conselho das Artes da Inglaterra na década de 1940 e a instituição do Ministério dos Assuntos Culturais da França em 1959”. Essas iniciativas têm em comum a condução do Estado na tomada desse movimento político-institucional de atenção voltada para as práticas culturais, com o devido resguardo às particularidades locais. “Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigmas: nestas experiências, em lugar da instrumentalização da cultura pela política, esta última torna-se meio para desenvolver a cultura” (ROCHA, 2016, p. 679).

Cabe destacar que apenas no fim da primeira metade do século XX, no contexto do término da Segunda Guerra Mundial, a cultura é declarada como direito pela publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos da recém criada Organização das Nações Unidas – ONU. No campo epistemológico brasileiro, Lia Calabre (2007), ressalta que “sobre as décadas de 1930 e 1940 existe um número razoável de trabalhos que tratam da ação do estado sobre a cultura”.

É importante ressaltar que na maioria dos casos as ações não são necessariamente tratadas como políticas culturais. Segundo Eduardo Nivón Bolán, a política cultural como uma ação global e organizada é algo que surge no período pós-guerra, por volta da década de 1950. Até então, o que se verificava eram relações, de tensão ou não, entre o campo do político e o da cultura e da arte em geral, gerando atos isolados. A institucionalização da política cultural é uma característica dos tempos atuais. (CALABRE, 2007, p.1)

Já em outra conjuntura política mundial, em 1968, a Organização das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco lança a coleção *Estudos e Documentos sobre Políticas Culturais*<sup>8</sup>. “O primeiro documento da série, Cultural policy a preliminary study, publicado em 1969, é resultado de uma mesa-redonda realizada em Mônaco, em 1967” (ROCHA, 2016, p. 679). Nesse contexto, órgãos internacionais de cooperação mundial vêm subsidiando a compreensão da importância da construção e adoção de políticas públicas como parte da agenda dos países associados. Nesse sentido, Renata Rocha (2016) destacou alguns pontos do documento da Unesco:

---

<sup>8</sup> Tradução própria.

[...] entende-se por ‘política cultural’ um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado. Obviamente, não pode haver uma política cultural adequada para todos os países; cada Estado-Membro determina sua política cultural de acordo com os próprios valores culturais, metas e escolhas (UNESCO, 1969, p. 4, tradução nossa).

São enumerados, ainda, dois aspectos-chave para a implantação de políticas culturais pelos países-membros:

[...] (a) que ‘política cultural’ deve ser compreendida como a totalidade consciente e deliberada das práticas, ações ou ausência de ações em uma sociedade, visando a atender certas necessidades culturais por meio da utilização otimizada de todos os recursos físicos e humanos disponíveis para aquela sociedade em um dado momento; (b) que determinados critérios deverão ser definidos para o desenvolvimento cultural, e que a cultura deve ser associada ao cumprimento do desenvolvimento individual, econômico e social (UNESCO, 1969, p. 10, tradução nossa, grifo nosso). (ROCHA, 2016, p. 680)

Em contraponto a esses movimentos de organização internacional, “a crise fiscal verificada nos anos 1970 e 1980 obrigou o Estado a deixar boa parte da economia, embalado pelas teses liberais” (AMARAL FILHO, 2009, p. 13). E na América Latina, numa lógica de modernização apoiada no mimetismo cultural, evidenciar as tradições artísticas e culturais locais pode ser compreendido como entrave às outras iniciativas consideradas prioridades. Tal concepção acerca da importância de políticas culturais é notória no percurso brasileiro. Rubim (2012) assevera que o período no qual se plasma o modelo inicial de políticas culturais se caracteriza por uma evidente vocação: centralizadora, estadista e ilustrada, com um nítido viés de atenção para os aspectos estéticos e artísticos (ROCHA, 2016, p. 681).

Enquanto na economia, em geral, já se tem clareza sobre quando e como o Estado deve intervir, nos segmentos da cultura e da criatividade, e de seus arranjos produtivos, essas questões estão longe de serem respondidas com a mesma clareza. Há basicamente dois elementos que dificultam uma definição mais clara para o papel do Estado nesses segmentos: a primeira, diz respeito à complexidade, mas principalmente, à sensibilidade dessas áreas e, a segunda dificuldade está associada às indefinições que gravitam em torno do problema da valoração e precificação dos bens e serviços culturais. Entretanto, um problema microeconômico. (AMARAL FILHO, 2009, p. 14).

Nessa análise não se pretende entrar na discussão sobre *valor* dos bens e serviços culturais. Porém é pertinente destacar o aspecto peculiar dessa atividade humana, pois é um campo delicado devido ao seu caráter tradicional e simbólico. “Sendo assim, a cultura pode se transformar em presa fácil para os grupos que se apropriam do poder e a transformam em ferramenta de alienação e dominação da população” (AMARAL FILHO, 2009, p. 14). Por outro lado, debruçar-se sobre a criação de *políticas culturais enraizadas* de modo a respeitar toda particularidade inerente à cultura local, tradicional e simbólica é relevante “para a construção da cidadania e da capacidade de reflexão crítica da sociedade sobre a sua própria realidade, de modo a estimular a criatividade no âmbito político ao se defrontar com as

demandas da coletividade colocada à margem da modernização mimética”. (AYRES, 2012, p. 1)

A relevância de políticas culturais enraizadas voltadas para o desenvolvimento endógeno fica mais evidente se considerarmos os campos de atuação atrelados à diversidade cultural brasileira. Há que se olhar com lupa para identificar as vocações e os potenciais de geração de trabalho e renda, a fim de desenhar políticas públicas de forma articulada com os atores interessados da sociedade civil e com eles definir as prioridades de ação. Mas a perspectiva do desenvolvimento endógeno, ao destacar a vontade e criatividade política, nos permite arriscar o papel que as políticas culturais enraizadas tem para estimular a reflexão crítica dado que, nas palavras de Furtado (1984: p.107), “é quando a capacidade criativa do homem volta-se para a descoberta dele mesmo, empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, que se pode falar de desenvolvimento...” (AYRES, 2012, p. 10).

Antônio Rubim demarca a inauguração de políticas culturais no Brasil nos anos de 1930, pois “trazem alterações políticas, econômicas e culturais significativas”. O autor completa: “a trajetória brasileira das políticas culturais produziu tristes tradições e enormes desafios”. Mais adiante será demonstrado o itinerário proposto por Rubim. Em seguida, serão apresentadas discussões da atualidade. Lia Calabre, numa visão progressista destaca que “no caso brasileiro, temos a premência de reverter o processo de exclusão, da maior parcela do público, das oportunidades de consumo e de criação culturais”. Assim, o debate sobre políticas culturais trazem à urgência da necessidade do poder público preencher objetivamente a demarcação da cultura como bem imaterial e direito universal.

De um lado, essas convicções têm favorecido o avanço das intervenções e das políticas públicas no sentido de garantir a cultura como bem público e geradora de externalidades, emprego e renda para a sociedade. Mas antes de tudo, segundo Furtado (1984, p. 32), “o objetivo central de uma política cultural deveria ser a liberação das forças criativas da sociedade. Não se trata de monitorar a atividade criativa, e sim de abrir espaço para que ela floresça”. Para o autor é necessário remover os obstáculos à atividade criativa instalados nas estruturas conservadoras e burocráticas e, ao mesmo tempo, defender a liberdade de criar, “certamente a mais vigiada e cotada de todas as formas de liberdade”. Nesse sentido, o desenvolvimento das “liberdades substantivas” ou a consequente “expansão das capacidades individuais”, defendidos por Sen (2000), como o caminho do desenvolvimento podem ser considerados passarelas ideais para o “mundo” de Furtado. (AMARAL FILHO, 2009, p. 15)

## **2.1. Breve Histórico da Política Cultural Brasileira**

Nesta passagem, serão constantes os escritos das pesquisas teóricas de Antônio Rubim<sup>9</sup>, ex-secretário de cultura do Estado da Bahia, atualmente é presidente do Conselho Estadual de

---

<sup>9</sup> Formado em Comunicação pela Universidade Federal da Bahia (1975) e em Medicina pela Escola Baiana de Medicina (1977), mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1979), doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1987) e pós-doutor em Políticas Culturais pela Universidade de Buenos Aires e

Cultura da Bahia, e Lia Calabre<sup>10</sup>, pesquisadora titular da Fundação Casa de Rui Barbosa, coordenadora de Cátedra UNESCO de Políticas Culturais e Gestão, organiza o Seminário Internacional de Políticas Culturais desde 2010. Rubim é ligado à Universidade Federal da Bahia – UFBA e Lia Calabre à Universidade Federal Fluminense, no estado do Rio de Janeiro. Destacam-se por explorarem o apanhado histórico brasileiro com vistas nos debates contemporâneos acerca da construção das atuais políticas culturais no país. Ambos os autores mencionam o argentino Néstor Canclini, antropólogo e sociólogo, expoente na investigação em cultura e comunicação da América Latina, para a definição do que venham ser considerado política cultural na atualidade.

Nesse horizonte teórico-conceitual, falar em políticas culturais implica, entre outros requisitos, pelo menos: intervenções conjuntas e sistemáticas; atores coletivos e metas. Outras exigências, sem dúvida, podem e devem ser acrescidas às anteriores para uma formulação mais plena da noção. (...) Além de possuir um caráter sistemático e envolver diferentes momentos da cultura: criação, invenção e inovação; difusão, divulgação e transmissão; circulação, intercâmbios, trocas e cooperação; análise, crítica, estudo, investigação, pesquisa e reflexão; fruição e consumo; conservação e preservação; organização, legislação, gestão e produção. (RUBIM, p. 52)

Partindo de um conceito de cultura que englobe o conjunto dos saberes e dos fazeres a relação estado e cultura passa a estar presente no conjunto dos órgãos que compõem o governo. Logo, a elaboração de políticas deve partir da percepção da cultura como de bem da coletividade e da observação da interferência nas práticas culturais enraizadas das ações levadas a cabo pelas mais diversas áreas governamentais (saúde, educação, meio-ambiente, planejamento urbano, entre outras). (CALABRE, 2007, p. 9)

Rubim trabalha sob “uma noção abrangente e sistemática de políticas culturais”. Lia Calabre, usa o conceito de “hibridização”, numa lógica de relacionar várias esferas de atuação. Nessa perspectiva, “uma visão integrada da cultura como sistema” passa a dar corpo ao postulado por Celso Furtado, onde “este modelo (...) está formulado em um nível de abstração tão alto como a hipótese de Marx”. Assim, usaremos modelos concretos de condução política para debater de maneira intangível a relevância da atenção à cultura para a construção de modelos de desenvolvimento. E da mesma maneira que, “o debate sobre desenvolvimento não poderia estar dissociado de uma reflexão prévia sobre a cultura brasileira” (LIMA, 2013, p. 206),

---

Universidade San Martin (2006). Professor titular da Universidade Federal da Bahia; docente do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade e do Programa de Artes Cênicas, ambos da UFBA. Principais áreas de interesse: políticas culturais; cultura e política; comunicação e política; cultura, comunicação e sociedade. Fonte: <https://www.escavador.com>; acesso em mar 19.

<sup>10</sup> Graduada em História pela Universidade Santa Úrsula (1988), mestre em História pela Universidade Federal Fluminense (1999), Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (2002). Professora do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense (PPCULT-UFF). Professora colaboradora nos MBAs de Gestão Cultural e Produção Cultural da FGV-RJ e UCAM. Tem experiência na área de políticas culturais, história cultural e política, com ênfase em Políticas Públicas de Cultura, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas de cultura, política cultural, gestão cultural. Fonte: idem.

analisar a condução das políticas culturais atuais não pode acontecer sem um apanhado histórico.

