

PROBLEMÁTICAS CONTEMPORÂNEAS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Lia Calabre - FCRB¹

Resumo

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

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

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

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

¹ Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense, pesquisadora e chefe do Setor de Estudos em Política e Culturas Comparadas. liacalabre@rb.gov.br



Recomposição do cenário histórico

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

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

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

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

Outra importante mudança ocorrida foi na da própria estrutura interna do MINC. Até 2002, o Ministério mantinha secretarias estreitamente ligadas as áreas finalísticas da

lei de incentivo (secretaria da música, secretaria do livro e leitura, etc.). Em 2003, a estrutura foi toda redesenhada criando-se secretarias voltadas para a construção de políticas como, por exemplo, as secretarias de Identidade e da Diversidade, Secretaria de Articulação Institucional e de Políticas Culturais. As entidades vinculadas ao Ministério como a Funarte, o Iphan e a Biblioteca Nacional, tiveram suas ações fortalecidas, além de terem sido criadas novas representações regionais.

Reformulado o Ministério estabelece diálogos mais diretos com novas áreas, como o das culturas populares, dos indígenas, dos ciganos e cria programas inovadores como o Cultura Viva.² Os programas e ações são criados tendo por base um conceito de cultura ampliado, buscando compreender elementos da chamada tridimensionalidade da cultura, que são os níveis simbólico, econômico e cidadão. Ainda que possamos afirmar que tais objetivos não tenham sido completamente alcançados ou que estivessem mais presentes em determinados programas do que em outros, não se pode negar o avanço no campo da estruturação de políticas culturais em bases mais democráticas, participativas, abrangentes e cidadãs.

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

Data também da gestão dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira (2003-2010) a criação dos planos na área da cultura. O Plano Nacional de Cultura (2010-2020), recebeu suas primeiras contribuições na 1ª CNC, passando por várias consultas

² O Programa Cultura Viva vai merecer um estudo à parte no conjunto das comunicações dessa mesa.

populares, agregando colaborações diversas e, por fim, sendo aprovado pelo Legislativo Federal, para torna-se lei em dezembro de 2010.³

A área das políticas públicas convive com o constante risco da descontinuidade, que é uma triste tradição (parafrazeando Albino Rubim) não só da área da cultura, como de todas as outras. Buscando a manutenção e a continuidade das políticas, algumas áreas como a saúde e a educação, possuem sistemas e fundos que garantem a longevidade das políticas e dos investimentos. Na última década, novas áreas vêm buscando construir sistemas nacionais que lhes garantam um mínimo de estabilidade às políticas implementadas. Esse é o caso da área da cultura. Está em pleno processo de aprovação legislativa o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que permitirá uma maior e melhor articulação entre as ações em âmbito nacional, estadual e municipal.⁴

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

Políticas públicas e problemáticas contemporâneas

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

³ Um dos artigos da presente mesa trabalhará com o Plano Nacional de Cultura e a problemática do financiamento público.

⁴ A questão da territorialização das políticas públicas e o SNS, é o objeto de estudo de um dos trabalhos aqui apresentados.

sociedade no processo decisório, tais como a realização de fóruns, de conferências, de plebiscitos, ou a criação de câmaras e conselhos.

Dentro desse novo desenho de gestão pública a problemática da territorialização das políticas públicas está na pauta do dia. É impensável, sem dúvida, para diversas áreas das políticas públicas, a manutenção de projetos e programas uniformes direcionados a todo o país, ou mesmo às macroregiões. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, de imensa diversidade geográfica e cultural, os cuidados com projetos padronizados nacionalmente devem ser redobrados, existem questões e problemas que devem ser atacados nacionalmente, mas não necessariamente através de ações uniformes.

Segundo o professor e pesquisador Clélio Campolina Diniz:

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

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

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

e complexo podem ser somados outros como os da escassa existência de equipamentos culturais, da inexistência de políticas culturais municipais, da complexidade das práticas e atividades culturais locais, ou ainda os do processo de urbanização do conjunto do país e da diversidade sócio-ambiental.

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

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

O desconhecimento dos gestores públicos da realidade cultural sobre a qual atuam é, em geral, grande, principalmente quando nos referimos às expressões culturais não consagradas. Estamos utilizando aqui a definição de expressões culturais presente no texto da Convenção estabelecida como aquelas que “resultam da criatividade de indivíduos, grupo e sociedades e que possuem conteúdo cultural”.⁵ As evidências reforçam as preocupações anteriormente colocadas da implantação de processos de territorialização sem um trabalho de aprofundamento do conhecimento sobre as realidades locais e a concomitante qualificação dos gestores e de suas equipes para o planejamento da ação pública no campo da cultura em novas bases.

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

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

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

O autor, depois de elencar uma série de dificuldade e problemas para a criação de um instrumento jurídico eficiente e efetivo no campo dos direitos culturais nos alerta que, ainda assim: “a não formalização dos direitos culturais, apesar de suas dificuldades

⁵ A Convenção define conteúdo cultural como referindo-se “ao caráter simbólico, dimensão artísticas e valores culturais que tem por origem ou expressam identidade culturais.”

e perigos, despoja os cidadãos da capacidade de exigir um direito fundamental” (idem) No caso brasileiro, as observações de Alfons Martinell devem ser objeto de consideração, na medida em que possuímos uma espécie de tradição de legislações que “pegam” ou que “não pegam”, ou melhor que entram efetivamente em vigor ou que caem no esquecimento, além, é claro, de um largo uso retórico sobre os direitos dos cidadãos pela classe política.

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

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

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

Vivemos um novo momento de possibilidades de construção efetiva de políticas culturais mais duradouras com a necessidade do pleno funcionamento e monitoração do Plano Nacional de Cultura, com a necessária aprovação do Sistema Nacional de Cultura, com o redesenho de importantes programas como o Cultura Viva, que estão sob a responsabilidade do governo federal mas que necessitam dos desdobramentos nos níveis estadual e municipal. Com inspiração no artigo de Alfons Martinell, que resgata uma

experiência que teve início em Barcelona⁶, afirmo que para uma boa governança necessitamos da efetivação dos direitos culturais, mas também necessitamos ter estabelecidos quais são, nesse processo, os deveres da cada um dos grupos envolvidos.

Referencias Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Ainda eu não tenha sido levada a cabo por conta do processo de descontinuidade política pós-eleições locais.

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

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