Por certo, com base nessas premissas teórico-conceituais, não se pode pensar a inauguração das políticas culturais nacionais no Brasil Colônia nem no Segundo Império ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930). Tais exigências interditam que seu nascimento esteja situado no tempo colonial, caracterizado sempre pelo obscurantismo da monarquia portuguesa, que perseguia as culturas indígena e africana e bloqueava a ocidental, por meio de controles rigorosos, como: proibição da instalação de imprensas; censura a livros e jornais vindos de fora; e interdição ao desenvolvimento da educação, em especial das universidades. (RUBIM, p. 53)

Rubim ressalta que algumas iniciativas da corte portuguesa, após de instalarem no Rio de Janeiro em 1808, de atenção ao patrimônio histórico, e pela postura de dom Pedro II “de mecenas com alguns criadores culturais e ser, ele mesmo, um criador bissexto não configuram uma nova atitude do Estado brasileiro em relação à cultura”. Segundo Costa, “tendo como objetivo oferecer à corte a vida cultural que tinha na Europa”, essas ações eram voltadas para o litoral e configuravam mera reprodução externas, não resultando em fomento à produção local. A fuga da família real para o Brasil sinalizou a decadência do sistema colonial e a necessidade de construção de uma país independente. Depois de declarada a independência e, um pouco depois, o final da Primeira Guerra Mundial, inicia-se no Brasil a reconfiguração do poder.

### **2.1.1. Inaugurações**

Os anos 1930 trazem alterações políticas, econômicas e culturais significativas. A velha República encontra-se em ruína. A classe média e o proletariado aparecem na cena política. A emergente burguesia disputa espaço político com as oligarquias. A “Revolução” de 30 realiza mais uma transição pelo alto, sem grandes rupturas. O novo regime representa um pacto de compromisso entre os novos atores e as velhas elites agrárias. Industrialização, urbanização, modernismo cultural e construção do Estado nacional centralizado, política e administrativamente, são faces do “novo” país. (RUBIM, p. 54)

A inauguração de Políticas Culturais brasileiras pode ser demarcada no Governo Getúlio Vargas, que assume em 1930 e cria o Ministério da Educação e Saúde – MES, e está atrelada a duas gestões precursoras na institucionalização de políticas culturais, Gustavo Capanema no MES de 1934 a 1945, e Mário de Andrade no Departamento de Cultura da prefeitura da cidade de São Paulo entre 1935 e 1938. A atuação de Capanema como ministro da Educação e Saúde é narrada de modo a “ampliar a associação entre desenvolvimento do país e as



políticas públicas voltadas à promoção da cultura nacional<sup>11</sup>”. E já reconhecido no meio artístico, Andrade era crítico à dependência cultural no Brasil.

De acordo com Rubim, Mário de Andrade cometeu algumas falhas como a “imposição da cultura de elite” e desconsidera o analfabetismo latente da época. Por outro lado, a experiência municipal de São Paulo é considerada pioneira “por suas práticas e seus ideários, transcende em muito as fronteiras paulistanas”, pode-se destacar:

1) estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2) pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3) propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, entre outras, as culturas populares; 4) assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5) patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e de sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais. (RUBIM, p. 54)

Gustavo Capanema, considerado “esteticamente modernista e politicamente conservador”, se mantém no ministério após a implantação da Ditadura do Estado Novo, por Vargas, em 1937. Em 1938, cria-se o Conselho Nacional de Cultura, vinculado ao MES, e segundo Costa “deu início às primeiras reflexões sobre política cultural no país”. Nessa correlação de força entre ditadura e avanços institucionais, sua gestão foi marcada por censura e, ao mesmo tempo, marcos na institucionalização cultural.

O poderoso Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) foi uma instituição singular nessa política cultural, pois conjugava como ninguém a face “negativa” (censura etc.) com a “afirmativa” (produção de materiais em diferentes registros), buscando, simultaneamente, reprimir e cooptar o meio cultural, seus intelectuais, artistas e criadores.

Assim, o governo Getúlio Vargas/Gustavo Capanema inaugurou uma atuação sistemática do Estado na cultura. Entre outros procedimentos, têm-se a criação de legislações para o cinema, a radiodifusão, as artes, as profissões culturais etc. e a constituição de inúmeros organismos culturais, tais como: Superintendência de Educação Musical e Artística; Instituto Nacional de Cinema Educativo (1936); Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); Serviço Nacional de Teatro (1937); Instituto Nacional do Livro (1937); e Conselho Nacional de Cultura (1938). (RUBIM, p. 55)

A articulação Vargas, Capanema e Andrade se destaca pela criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, personalista na figura do seu dirigente, Rodrigo de Melo Franco de Andrade, com foco na preservação do patrimônio e estética europeia. Dessa maneira, cria-se um órgão cultural que agrada as elites, a princípio salvo de críticas conservadoras, e desenvolve competência técnica nacional. Por outro lado, descolado das

---

<sup>11</sup>Interpretação retirada do texto: O MINISTRO GUSTAVO CAPANEMA E A AÇÃO CULTURAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE NA ERA VARGAS. Escrito por Raquel dos Santos Quadros e Maria Cristina Gomes Machado e publicado pela PUC-Minas em 2013.

camadas populares, o SPHAN não consegue acompanhar as inovações na área. Tal exemplo, segundo Rubim, “cria outra e difícil tradição no país: a forte relação entre governos autoritários e políticas culturais nacionais”.

O período seguinte, entre 1945 e 1964, o grande desenvolvimento na área cultural se deu no campo da iniciativa privada (CALABRE, 2007, p. 3). Foi observado grande crescimento da produção artística nacional e a expansão dos meios de comunicação em massa, liderado pelo rádio, considerando que o fim da Segunda Guerra Mundial possibilitou o aumento na produção de aparelhos transmissores. E na esfera pública, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1946, em seu “artigo 174, garantia que o amparo à cultura é dever do Estado, e o artigo 175 afirmava que obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico (...) ficam sob a proteção do Poder Público” (COSTA, 2012, p. 55).

Em 1953, o Ministério da Educação e Saúde foi desmembrado, surgindo os Ministérios da Saúde (MS) e o da Educação e Cultura (MEC). O Estado não promoveu, nesse período, ações diretas de grande vulto no campo da cultura. Em linhas gerais a estrutura montada no período anterior foi mantida. Algumas instituições privadas como o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro, o Museu de Arte de São Paulo, a Fundação Bienal, entre outras, foram declaradas de utilidade pública e passaram a receber subvenções do governo federal, porém sempre de maneira descontinuada, nada que se possa chamar de uma política de financiamento ou de manutenção de instituições culturais. Alguns grupos, como o Teatro Brasileiro de Comédia, também receberam auxílio financeiro do governo. (CALABRE, 2007, p. 3)

Dentro da estrutura do MEC, Rubim destaca: “a expansão das universidades públicas (nacionais); a Campanha de Defesa do Folclore; e a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb)”. Volta-se a atenção para o Iseb pelo seu caráter de “produtor do ideário nacional-desenvolvimentismo no país”, resultado de sua diligência em estudos sobre a realidade brasileira, na concepção da formação de ideologia que irá influenciar o cenário político-cultural e na produção artística e científica da época. Nessa lógica, Juscelino Kubitschek assume a Presidência em 1955 numa lógica de acelerar o desenvolvimento brasileiro, sob o lema “50 anos em 5”.

Os anos de 1950 foram marcados por um movimento de politização da cultura com o surgimento de movimentos como a bossa nova, novo cinema e os novos grupos de teatro (COSTA, 2012, p. 56). Movidos pela conjugação entre educação e cultura proposta por Paulo Freire, ideário que deu origem, no nordeste, aos Movimentos de Cultura Popular, e que foi expandido pelo Brasil.

Os Centros Populares de Cultura (CPCs), da União Nacional dos Estudantes (UNE), instalados no Rio de Janeiro (1961) e em outras cidades, agitam a juventude, em especial universitária, ainda que com vida

curta, pois serão fechados em 1964, juntamente com o Iseb (Berlink, 1984; Barcellos, 1994). Nesse movimento formam-se muitos dos intelectuais e artistas vigentes ainda hoje na cena cultural do país. (...) O movimento se expandiu para outros estados e quando, em 1964, ele tinha sido assumido pelo governo federal foi bloqueado pelo golpe militar. (RUBIM, P. 57)

### 2.1.2. Censura

Instaurado o regime militar no Brasil, em 1964, foram iniciadas as perseguições políticas de iniciativas consideradas de esquerda. Como parte do ideário cultural nacional estava alinhada com ideias como “educar para libertar”, ações culturais e até alguns artistas conectados ao tema foram perseguidos. Dessa maneira, reconfigurou-se o processo de institucionalização da produção artístico-cultural, baseado na censura.

Durante a presidência de Castelo Branco (1964-1967), surgiu nos quadros do governo a discussão sobre a necessidade da elaboração efetiva de uma política nacional de cultura (CALABRE, 2007, p. 3). Nessa lógica, seguiu-se com alguns marcos como criação do Instituto Nacional de Cinema – INC e do Conselho Federal de Cultura – CFC em 1966. O CFC foi formado integralmente por indicações governamentais e alguns planos de cultura foram apresentados, mas não efetivados.

Nessa transição, algumas manifestações culturais anti-regime militar aconteciam nos setores de renda média da sociedade e no campo universitário, assinalando a necessidade, por parte do governo, de sistematizar a censura. “Com a Constituição de 1967, se tornava responsabilidade da União manter a polícia federal equipada para a censura às diversões públicas. Tinha início o período de censura e autoritarismo que marcaria a ditadura militar” (COSTA, 2012, p. 56).

Além da violência, a ditadura age estimulando a transição que começa a se operar nesses anos com a passagem da predominância do circuito cultural escolar-universitário para um dominado por uma dinâmica de cultura midiaticizada (Rubim; Rubim, 2004). Com esse objetivo, a instalação da infraestrutura de telecomunicações, a criação de empresas como a Telebrás e a Embratel e a implantação de uma lógica de indústria cultural são realizações dos governos militares, que controlam rigidamente os meios audiovisuais e buscam integrar simbolicamente o país, de acordo com a política de “segurança nacional”. (...)

O segundo momento (do final de 1968 até 1974), o mais brutal da ditadura, é dominado pela violência, por prisões, tortura, assassinatos e censura sistemática bloqueando toda a dinâmica cultural anterior. Época de vazio cultural, contrariado apenas pela cultura “marginal”. Tempo de imposição crescente de uma cultura midiática, tecnicamente sofisticada e fiel reprodutora da ideologia oficial. (RUBIM, p. 57 e 58)

“No final governo do Presidente Médici (1969-1974), durante a gestão do ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), foi elaborado o Plano de Ação Cultural (PAC), apresentado pela

imprensa da época como um projeto de financiamento de eventos culturais” (CALABRE, 2007, p. 4) e “pela primeira vez o país terá um Plano Nacional de Cultura (1975)” (RUBIM, p. 58). Para Rubim, essa transição reflete “a tradição da relação entre autoritarismo e políticas culturais é retomada em toda a sua amplitude”. Entre 1974 e 1985, o governo militar vai sendo dissolvido, alguns órgãos são criados para atenção cultural: o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), a Fundação Nacional Pró-Memória e a Secretaria de Assuntos Culturais, que em 1981 passou a ser chamada de Secretaria de Cultura. Outro marco destacado por Costa é que “em maio de 1978, a profissão dos artistas e técnicos de espetáculo é regulamentada”, nessa linha, Rubim destaca: “o regime, para realizar a transição sob sua hegemonia, busca cooptar os profissionais da cultura (Ortiz, 1986, p. 85)”.

O Ministério da Indústria e Comércio e o governo do Distrito Federal firmaram um convênio prevendo a formação de um grupo de trabalho, sob a direção de Aloísio Magalhães, para estudar alguns aspectos e especificidades da cultura e do produto cultural brasileiro. Os principais objetivos do projeto eram o de propiciar o desenvolvimento econômico, a preservação cultural e a criação de uma identidade para os produtos brasileiros. (CALABRE, 2007, p. 5)

O processo de institucionalização do campo da cultura dentro das áreas de atuação de governo ocorrido na década de 1970 não ficou restrito ao nível federal. Nesse mesmo período o número de secretarias de cultura e de conselhos de cultura de estados e municípios também cresceu. Em 1976, ocorreu o primeiro encontro de Secretários Estaduais de Cultura, dando origem a um fórum de discussão que se mantém ativo e que muito contribuiu para reforçar a ideia da criação de um ministério independente. (CALABRE, 2007, p. 6)

### **2.1.3. Instabilidade**

Com o fim do Governo Militar, José Sarney assume a presidência, que entende a nova conjuntura e dissocia o MEC, criando o Ministério da Cultura. Conforme destacado por Lia Calabre, o novo Ministério enfrentou problemas de ordem financeira, administrativa e até estrutural. “Ocorreu também um processo de substituição contínua na chefia da pasta. José Aparecido de Oliveira foi nomeado Ministro da Cultura, logo substituído por Aluísio Pimenta, que por sua vez passou o cargo, em 1986, para Celso Furtado” (CALABRE, 2007, p. XX).

A gestão Sarney e Furtado, com intuito de “criar novas fontes de recursos para impulsionar o campo de produção artístico-cultural”, instaurou a primeira lei<sup>12</sup> de incentivos fiscais para a cultura, conhecida como Lei Sarney. Lia Calabre entende como uma iniciativa para sanar os problemas orçamentários do Ministério da Cultura, porém ainda longe de democratizar a

---

<sup>12</sup> Lei nº 7.505, de 02 de junho de 1986.

cultura. Rubim tem outra interpretação sobre o caráter da Lei, “pois o governo simultaneamente estava inaugurando o ministério e diversos órgãos<sup>13</sup>” e considera como “uma ruptura radical com os modos até então vigentes de financiar a cultura”. Dessa maneira, a Lei contribui para que a decisão passe para o Mercado, numa lógica de desoneração do Estado e utilização de novos recursos, porém o financiamento ocorre via renúncia fiscal. Ou seja, o Estado deixa de arrecadar de alguns contribuintes pela contrapartida de investimento em projetos culturais via iniciativa privada. Com o financiamento indireto “o poder de decisão era privatizado, pois se deslocava do Estado para o mercado” (RUBIM, p. 60).

No governo seguinte (1990-1992), Fernando Collor de Mello, reduz o Ministério da Cultura à secretaria e extingue diversos órgãos<sup>14</sup>. Pontes, primeiro responsável pela pasta, segue a linha neoliberal e declara em 1991, “mercado é a palavra mágica para substituir o Estado, ineficiente e corrupto, inclusive na área cultural”. O governo Collor revogou a Lei Sarney, desestabilizando algumas produções em andamento. Dessa maneira, “entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos na área da cultura. A retirada do governo federal de cena faz com que uma maior parte das atividades culturais passassem a ser mantidas pelos estados e municípios” (CALABRE, p. 7).

Em 23 de dezembro de 1991, foi promulgada a Lei<sup>o</sup> 8.313, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura. A nova lei, que ficou conhecida como Lei Rouanet, era um aprimoramento da Lei Sarney e começou, lentamente, a injetar novos recursos financeiros no setor através do mecanismo de renúncia fiscal. Em 1992, sob o governo de Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado e, a partir daí, também algumas de suas instituições como a FUNARTE. Em seguida, em 1993, foi criada uma lei de incentivo específica para a área do audiovisual, com foco especial no cinema, ampliando os percentuais de renúncia a serem aplicados. Tinha início o processo da conformação de uma nova política, mais voltada para as leis de mercado, na qual o Ministério tinha cada vez menos poder de interferência. (CALABRE, p. 7 e 8)

De acordo com Rubim, esse modelo de incentivo fiscal é instalado em estados e municípios, assegurando privilégio da iniciativa privada com utilização de recursos públicos, o que “corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados”. A produção cultural se adéqua à unidade de financiamento à cultura via incentivo fiscal e, como efeito, “a profunda sedimentação e a admirável persistência desse imaginário de inspiração neoliberal

---

<sup>13</sup> Secretarias de Apoio à Produção Cultural (1986); Fundacen (1987); Fundação do Cinema Brasileiro (1987); Fundação Nacional Pró-Leitura, reunindo a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro (1987); e Fundação Cultural Palmares (FCP) (1988). (RUBIM, p.60)

<sup>14</sup> Acaba com o ministério, reduz a cultura a uma secretaria e extingue inúmeros órgãos, a exemplo de Funarte, Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), Pró-Memória, Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen) e Concine. (IDEM)

em parcelas significativas do campo cultural irão empobrecer a imaginação e as alternativas de políticas culturais no Brasil” (RUBIM, p. 61).

Por outro lado, paralelo à Lei Rouanet, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac e, para viabilizar recursos, o Fundo Nacional de Cultura – FNC. O objetivo do Pronac era o apoio direto a projetos pelo Estado, via fundo, visando à equidade de distribuição de recursos, porém “a captação da lei foi praticamente insignificante devido à quantidade de burocracia para sua utilização” (COSTA, 2012, p. 59). E com a renúncia de Collor, Itamar Franco assume e retoma a importância de Ministério à pasta da cultura e cria leis de fomento ao audiovisual, contudo, os recursos destinados à cultura permanecem pífios em sua gestão. Devido às inúmeras turbulências, a consolidação da Lei Rouanet foi dada no governo seguinte, Fernando Henrique Cardoso assume em 1994 e nomeia Francisco Weffort como Ministro da Cultura, na lógica “Cultura é um bom negócio”<sup>15</sup>.

A gestão do Ministro Francisco Weffort, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foi o momento da consagração desse novo modelo que transferiu para a iniciativa privada, através da lei de incentivo, o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados. Ao longo da gestão Weffort, a Lei Rouanet se tornou um importante instrumento de marketing cultural das empresas patrocinadoras. A Lei foi sofrendo algumas alterações que foram subvertendo o projeto inicial de conseguir a parceira da iniciativa privada em investimentos na área da cultura. As alterações ampliaram um mecanismo de exceção, o do abatimento de 100% do capital investido pelo patrocinador. Em síntese isso significa que o capital investido pela empresa, que gera um retorno de marketing, é todo constituído por dinheiro público, aquele que seria pago de impostos. O resultado final é o da aplicação de recursos que eram públicos a partir de uma lógica do investidor do setor privado. (CALABRE, 2007, p. 8)

O governo FHC segue na implantação do modelo neoliberal no Estado brasileiro. Enquanto isso o Fundo Nacional de Cultura segue sem regulamentação, funcionando de acordo com as decisões do ministro. Assim, “o orçamento destinado à cultura no último ano do governo FHC/Francisco Weffort sintetiza de modo sintomático a falta de importância do ministério e a ausência de uma política cultural ativa” (RUBIM, P. 63).

Por certo, a destinação de apenas 0,14% do orçamento da União para a cultura em 2002, último ano de FHC – Weffort, jamais pode ser tomado como um fator de fortalecimento institucional do ministério. Pelo contrário, indica o acentuado desprestígio da área cultural naquele governo. Aliás, a continuada situação de orçamentos precários — com poucas exceções históricas, como a fase inicial da FUNARTE — apresenta-se como outro componente nada desprezível da tradição de instabilidade da área nacional da cultura. Um orçamento digno é, sem dúvida, um indicador vital da importância política e institucional dada pelo governo federal ao Ministério da Cultura e um fator concreto de sua estabilidade. (RUBIM, 2008, p. 192)

---

<sup>15</sup> Sintomaticamente, a publicação mais famosa do ministério naqueles longos oito anos será uma brochura intitulada *Cultura É um Bom Negócio* (Ministério da Cultura, 1995). Ela pretende estimular, sem mais, a utilização das leis de incentivo. (RUBIM, p. 61)

A atuação do Ministério fica circunscrita às regiões de maior peso na composição do PIB brasileiro, consideradas mais desenvolvidas, como Rio de Janeiro e São Paulo, e na capital, Brasília, quiçá pela proximidade geográfica ao coração do poder do país. A concentração das atividades do ministério conflagram o seu aspecto enquanto instituição nacional. Conforme comparação feita por Rubim, mesmo superadas as contínuas transições ministeriais, liderado por Francisco Weffort nos dois mandatos de FHC, não há construções que sejam capazes de reverter a tradição de instabilidade conferida ao órgão.

Por fim, a instabilidade decorre igualmente da incapacidade dos governantes de formularem e implementarem políticas que transcendam os limites dos seus governos e tornem-se políticas de Estado no campo da cultura, como acontece em outras áreas da administração federal, a exemplo da Educação, da Saúde, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores. Políticas, portanto, que exigem continuidade independente dos governos no poder, alicerçadas em interesses estratégicos pactuados socialmente em políticas de prazos, médios e longos. A tradição autoritária das políticas culturais nacionais mais ativas têm impossibilitado, igualmente, que elas possam ser discutidas e negociadas com a sociedade civil, em especial com os setores interessados em cultura, e por consequência, traduzidas em políticas públicas de cultura. Isto é, políticas que podem emanar do governo, mas que, ao passarem pelo crivo do debate crítico com a sociedade civil, se transformam em políticas públicas de cultura. Tais políticas, democráticas, também detêm mais possibilidade de transcenderem esta comprometedora tradição de instabilidade. (RUBIM, 2008, P. 194)

Diante desse cenário, fica evidente o aspecto ainda embrionário da construção de políticas culturais no Brasil. Marcado por volumosa instabilidade e, como resultado, concentração na aplicação dos recursos sob decisão da iniciativa privada.

### **3. Atualizações sobre Políticas Culturais**

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. (Gil, 2003)

Gilberto Gil assume o Ministério da Cultura em 2003, iniciado o Governo Lula, e estreia essa fase sob uma nova perspectiva cultural. “Em termos gerais podemos dizer que os primeiros quatro anos de gestão do Ministro Gil foram de construção real de um Ministério da Cultura” (CALABRE, 2007, p. 10). Gil fez críticas contundentes à gestão passada, FHC/Weffort, sobretudo acerca das leis de incentivo. Contrário aos rumos que o ministério havia tomado ao longo da sua trajetória, o novo ministro propõe o papel ativo do Estado e em diálogo com a sociedade. “Gil, várias vezes, afirmou que o público do ministério não eram apenas os criadores e os produtores culturais, mas a sociedade brasileira” (RUBIM, p. 65).

O ministério hoje compreende o conceito de cultura em três dimensões: a simbólica, a do cidadão e a econômica. A simbólica representa a cultura como o modo de viver em suas diversas formas, a do cidadão contempla o direito ao consumo e a produção de cultura, garantidos pela constituição, e a

econômica é o entendimento de que a cultura vem se tornando um setor dinâmico dentro da economia capaz de gerar riquezas. (COSTA, 2012, p 60)

A gestão de Gil toma como pilar a importância de todas as expressões culturais brasileiras, saindo da lógica de valorização, quase que exclusiva, da cultura erudita. Desse modo, amplia-se o *conceito de cultura* junto à noção antropológica na construção de políticas culturais. Passa a ser parte prioritária da agenda do ministério as culturas populares, indígenas, de matriz africana, que ressaltam questões de gênero e orientação sexual, das periferias, das novas tecnologias etc. Segundo Rubim, “a abertura conceitual e de atuação não só significa o abandono de uma visão elitista e discriminadora de cultura, mas representa um contraponto ao autoritarismo e a busca da democratização das políticas culturais”. Dada a nova direção, inicia-se o processo de reformulação do Ministério da Cultura do Brasil – Minc e de alterações na Lei Rouanet.

Enquanto no governo Itamar 72 empresas utilizaram as leis (Castello, 2002, p. 637), no governo FHC/Weffort esse número cresceu, por exemplo, para 235 (1995); 614 (1996); 1.133 (1997); 1.061 (1998); e 1.040 (1999), sendo que a queda acontecida de 1997 em diante decorre do processo de privatização das estatais, que, em geral, no Brasil investem mais em cultura do que a iniciativa privada. Para expandir o número de empresas interessadas em “apoiar” a cultura, o governo usou de artifícios. Por exemplo, ao reformar as leis de incentivo, ampliou o teto da renúncia fiscal, de 2% para 5% do imposto devido, e, principalmente, os percentuais de isenção. Antes eles ficavam entre 65% e 75%, com exceção da área audiovisual, na qual eram 100%. Agora, esse último percentual é estendido para teatro, música instrumental, museus, bibliotecas e livros de arte. (RUBIM, p. 62)

De acordo com o economista Fábio Sá Earp, “a mudança no perfil dos recursos captados pelo Ministério da Cultura se acentuou no final dos anos 1990 e início dos anos 2000”. Em artigo publicado em 2016, Sá Earp identificou que “os percentuais de renúncia e de apoio privado seguiram trajetórias opostas, o que deixa claro a mudança do perfil dos valores captados”. Se em 1993 a recursos via renúncia fiscal representavam 30% dos valores captados, dez anos depois, ultrapassou os 70%, havendo a inversão entre a captação direta, via recursos privados, e a captação indireta, via renúncia fiscal. Dessa maneira, empresários passaram a optar pela renúncia e, cada vez mais, o mercado passava a ter a discricionariedade sobre a aplicação de recursos públicos.

Antes de implementar as mudanças, o Ministério realizou uma série de consultas e fóruns com participação de diversos segmentos da área artística e da sociedade em geral, onde ficaram evidenciadas tanto as distorções acarretadas pela forma da aplicação da lei, quanto sua extrema importância para o setor artístico-cultural. Estavam abertos os primeiros canais de diálogo entre o Minc e a sociedade civil. Internamente foi planejada a criação de secretarias, buscando uma racionalização do trabalho que levasse a uma definição do papel do próprio Ministério dentro do sistema de governo. Foram criadas as secretarias de Políticas Culturais, de Articulação Institucional, da Identidade e da Diversidade Cultural, de Programas e Projetos Culturais e a de Fomento à Cultura. Estava formada uma nova estrutura administrativa para dar suporte à elaboração de novos projetos, ações e de políticas. (CALABRE, 2007, p. 11)



O ministro Gil conclui a reforma na Lei Rouanet em 2006, resultado de seminários realizados desde 2004. Não há mudanças nos percentuais de renúncia fiscal, pois esse processo requer tramitação pelas casas legislativas, sendo alvo de críticas<sup>16</sup>, por ser considerada “um tanto cosmética”. Juca Ferreira, na época secretário executivo da pasta, defende o decreto de alteração, “como a maioria das distorções estava no manejo da lei, não é preciso modificar a lei para corrigi-las. É só organizar o manejo”. Dentre as mudanças, cabe destaque à inserção do uso de editais para aprovação de projetos, com regras, prazos e comissão de avaliação próprios. Em suma, diminui-se a burocracia à apresentação dos projetos e os editais configuram um novo mecanismo de seleção. Por outro lado, os projetos individuais continuam sendo apreciados pelo Mecenato.

Esse perfil se mantém até os dias de hoje, com a renúncia fiscal sendo responsável por 94,48% dos recursos captados pelo MinC em 2014 (o apoio privado é responsável por apenas 5,51% dos recursos). Isto constitui o que os economistas denominam *crowding out*, em que uma intervenção do governo incentiva o setor privado a reduzir seus próprios esforços em algum setor da economia. (SÁ EARP ET AL, 2016, p. 18)

Visando ampliar a discussão e a participação popular, ocorreram uma série de encontros e seminários para discutir política cultural pelo território brasileiro a partir de 2003 e, em 2005, aconteceu a I Conferência Nacional de Cultura - CNC. No mesmo ano em que a Unesco promove a “Convenção da Diversidade” e, conforme relata Lia Calabre, “seu texto reafirma as relações entre cultura e desenvolvimento procurando criar uma nova plataforma para a cooperação internacional”. E vale à pena lembrar que em agosto de 2005 foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 48, que estabelece o Plano Nacional de Cultura – PNC de duração plurianual.

Coordenado pelo Ministério da Cultura (MinC), o PNC foi formulado sob a supervisão Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), passando pelas seguintes etapas: articulação política e participação social, entre os anos de 2003 a 2005; discussão de informações para o estabelecimento de diretrizes por meio de debates públicos, entre 2006 e 2008; aprovação no Congresso, entre 2009 e 2010 - durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; elaboração das primeiras metas em 2011 – período de governo da presidente Dilma Rousseff; e monitoramento e reformulação de metas a partir de 2012. (SOUZA, 2018, p. 57)

O Minc consolida sua meta de participação através das Conferências Nacionais de Cultura, realizada por 3 edições. Destarte, a primeira CNC abre alas para uma série de marcos no âmbito legislativo, foi lá que foram organizadas as diretrizes para a formação do Plano Nacional de Cultura e onde ocorreu pleito oficial para a instalação do Conselho Nacional de

---

<sup>16</sup> “Ministro Gil conclui reforma da Lei Rouanet, saiba o que muda e o que permanece igual”, matéria publicada em abril de 2006, disponível em [migalhas.com.br](http://migalhas.com.br), acesso em abril de 2019.

Políticas Culturais – CNPC, que entrou em funcionamento em dezembro de 2007. As tríades conselho, plano e fundo de cultura são as bases do Sistema Nacional de Cultura – SNC. A formulação do SNC será detalhada mais à frente

A criação de um Sistema Nacional de Cultural é uma das possíveis formas de garantir as parcerias necessárias para a construção de um Sistema Nacional de Informações Culturais. A função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir plenas condições de desenvolvimento da mesma. O Estado não deve ser um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo. Cultura é fator de desenvolvimento. (CALABRE, 2007, P. 17)

Em 2004 foi firmada parceria institucional com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA para elaboração de pesquisas e estudos sobre o setor cultural, de modo a produzir dados da cultura. Mais adiante, em 2009, essa parceria será base para a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC<sup>17</sup>. A sistematização de dados e indicadores de acompanhamento são ferramentas essenciais para a formulação e construção de políticas públicas.

Outra questão importante na estruturação de políticas assertivas é a formação do corpo técnico do ministério. Antônio Rubim, em várias publicações, destaca a falta de comprometimento com a formação de pessoal com especialização em cultura, sobretudo no âmbito da operacionalização de políticas culturais. Por isso, destaca-se “a realização do primeiro concurso público da história do ministério desde que ele foi criado, há mais de 20 anos (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, 18). Segundo o autor, a incorporação de novos servidores, “sem dúvida, traz perspectivas alvissareiras para o fortalecimento institucional do ministério”.

De modo a combater a má distribuição dos recursos do Minc, cria-se o programa Cultura Viva com o objetivo principal de fomentar as redes de Pontos de Cultura. Desenvolvido desde 2004, o programa visa estimular, por meio de convênio entre a união e as esferas estaduais e municipais, as iniciativas culturais já existentes nos territórios, através de seleção via edital público. Esse pode ser considerado um dos programas mais assertivos da gestão Gil.

Concebido em torno dos princípios de autonomia, do protagonismo e do empoderamento, o Cultura Viva contribui de forma decisiva para consolidar os temas da cidadania, da democracia e da diversidade cultural como eixos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. (LOPES; BARON; DARSIE; FERRAZ; LACKESKI; BARRETO, 2014, p. 2)

---

<sup>17</sup> Conforme publicação da Coordenação Geral de Estudos para Economia da Cultura do Ministério da Cultura em junho de 2009, que apresenta o projeto e indica o triênio de 2009 a 2011 para implantação. O SNIIC foi implantado junto ao PNC em 2010, porém com o fim do Minc em 2019, não está disponível para acesso pela rede de internet em tentativa de consulta abril de 2019.

Conjuntamente na gestão Lula e Gil, cabe citar a criação do Vale-Cultura, que disponibiliza às pessoas de baixa renda um bônus de R\$ 50 por mês para consumo de atividades culturais. Em 2012, Costa deixou registrado que o Vale-Cultura pode chegar a 14 milhões de beneficiados e “gerar uma injeção de R\$ 600 milhões por mês no mercado cultural, anualmente seriam R\$ 7 bilhões, valor maior que o captado pela Lei Rouanet atualmente”.

Durante a reformulação do ministério, houve a ampliação do seu orçamento de R\$ 305 milhões em 2002 para R\$ 493 milhões em 2005, em valores corrigidos<sup>18</sup>. Com o ímpeto de aumentar e manter os recursos do Minc, passou a ser pleiteada a dotação de 1% do orçamento federal para cultura. A PEC nº 150/2003, de iniciativa de deputados federais, busca estabelecer um piso de 2% para a União, 1,5% para os Estados o Distrito Federal e 1% para os Municípios, de seus orçamentos destinados à cultura. Entre 2002 e 2018 o peso da cultura no orçamento federal foi, em média, 0,04%. Isso significa que para chegar a 1% será preciso, no mínimo, dobrar os recursos aplicados em cultura.

Mais tarde, o debate acerca da garantia do orçamento da cultura se deu por meio da PEC nº 241 de 2014, de autoria da Deputada pelo Partido Comunista do Brasil- PCdoB, Jandira Feghali, que já foi Secretária de Cultura do Rio de Janeiro e candidata à Prefeitura carioca em 2016. A proposta iguala, pela Constituição Federal, o percentual aplicado “na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional” aos mínimos constitucionais de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, quanto à sua execução, vinculação e obrigatoriedade.

A presente proposta de Emenda à Constituição é uma contribuição ao relevante debate sobre a vinculação de recursos para a Cultura. É grande a mobilização do setor pelo maior aporte de recursos para a área e, após anos de debates, chegou ao Plenário da Câmara dos Deputados a PEC 324/2001, a qual se encontra apensada a PEC 150/2003. A esta foi anexada à PEC 310/2004. (...)

Para ultrapassar este obstáculo, trazemos a presente Proposta de Emenda à Constituição. Nela também propomos a vinculação de 2%, mas a ser implementada de forma progressiva. Mesmo a vinculação para Estados e Municípios se daria paulatinamente. Este o principal objetivo da presente proposta. Garantir a vinculação, mas fazê-la de tal forma que não impeça a aprovação de matéria tão relevante para a valorização de nossa produção cultural. (JUSTIFICATIVA DA PEC Nº 421/2014)

As proposições que englobam a vinculação do orçamento da público à aplicação em práticas culturais tramitam sob o guarda-chuva da PEC nº 324/2001, primeira proposta que abordou o assunto, colocada em pauta pelo Deputado Inaldo Leitão – PSDB, da Paraíba. O projeto prevê

---

<sup>18</sup> Corrigido pelo IPCA-E, variação de 12/2002 para 12/2005, pelo índice de correção do período de 1,2889976. Foi escolhido esse período de tempo para que a análise fosse feita em relação ao ano de 2005. Cálculo disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.domethod=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>; acesso em 04/2019.

a aplicação “anualmente, nunca menos que 6% (seis por cento) da receita de impostos em favor da produção, preservação, manutenção e o conhecimento de bens e valores culturais”. Até o momento a última vez que a proposta foi colocada para discussão no plenário da Câmara Federal foi em abril de 2017.

No momento em que escrevemos este artigo está em tramitação no Congresso Nacional o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA (PL 6722/2010), que revoga a lei atual e a atualiza, estabelecendo novas regras para o financiamento do setor cultural. Uma das contribuições mais importantes do Procultura é o fim do teto de 100% de renúncia fiscal. A proposta é que seja estabelecido um teto de 80% de renúncia, em que os 20% restantes serão destinados ao Fundo Nacional de Cultura. O Fundo seria, então, responsável por democratizar os recursos e se articular com os princípios do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura. Deste modo, é de extrema importância a aprovação e aperfeiçoamento deste novo marco regulatório a fim de ampliar as possibilidades de ação do Estado no campo cultural. Esperamos que este trabalho forneça uma pequena contribuição neste sentido. (SÁ EARP ET AL, 2016, P. 23)

O Procultura foi aprovado em 2014 e, segundo publicação<sup>19</sup> da Câmara Federal, “o Procultura moderniza e aumenta a distribuição dos recursos de incentivo à cultura, fortalecendo as áreas do Norte e do Nordeste”.

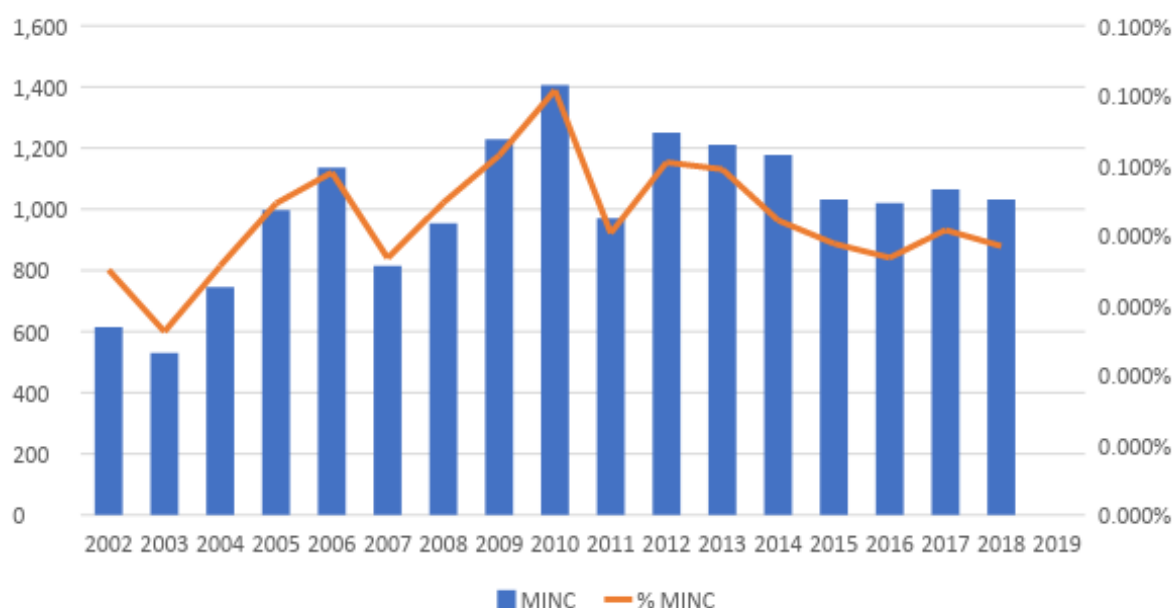
O texto aprovado também fortalece o Fundo Nacional de Cultura, fazendo o repasse de cada incentivo dado à lei para o fundo. Assim, o Procultura atuará em dois eixos: democratiza e redistribui recursos da Lei Rouanet; e proporciona maior financiamento para o Fundo Nacional de Cultura. A proposta ainda cria 13 fundos setoriais do FNC para diferentes áreas culturais como teatro, circo e dança. Eles receberão de 10% a 30% do total orçamentário do fundo. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014)

É inegável que houveram avanços no Ministério da Cultura nos últimos anos no sentido de construir políticas públicas para a cultura que ultrapassem governos e sejam efetivas políticas de Estado. Apesar disso, as “três tristes tradições no campo das políticas culturais: ausência, autoritarismo e instabilidade” (RUBIM, 2008) ainda não estão superadas.

Ausência é notória no que tange os orçamento da cultura e, mesmo com as tentativas de superação, o percentual médio de participação do Minc no orçamento está em 0,04%. Mesmo com o fôlego ascendente desde entre 2007 e 2010, quando chegou a 0,06% do orçamento executado da União com R\$ 1,4 bilhões, o ministério vai perdendo a sua capacidade de investimento desde então. Junto a esse movimento, vários programas e ações vão sendo descontinuados.

---

<sup>19</sup><https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/465064-PROCULTURA-PRETENDE-MODERNIZAR-DISTRIBUICAO-DE-RECURSOS-DA-LEI-ROUANET.html>; Acesso em 04/2019.



A instabilidade parecia mesmo ter sido superada. Francisco Weffort permaneceu como Ministro da Cultura por sete anos, durante o período FHC. Depois, tivemos a gestão de Gilberto Gil entre janeiro de 2003 e julho de 2009, sendo substituído por Juca Ferreira, que acompanhou Gil em sua gestão. Sendo os dois ministros do Governo Lula. Com a eleição de Dilma Rousseff em 2011, a pasta começa a retomar o seu “troca-troca” de gestores, são nomeados quatro ministros em cinco anos.

Presidente	Ministro da Cultura	Entrada	Saída
Luiz Inácio Lula da Silva	Gilberto Gil	jan/03	jul/09
	Juca Ferreira	jun/09	dez/10
Dilma Rousseff	Ana de Hollanda	jan/11	set/12
	Marta Suplicy	set/12	nov/14
	Ana Cristina Wanzeler (interina)	nov/14	dez/14
	Juca Ferreira	jan/15	mai/16
Michel Temer	Marcelo Callero	mai/16	nov/16
	Roberto Freire	nov/16	mai/17
	João Batista de Andrade (interino)	mai/17	jul/17
	Sérgio Sá Leitão	jul/17	dez/18

O autoritarismo ganha força novamente, quando a Presidenta eleita Dilma Rousseff é exonerada do cargo depois de um processo de impeachment, com características golpe. Michel Temer assume o controle do país e umas de suas primeiras ações está a junção das pastas da cultura e educação, caracterizando a tentativa de acabar com o Ministério da Cultura. A classe artística reage e vários equipamentos do Minc são ocupados em forma de protesto pelo Brasil. No Rio de Janeiro, a Ocupação do Palácio Gustavo Capanema durou de 16 de maio de 2016 a 25 de julho de 2016. Durante a ocupação aconteceram várias intervenções, shows, festivais, rodas de conversa, debates e aulas públicas.



Devido à grande comoção popular, o Minc superou a tentativa de extinção em 2016 e se manteve como Ministério durante a gestão de Temer. Porém, seguiu-se a lógica de sucateamento. Em 02 de setembro de 2018 o Museu Histórico Nacional, localizado no Rio de Janeiro, passa por um incêndio de grande proporção, onde grande parte do acervo é perdida. Nesse movimento, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, resistente à inúmeras gestões, sofre cortes no seu orçamento o que coloca em risco a continuidade de suas atividades.

Dadas as eleições presidenciais em 2018, inicia-se a transição de governo. A partir daí, o então presidente eleito anuncia o rebaixamento do Ministério da Cultura à Secretaria Especial da Cultura, tal qual o movimento de 1990, dentro do Ministério da Cidadania. Assim, apontado o fim do Ministério da Cultura, o ano de 2019 começa com a velha e triste tradição do autoritarismo se sobrepondo à todas as outras

### 3.1. Construção do Plano Nacional de Cultura

As políticas públicas dão substrato democrático para a viabilização de políticas de Estado que, transcendendo governos, possam viabilizar políticas nacionais mais permanentes. (RUBIM, 2008, p. 196)

O Plano Nacional de Cultura tem sua construção após a inserção da Emenda Constitucional nº 48, aprovada em julho de 2005, ao Art. 215 da Constituição Federal de 1988. Porém, a sua inserção no trâmite legislativo foi dada quase 5 anos antes, iniciada como PEC nº 306, em novembro de 2000. A proposta de emenda foi protocolada por Gilmar Machado, na época deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores – PT, mesmo partido de Lula, eleito como prefeito de Uberlândia/MG em 2013, concorreu às eleições em 2016, chegou a 10,3% dos votos, coeficiente pífio para a reedição do mandato. Também tem a autoria da proposta Marisa Serrano, enquanto deputada federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, mesmo partido de FHC, ocupou a vice-prefeitura de Campo Grande/MS entre 2005 e 2006, depois eleita Senadora. É importante avaliar o perfil dos proponentes para construir a argumentação sobre as motivações para a proposição do PNC. Ressalta-se que o projeto contou, já no primeiro momento, com o apoio de 177 assinaturas de outros parlamentares.

A partir daí, pode-se elencar duas hipóteses: a primeira é que o pleito no ano 2000 já estava sendo engendrado no âmbito das demandas sociais; e a segunda seria a respeito da cronologia da tramitação na Câmara de Deputados. Primeiro, supõe-se, superficialmente, que os legisladores atentos às críticas da condução do tema pelos órgãos responsáveis, na época a gestão FHC/Weffort, entendem como necessária a normatização da ação estatal. E, por outro lado, emplacam questões de certa polêmica e com atribuições dentro do viés de Poder Executivo, observado sua relevância frente às demandas populares. Depois, como a emenda foi assinada por uma Deputada do mesmo partido do chefe do executivo em voga, não se encontra divergências aparentes de caráter político-partidário que justifique o intervalo de 5 anos entre a apresentação e aprovação da PEC, além das demais 177 assinaturas já mencionadas. Posto isso, a Câmara foi quem assumiu a condução dos trabalhos até 2002, quando o Ministério da Cultura chamou para si a coordenação política do processo (VARELLA, 2014, p. 142). Assim, a proposta só foi levada a discussão em plenário em julho de 2003, sendo aprovada sem nenhum voto contrário, depois encaminhada ao Senado, efetivando-se como marco legislativo em 10 de agosto de 2005.

A necessidade premente da elaboração de um Plano Nacional de Cultura para o País deve-se ao fato que a cultura ainda não se constituiu em aspecto importante no rol das políticas públicas, atestados pelos ínfimos recursos que a ela são dedicados no contexto do Orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Tem-se, de modo geral, uma compreensão equivocada da questão cultural no Brasil: em virtude de nossa formação elitista e excludente, a cultural é sinônimo de mera erudição e, portanto, visto como algo supérfluo e diletante. Muito ainda precisa ser feito para que a cultura se constitua, de fato, um direito de todos e não privilégio de poucos. O Plano Nacional de Cultura sinaliza nessa direção, ao ter como pressuposto básico a efetiva democratização do acesso aos bens culturais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 3)

O trecho supracitado faz parte da justificativa da PEC nº 306. Destaca-se que estão contemplados alguns aspectos essenciais para a construção de políticas públicas, como as considerações sobre a formação cultural brasileira “elitista e excludente” e a necessidade de reversão desse quadro. Entretanto, a proposta é aprovada em 2005 com a mesma redação dada cinco anos mais tarde, e não objetiva alguns preceitos essenciais para a construção do PNC, como a participação popular e dotação orçamentária própria. Como resultado, a Emenda Constitucional nº 48/00 tem o seguinte texto composto por cinco ações:

Artigo Único. O art. 215 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo 3º:  
§ 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 conduzam à:  
I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;  
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. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 48, 2005)

Aprovada a existência de um Plano Nacional de Cultura, em março de 2006 passa a tramitar o Projeto de Lei - PL nº 6.835, que “aprova o Plano Nacional de Cultura”. O PL é de autoria do mesmo deputado Gilmar Machado (PT/MG), juntamente com a deputada Iara Bernardi (PT/SP) e por Paulo Rubem Santiago, deputado na época eleito em Pernambuco pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. O documento é apresentado em forma de anexo enviado pelo Ministério da Cultura, resultado da I Conferência Nacional de Cultura, realizada ao longo do segundo semestre de 2005. Segundo o Minc, foram 1266 participantes, divididos entre convidados, observadores, delegados Poder Público e da Sociedade Civil.

A I Conferência Nacional de Cultura, organizada desde a base, nos municípios, estados e regiões, congregando os diferentes atores, públicos e privados discutiram profundamente questões centrais como gestão pública e cultura, cultura e direito à cidadania, economia da cultura, patrimônio cultural, comunicação e cultura, a democratização e descentralização dos meios de comunicação, o sistema nacional de cultura, entre outros pontos e deliberou pelas diretrizes que devem nortear a política cultural brasileira, constituindo-se no Plano Nacional de Cultura com suas metas bem definidas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006 – ANEXO DO PL nº 6.835)

A primeira CNC foi precedida de uma série de articulações e encontros, como os Seminários Setoriais e as Conferências Estaduais, onde foram eleitos os delegados, e a discussão foi



organizada em 5 eixos temáticos. Houve a adoção de metodologia de participação específica para o encontro, buscou-se promover “a participação ampla e de qualidade”. E segue o relato do ministério, “o objetivo foi propiciar um exercício coletivo de síntese, de identificação de pontos de convergência, divergência e priorização, simultaneamente registrando as especificidades que ilustram estas prioridades”.

EIXO	SUB-EIXO
Gestão Pública e Cultura	Gestão descentralizada, participativa e transversal; Orçamento da cultura; Sistema Nacional de Cultura
Cultura é direito e cidadania	Cultura e Educação; Cultura Digital; Diversidade, identidade e redes culturais; Democratização do acesso aos bens culturais; Fortalecimento dos movimentos culturais
Economia da Cultura	Financiamento da cultura; Mapeamento e fortalecimento das cadeias produtivas
Patrimônio Cultural	Educação patrimonial; Identificação e Preservação do Patrimônio Cultural; Sistema de Financiamento e Gestão do Patrimônio Cultural
Comunicação é Cultura	Democratização dos meios de comunicação; Regionalização e descentralização da programação cultural das emissoras de TV

Fonte: Anexo do Projeto de Lei 6.835 de 29 de março de 2006. Tabulação própria.

A partir das discussões acerca dos eixos elencados acima, inicialmente, foram produzidas 63 diretrizes de Política Pública de Cultura. Dessas instruções, 30 foram consideradas prioritárias pelo Minc, alegando “fornecem um documento conciso e sintético, permitindo o reconhecimento de elementos com capacidade de aglutinação dos diferentes setores e grande poder de mobilização para as lideranças do campo cultural e da sociedade civil mais ampla”. O Ministério elencou 3 diretrizes como “mais valoradas”:

1. descentralização e democratização dos meios de comunicação de massa, especialmente televisões e rádios (Lei Geral da Comunicação);
2. maior dotação orçamentária para a cultura, em todos os níveis de governo - municipal, estadual e federal (PEC 150 que cria vinculação de recursos orçamentários);
3. implantação do Sistema Nacional de Cultura como instrumento de articulação, gestão, informação, formação e promoção de cultura com participação e controle da sociedade. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006 – ANEXO DO PL nº 6.835)

Estudiosos do tema corroboram a visão do ministério acerca da originalidade do PNC, “pela primeira vez, em um período democrático, podemos ter um plano nacional de cultura” (RUBIM, 2008, p. 59). Não obstante, em 1975, deu-se um processo de construção de Plano Nacional de Cultura, numa conjuntura considerada autoritária e, por isso, não há como traçar

alguma continuidade entre os dois momentos. “Além deste caráter inaugural, o PNC pode dotar o país de políticas culturais de médio e longo prazo, enfrentando simultaneamente nossas três tristes tradições no campo das políticas culturais: ausência, autoritarismo e instabilidade” (RUBIM, 2008, p. 60).

Feita a ressalva, pode-se afirmar indubitavelmente sobre o atual marco legal das políticas públicas de cultura, o PNC: trata-se do primeiro plano de nível nacional que possui previsão constitucional, força de garantia institucional e que conta com regulamentação por lei formulada sobre padrões democráticos, tanto do ponto de vista do processo legislativo, quanto de sua concepção colaborativa, resultado da participação direta da sociedade. (VARELLA, 2014, p. 97)

A participação popular na construção do PNC vai para além da I CNC, o Projeto de Lei ficou aberto à sugestões, e durante o ano de 2008 acontecem mais alguns Seminários Temáticos pelo Brasil. Contudo, devido à complexidade da matéria, o número de diretrizes é cada vez maior, e acabam dispersando do foco pelos conteúdos “por vezes repetitivo, das mais distintas reivindicações e visões, sem possibilitar uma estruturação mais orgânica que permita definição de prioridades, imprescindível a um plano consistente” (RUBIM, 2012, p. 61).

Rubim faz uma análise criteriosa das diretrizes apresentadas nesse primeiro momento e destaca algumas omissões. Dentre elas, a ênfase na necessidade da adoção do Sistema Nacional de Cultura nas demais esferas de poder, resultando em uma real cooperação entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Outro item de suma importância, também esquecido, é a impreterível dedicação às culturas das periferias urbanas, “tema da periferia, sem dúvida, hoje adquire uma centralidade para as políticas públicas, inclusive culturais, no Brasil”. Destaca-se o caráter prematuro dos bancos de dados disponíveis para monitorar tal política, além da inexistência de previsão de formação dos organizadores da cultura. “A ausência de profissionais envolvidos na organização - estatal e privada - da cultura no Brasil é uma das realidades mais emblemáticas das políticas culturais no país” (RUBIM, 2012, p. 65).

Sobretudo, durante o processo de construção do PNC as diretrizes estavam abertas para alterações e inclusão de demandas. O Minc estabeleceu alguns critérios para a incorporação de novas orientações, como a “correspondência com os valores, diagnósticos e estratégias do caderno de diretrizes; abrangência temática, territorial e populacional; visão de longo prazo; e perspectiva de integração de ações do Estado, iniciativa privada e sociedade civil”. (VARELLA, 2014, p. 145)

Através de encontros regionais, as propostas eram sistematizadas em ações, até serem consideradas consensuais entre os participantes. Após esse processo, as novas demandas eram

levadas à discussão até chegar na II Conferência Nacional de Cultura, onde seriam definitivamente aprovadas ou não pela plenária em Brasília.

Se a I Conferência Nacional de Cultura serviu para dar o pontapé inicial no processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura, a II Conferência Nacional de Cultura serviu para arrematá-lo. Ocorrida em março de 2010, a II CNC “aprovou os principais conceitos e conteúdos do PNC, além de destacar, entre suas propostas prioritárias, a necessidade de um marco regulatório” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 152). Ou seja, o que pretendia este fórum da cultura era “passar a régua” no texto do PL 6.835/06 e aprová-lo. Mais uma vez, o debate público e a mobilização social surtiram efeito. Envolvendo 3.200 municípios, quase três vezes mais que a I CNC, e 225 mil participantes, número quatro vezes superior ao da primeira, a II CNC mostrou o crescimento da mobilização dos setores culturais, incorporou novos temas e segmentos (a exemplo de algumas indústrias criativas, como moda, design e arquitetura) e deu amplitude às demandas políticas e institucionais da cultura. Com isso, contribuiu sensivelmente para chamar a atenção dos congressistas sobre a necessidade de aprovação do PNC. Em dezembro do mesmo ano, juntamente com seu Anexo de 275 estratégias e ações, fruto das conferências e demais instâncias de participação direta, a Lei 12.343/10 foi aprovada. (VARELLA, 2014, p. 147)

Com o PNC aprovado, ficam garantidas em Lei as diretrizes para consolidação da atuação do poder público em cultura para os próximos dez anos. Dada a temporalidade do Plano, configura-se “pela primeira vez, a possibilidade de uma política de Estado na cultura, que necessariamente transcende a temporalidade de governos” (RUBIM, 2008, p. 60). Está previsto no corpo da Lei nº 12.343/10 a competência do Poder Público de “formular políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do Plano”, e dentro dos princípios estabelecidos, temos: *IX - democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; X - responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; XII - participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais.*

Nessa lógica, o Plano prevê a cooperação entre os entes federativos para a sua real efetivação. Assim, compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios aderirem ao PNC por meio do Sistema Nacional de Cultura – SNC. E, conforme art. 6º, a “alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei”. Com isso, os recursos serão disciplinados conforme Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, “que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento”.

§ 1o O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

§ 2o A vinculação dos Estados, Distrito Federal e Municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma do regulamento.

§ 3o Os entes da Federação que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até 1 (um) ano após a assinatura do termo de adesão voluntária. (LEI Nº 12.343/10)

As diretrizes, estratégias e ações estão anexadas ao corpo da Lei. Seguindo os princípios de participação popular, entre 2011 e 2012, agora na gestão de Dilma Rousseff, inicia-se o processo de elaboração das metas do PNC. Essas metas são publicadas pelo Minc na internet em setembro de 2011 e passam por processo semelhante ao realizado quando às suas diretrizes. São estabelecidas cinquenta e três metas, e o Minc fica responsável por acompanhar a execução dessas ações por meio do SNIIC, sistema de coleta de dados culturais alimentado por meio da participação da sociedade.

Esse processo vai resultar na realização da III CNC em 2013, precedida por conferência municipais e estaduais, com a participação de cerca de cinquenta mil pessoas em três mil cento e vinte quatro municípios. Observado que as atualizações previstas no PNC, “já em 2013, 2014 e 2015 foram disponibilizados relatórios de acompanhamentos das metas, além da elaboração de um relatório da primeira fase de consulta pública de revisão de metas, disponibilizado em maio de 2016” (SOUZA, 2018, p. 59).

Mesmo que a história tenha sido apresentada de maneira linear, o que muitas vezes não mostra as contradições e paradoxos enfrentados em todo o processo de implementação do PNC, desde o início das discussões até sua atual conjuntura, destaca-se que o PNC já teve um grande avanço, como é possível verificar por meio dos relatórios já divulgados. Ao consultar a página do Plano Nacional de Cultura na internet, é possível observar que as notícias sobre o campo da cultura estão sendo atualizadas, assim como, por meio dessas informações verifica-se que ações estão sendo colocadas em prática e editais estão sendo divulgados no campo da cultura. Contudo, devido às práticas antidemocráticas e incertezas que circundam a atual conjuntura política brasileira, além de mudanças nos ministérios e as renúncias dos últimos Ministros da Cultura que geram diversas incertezas, o plano encontra-se ameaçado. Logo, atingir as metas do documento até o ano de 2020, como estabelecido, se torna cada vez mais distante. (SOUZA, 2018, p. 60).

Conforme sinalizado acima e já citado anteriormente, a cultura passa por um processo de desmonte. Com a atual gestão, a continuidade de implementação do Plano Nacional de Cultura está ameaçada, visto que o Ministério da Cultura, que exerce a função de coordenação executiva do PNC, hoje tem a sua estrutura alocada como Secretaria Especial de Cultura, sob o recém criado Ministério da Cidadania. Alguns pontos importantes de memória do processo, publicados no sítio eletrônico do Minc, no momento estão inacessíveis, já que o mesmo está inativo<sup>20</sup>, incluindo o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Em abril de 2019 o sítio eletrônico<sup>21</sup> do Plano Nacional de Cultura permanece ativo, porém não está indicada a sua continuidade pela atual gestão. Nessa conjuntura, cabe aos demais entes da federação a progressão de ações iniciadas pelo Sistema Nacional de Cultura.

---

<sup>20</sup> Conforme pesquisa durante o mês de abril de 2019.

<sup>21</sup> <http://pnc.cultura.gov.br/>; acesso em 14 de abril de 2019.

### 3.2. Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro

O Sistema Nacional de Cultura busca empreender a integração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios em torno da construção dos seus próprios Sistemas de Cultura, sob a ótica de um modelo de gestão compartilhada. “As leis, normas e procedimentos pactuados definem como interagem os seus componentes, e a Política Nacional de Cultura e o Modelo de Gestão Compartilhada constituem-se nas propriedades específicas que caracterizam o Sistema” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 24).

Destaca-se o papel das cidades dado o seu potencial em identificar e legislar de acordo com as suas particularidades territoriais, sociais e econômicas. Desse modo, Souza (2018) ressalta a capacidade dos municípios em promover “a participação social, planejar e fomentar políticas públicas de âmbito cultural, assegurar a preservação, bem como promover a valorização do patrimônio cultural material e imaterial do município”.

Para a adesão ao PNC, inicialmente, é necessário que o município interessado assine o Acordo de Cooperação Federativa para Desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura com a União, intermediado pelo Ministério da Cultura (SOUZA, 2018, p. 64). Após a adesão ao SNC, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Municipal o Projeto de Lei – PL que institui o Sistema Municipal de Cultura. A Prefeitura deve indicar a estrutura e os principais objetivos do SMC conforme dispõe o Sistema Nacional “de pelo menos cinco componentes: Órgão Gestor (secretaria de cultura ou equivalente), Conselho Municipal de Política Cultural, Conferência Municipal de Cultura, Plano Municipal de Cultura e Sistema Municipal de Financiamento à Cultura (com Fundo de Cultura)” (Ministério da Cultura, 2012, p. 32). E mesmo que alguns desses mecanismos já estejam em operação, a Lei precisa criar as conexões entre eles.

Por exemplo: a Conferência Municipal estabelece as macrodiretrizes da política cultural, que devem ser detalhadas pelo Plano Municipal de Cultura (PMC), elaborado pelo Órgão de Cultura, com a colaboração e aprovação do Conselho Municipal de Política Cultural e a participação de Fóruns organizados da sociedade civil. Para sua efetivação, o Plano deve prever os recursos a serem alocados pelo Sistema Municipal de Financiamento da Cultura, que deve ter seus instrumentos de apoio estabelecidos na lei. Além disso, a lei do SMC tem de estabelecer as conexões com o Sistema Estadual e Nacional de Cultura. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 33)

A adesão e implantação do SMC nos municípios garante repasses de recursos de acordo com as leis que compõem o marco regulatório da cultura realizado pelo Minc. Assim, objetiva-se assegurar aportes de recursos para viabilizar a efetivação de políticas culturais locais, nos moldes sugeridos pelo PNC e com financiamento garantido por transferências entre fundo nacional e os fundos locais. E havendo algum mecanismo de financiamento à cultura já instalado pelo município, como leis de incentivo, a adequação ao Sistema Nacional de Cultura é necessária.

O mesmo é válido para Conselhos de Cultura pré-existentes, a sua formação precisa ser de acordo com a política nacional. Assim, a recomposição para um Conselho de Política Cultural deve expressar a concepção de participação social, por meio de eleições e assentos de acordo com a definição dada pelo PNC. “Por isso, é vital para legitimação política do Sistema Nacional de Cultura a reestruturação dos Conselhos de Cultura tradicionais, ampliando sua composição e assegurando a paridade e a escolha democrática dos representantes da sociedade civil” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 40)

É recomendado que os municípios promovam as Conferências Municipais de Cultura – CMC com intervalos de dois anos. As conferências devem ser de iniciativa do Poder Executivo, com ampla chamada pública, e deve procurar promover a participação popular, usando das metodologias e eixos conforme as Conferências Nacionais de Cultura. Nessa linha, a Secretaria Municipal de Cultura, órgão gestor responsável, deve confeccionar relatório da conferência, esquematizando as propostas resultantes da plenária final do encontro. É partindo desse relatório que será elaborado as diretrizes para formação do Plano Municipal de Cultura. É fundamental que as propostas aprovadas na Conferência constem do Plano Municipal de Cultura e sejam detalhadas em programas, projetos e ações (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 44).

O Plano é um instrumento de planejamento estratégico, de duração decenal, que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura na perspectiva do Sistema Municipal de Cultura - SEC. O Plano deve conter: I diagnóstico do desenvolvimento da cultura; II diretrizes e prioridades; III objetivos gerais e específicos; IV estratégias, metas e ações; V prazos de execução; VI resultados e impactos esperados; VII recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII mecanismos e fontes de financiamento; e IX indicadores de monitoramento e avaliação. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2012, p. 44).

Na cidade do Rio de Janeiro, a I Conferência Municipal de Cultura aconteceu em 2009. Nesse momento, é iniciado um longo processo de tentativa de implementação do Sistema Municipal de Cultura. Dez anos depois, em abril de 2019, mesmo com alguns mecanismos em

consonância com o SNC já funcionando, não há um Sistema Municipal de Cultura aprovado e em vigor na Cidade. Esse trajeto será demonstrado mais a frente, e “nesse momento, o diálogo entre prefeituras e comunidade civil passa a ser considerado um instrumento fundamental, visto que espaços democráticos abertos são o ponto de partida para o desenvolvimento. (SOUZA, 2018, p. 65)

### **3.2.1 Sistema Municipal de Cultura no Rio de Janeiro: Construção**

Atualmente, a cidade do Rio de Janeiro não conta com um Sistema Municipal de Cultura. Contudo, estão em funcionamento alguns componentes importantes para a construção do SMC, que são: Conselho Municipal de Cultura, com participação paritária de representações da sociedade civil eleitas democraticamente; Conferência Municipal de Cultura; e Secretaria Municipal de Cultura. A cidade conta com uma Lei própria de incentivo fiscal a projetos culturais, Lei nº 5.553 criada em 2013. E, em 2017, a Câmara Municipal criou a Comissão Permanente de Cultura. Não existe na estrutura municipal um Fundo de Cultura e um Plano de Cultura.

No Poder Público municipal, o debate acerca da criação de um Conselho Municipal de Cultura foi iniciado em 2007, com a aprovação da Lei nº 4.492, de iniciativa do então Vereador Eliomar Coelho. A Lei foi promulgada pela Câmara. Isso quer dizer que o prefeito da época, César Maia, vetou o texto após aprovação no Legislativo. Porém, os próprios Vereadores conseguiram derrubar o veto e a Lei passou a valer. Sobretudo, esse Conselho nunca se materializou e a Lei foi considerada inconstitucional.

Tal conselho tinha como características ser paritário, consultivo e deliberativo em determinadas questões. Deveria possuir 24 integrantes, sendo metade representante da sociedade civil e metade do poder público. (...) No texto da lei não ficou claro como seriam escolhidos os integrantes da sociedade civil, dizendo apenas em seu artigo 3º que seriam escolhidos em assembleia não sendo definidos prazos e sanções para o não cumprimento. (SESSA, 2018, P. 253)

Vale lembrar que na I Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, foram pactuados alguns acordos entre os entes federativos para a realização da II CNC. Sendo assim, ao município do Rio de Janeiro cabia a criação do Conselho e a realização da conferência regional. Em agosto de 2009, sob nova gestão, a Prefeitura encaminha Projeto de Lei que cria

o Conselho Municipal de Cultura. O PL entra em tramitação ordinária, por regime de urgência, e dá origem a Lei nº 5.101 em outubro do mesmo ano. A criação do Conselho é resultado da I Conferência Municipal de Cultura do Rio de Janeiro também em 2009. Na justificativa do projeto foram apontadas a correlação entre a iniciativa e o Sistema Nacional de Cultura.

A presente proposta dispõe sobre a criação de um órgão deliberativo, de representação paritária e de assessoramento ao Poder Público no que concerne ao estabelecimento de Políticas Públicas de Cultura. (...) Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao alinhamento político desta iniciativa às diretrizes de implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC, que se pauta na montagem de uma sustentação tríplice, onde o Conselho Municipal de Cultura se traduz como um dos vértices. A adoção dessa iniciativa não será ato único e solitário, outras medidas serão adotadas visando alcançar os objetivos definidos dessa política mais abrangente de democratização do poder público. (PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2009, PL 301)

Criado o Conselho, o Rio precisa elaborar outros dois mecanismos importantes: o Fundo Municipal de Cultura e o Plano Municipal de Cultura. Nesse sentido, em março de 2010, a Prefeitura envia à Câmara o PL nº 566, com a seguinte ementa: **DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE CULTURA, SUAS ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. A proposta objetiva a criação de um fundo de natureza contábil - financeira, destinado a disponibilizar recursos para fomentar e difundir projetos culturais. Na justificativa do projeto, assim como o PL que criou o Conselho, está inserido o conceito de alinhamento político à implantação do SNC, e segundo a Prefeitura, “que se pauta na montagem de uma sustentação tríplice, onde o Fundo Municipal de Cultura se traduz como um dos vértices”.

Uma das maiores dificuldades de implementar políticas públicas na área da cultura está em estabelecer formas democráticas e transparentes de acesso, dentre as quais a possibilidade de garantir que todo cidadão ou instituição cultural possa captar recursos e ser parte integrante de uma política pública de cultura, contribuindo de forma direta no processo de criação dessa política elaborando projetos para serem analisados e fomentados com recursos públicos. Nesse sentido a implantação do Fundo Municipal de Cultura traz importantes resultados de ordem política. Trata-se de um instrumento de sustentação da gestão cultural, contribuindo para que haja maior participação dos atores dessas atividades na implementação de uma política cultural, conjugada com o desenvolvimento do setor e as ações de governo na gestão da cultura. (PREFEITURA RIO DE JANEIRO, 2010, PL 566)

Segundo a Prefeitura em seu Plano Estratégico para o período de 2009 a 2012, “nos últimos anos, a área da cultura sofreu com orçamentos insuficientes, prioridades equivocadas e uma postura de isolamento político em relação a outras esferas de governo e ao setor privado”. Contudo, não há, nesse momento, a inscrição do propósito em criar um Sistema Municipal de Cultura na Cidade. O mesmo se repete na reedição do Plano Estratégico para o período de 2013 a 2016, já que novamente não é citado o SMC como meta ou estratégia do Poder



Executivo. Ainda assim, a inscrição do PL que cria o Fundo Municipal de Cultura é animadora, porém, mesmo o projeto não chegou a ser votado em plenário e seguiu para arquivamento em 04 de janeiro de 2013.

Vale ter em mente que nesse período, em que os Projetos de Lei chegaram ao Legislativo, estava à frente da Secretaria de Cultura a Deputada Federal Jandira Feghali (PCdoB), que ocupou o cargo entre janeiro de 2009 até abril de 2010. Após a saída de Jandira, assume a Secretaria o produtor Emilio Kalil, que enfrentou dificuldades<sup>22</sup> para colocar alguns projetos da Secretaria em execução devido ao escoamento de recursos para as obras em andamento na cidade.

Mesmo indicada nas justificativas dos Projetos de Lei do Conselho e do Fundo, em 2009 e 2010, o alinhamento com o Sistema Nacional de Cultura não configurou prioridade na gestão Eduardo Paes, prefeito do Rio entre 2009 e 2016. Nesse período, foram divulgados dois Planos Estratégicos, para os períodos 2009-2012 e 2013-2016, e em nenhum deles a implantação de um Sistema Municipal de Cultura é mencionada. Sobretudo, no Plano Plurianual 2014-2017, que é uma peça importante do orçamento municipal, surge o programa “IMPLANTACAO E GESTAO DO SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA”, que objetiva “implantar e gerir o Sistema Municipal de Cultura”.

“Nessa direção, a Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, através de um convênio firmado com o Ministério da Cultura e a Universidade Federal da Bahia, deu início, em fevereiro de 2012, ao processo de trabalho com vistas à elaboração de um Plano Municipal de Cultura para a cidade” (SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, 2013, p. 4). Em paralelo, em julho de 2013, foi realizada a II Conferência Municipal de Cultura. Para a II CMC a Secretaria Municipal preparou um documento intitulado “Plano Municipal de Cultura”, que conta com um histórico, gráficos da evolução do número de editais, dos recursos captados pelo incentivo fiscal e crescimento do público. A partir daí, é demonstrado um relatório que contém: i) Quadro síntese de fragilidades e obstáculos; ii) Quadro síntese de vocações e potencialidades; iii) Diretrizes; iv) Estratégias; v) Objetivos gerais; vi) Metas.

Todo esse movimento faz gerar certa expectativas no meio cultural da cidade. Contudo, o fomento direto à produção cultural é realizado através de editais, e essa prática aparece com

---

<sup>22</sup> Conforme entrevista em novembro de 2001: <https://oglobo.globo.com/cultura/secretario-municipal-de-cultura-do-rio-emilio-kalil-reclama-de-projetos-prioritarios-atrasados-2687933>; acesso em 04/2019.

prioridade na área da cultura no Plano Estratégico 2013-2016, com cronograma de lançamento anual. Esse movimento caracteriza certo avanço no sentido de recursos investidos em cultura e na sua difusão pela cidade. Por outro lado, esses editais funcionam como uma política de governo, particular à essa gestão, e não uma política de Estado, como seria se o SMC fosse implantado.

Nessa lógica, a gestão Eduardo Paes não cumpriu o papel de ser efetiva na construção de políticas culturais capazes de transcender mandatos políticos. A implantação do Plano Municipal de Cultura não foi materializada, e com o não reeleição do sucessor de Eduardo Paes à Prefeitura do Rio em 2016, os projetos selecionados pelo edital, no mesmo ano, não foram contemplados com os recursos. Dessa maneira, a cultura carioca sentiu na pele as mazelas de não ter o fomento à produção cultural protegido por uma política de Estado.

Iniciado uma nova gestão na Prefeitura em 2017, Nilcemar Nogueira, mestra em Bens Culturais e Projetos Sociais, é nomeada como Secretária de Cultura. Nilcemar encontra uma Secretaria sob crise, com cortes no orçamento e inúmeros protestos acontecendo devido ao não pagamento do último edital. Após o desgaste político, em 2018 é realizada nova eleição para o Conselho Municipal de Cultura junto à preparação para a III Conferência Municipal de Cultura.

A terceira CMC foi precedida de encontros regionais pelas cinco áreas de planejamento do município, as pré-conferências. As candidaturas ao Conselho estavam atreladas à participação nas pré-conferências e comprovação de atuação para a vaga pleiteada. Assim, era um candidato por vaga para cada uma das cinco áreas de planejamento. Após efetivada a candidatura, a eleição foi online e a pessoas deveriam se inscrever por linguagem e comprovar atuação na área. Esse processo de participação gerou uma grande comoção do setores culturais da sociedade carioca para a eleição do Conselho e participação da III CNC, onde seria divulgado o resultado.

O recém empossado Conselho Municipal de Cultura, que atuará no biênio 2018-2020, tem os seguintes assentos: Cultura Popular; Artesanato; Artes Visuais; Audiovisual; Patrimônio Cultural; Literatura; Teatro; Música; Dança; Circo; Design; Cultura Urbana; Economia da Cultura - Produtores ou Empresários Culturais; Movimento dos Trabalhadores da Cultura;

Movimento Social de Identidade; Movimento Social de Identidade Sexual - Gênero; Transgêneros e Orientação Sexual; Expressões culturais de pessoas com deficiência; Expressões culturais de movimentos de faixas etárias; Comunicação Social; Economia Criativa; Territorialidade e Circunscrições Territoriais; Áreas de Planejamento; Folclore; e Escolas de Samba e Blocos de Carnaval. Participam também do Conselho representações do Poder Executivo e Legislativo. E tem a Secretária Municipal de Cultura como presidente e a vice-presidência é ocupada por um dos conselheiros.

Cabe destaque esse processo, já que além da nova composição do conselho, está em voga a retomada da construção do Sistema Municipal de Cultura. Por isso, a III CNC foi um marco importante nesse processo, pois as diretrizes e metas do Plano foram discutidas e passaram por novo processo de alteração pela sociedade civil. Nilcemar Nogueira, enquanto Secretária, fez a seguinte fala<sup>23</sup> sobre o SNC durante a Conferência: "Quero que o Conselho tenha isso como uma meta. Hoje, o único dinheiro protegido da Secretaria Municipal de Cultura é o proveniente da Lei do ISS. Precisamos fazer alterações".

A partir daí, o acúmulo dos anos anteriores e a novas propostas são organizadas para dar corpo às diretrizes que vão nortear a construção do Sistema Municipal de Cultura. Em 2014 chegou a ser construída uma minuta de Projeto de Lei para a instituição do SMC, só que devido a todos os contrapontos supracitados, o Sistema passa a tramitar na Câmara Municipal em outubro de 2018. Dessa maneira, o Conselho Municipal de Cultura, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro - CMRJ e a própria Secretaria de Cultura se articulam para tentar criar um consenso acerca das emendas a serem feitas ao projeto. Nesse movimento, foram realizadas algumas reuniões objetivando acordo entre Poder Executivo, Poder Legislativo e o Sociedade Civil. Como é de se imaginar, tal consenso não existe, e essas divergências serão detalhadas mais à frente.

Desse modo, atualmente está em tramitação dois projetos importantes para a construção do Sistema Municipal de Cultura: o PL nº 1029/2018, que “DISPÕE SOBRE O SISTEMA MUNICIPAL DE CULTURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”; e o PL nº 1028/2018, que “ALTERA A LEI Nº 5.553, DE 14 DE

---

<sup>23</sup> Segundo matéria publicada no sítio da Secretaria Municipal de Cultura, em 20 de julho de 2018, consulta através do link: <http://rio.rj.gov.br/web/smc/exibeconteudo?id=8183053>; acesso em abril/2019.

JANEIRO DE 2013, NA FORMA QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. Esse último, altera a “Lei do ISS”, o incentivo fiscal à projetos culturais, e até o momento não houve debate oficial sobre as alterações que ele propõe. E vale lembrar que para aprovar o Sistema é preciso que leis como essa sejam alteradas para visando adequação conforme Sistema Nacional. Portanto, é um ponto que não deve ser negligenciado.

## CONCLUSÃO

A instabilidade parecia mesmo ter sido superada. Francisco Weffort permaneceu como Ministro da Cultura por sete anos, durante o período FHC. Depois, tivemos a gestão de Gilberto Gil entre janeiro de 2003 e julho de 2009, sendo substituído por Juca Ferreira, que acompanhou Gil em sua gestão. Sendo os dois ministros do Governo Lula. Com a eleição de Dilma Rousseff em 2011, a pasta começa a retomar o seu “troca-troca” de gestores, são nomeados quatro ministros em cinco anos.

O autoritarismo ganha força novamente, quando a Presidenta eleita Dilma Rousseff é exonerada do cargo depois de um processo de impeachment, com características golpe. Michel Temer assume o controle do país e uma de suas primeiras ações está a junção das pastas da cultura e educação, caracterizando a tentativa de acabar com o Ministério da Cultura. A classe artística reage e vários equipamentos do Minc são ocupados em forma de protesto pelo Brasil. No Rio de Janeiro, a Ocupação do Palácio Gustavo Capanema durou de 16 de maio de 2016 a 25 de julho de 2016. Durante a ocupação aconteceram várias intervenções, shows, festivais, rodas de conversa, debates e aulas públicas.

Devido à grande comoção popular, o Minc superou a tentativa de extinção em 2016 e se manteve como Ministério durante a gestão de Temer. Porém, seguiu-se a lógica de sucateamento. Em 02 de setembro de 2018 o Museu Histórico Nacional, localizado no Rio de Janeiro, passa por um incêndio de grande proporção, onde grande parte do acervo é perdida. Nesse movimento, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, resistente à inúmeras gestões, sofre cortes no seu orçamento o que coloca em risco a continuidade de suas atividades.

Dadas as eleições presidenciais em 2018, inicia-se a transição de governo. A partir daí, o então presidente eleito anuncia o rebaixamento do Ministério da Cultura à Secretaria Especial

da Cultura, tal qual o movimento de 1990, dentro do Ministério da Cidadania. Assim, apontado o fim do Ministério da Cultura, o ano de 2019 começa com a velha e triste tradição do autoritarismo se sobrepondo à todas as outras

## **REFERÊNCIAS**

AMARAL FILHO, Jair. Cultura, criatividade e desenvolvimento. Salvador: Políticas Culturais em Revista, 2009.

AYRES, Andréia Ribeiro. Contribuições de Celso Furtado para Reflexões sobre Desenvolvimento Endógeno e Políticas Culturais Enraizadas. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2012.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. Salvador: III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2007.

LIMA, Marcos Costa. Cultura e pós-colonialidade: afinidades intelectuais entre Celso Furtado, Leopoldo Zea e os Subaltern Studies. Celso Furtado e Dimensão Cultural do Desenvolvimento. 2013.

ROCHA, Renata. Políticas culturais na América Latina: uma abordagem teórico-conceitual. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2016.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas Culturais no Brasil: itinerário e atualidades.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, 2008.

SEMENSATO, Alexandra Guajardo. Problematizações acerca do conceito “Economia Criativa” e da sua inserção na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2013.