

III ENECULT

TERCEIRO ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

Trabalho apresentado no III ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas

Lia Calabre

No Brasil a relação entre o Estado e a cultura tem uma longa história. Entretanto a elaboração de políticas para o setor, ou seja, a preocupação na preparação e realização de ações de maior alcance, com um caráter perene, datam do século XX.¹ O estudo de tais políticas também é um objeto de interesse recente. 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.

Um marco internacional na institucionalização do campo da cultura foi o da criação, em 1959, do Ministério de Assuntos Culturais da França, promovendo ações que se tornaram referência para diversos países ocidentais. Philippe Urfalino em um estudo sobre o que denomina de a “invenção da política cultural da França” chama a atenção para o fato de que a política cultural evolui a partir do somatório de ações dos segmentos administrativos, dos organismos em geral e dos meios artísticos interessados e que, de certa

¹ Foi a partir da década de 1930 que Estado brasileiro passou por um processo de reforma administrativa que tentou implantar políticas governamentais específicas e com alcance nacional para uma série de setores. No recenseamento de 1940, por exemplo, a cultura mereceu a publicação de um volume específico, com considerações sobre as diversas áreas de abrangência.

forma, os estudos de política cultural contribuem para a constituição de uma espécie de história da ideologia cultural do Estado. (Urfalino, 2004. p 10-11)

Este artigo, na primeira parte, pretende resgatar sinteticamente a trajetória histórica da relação estado/cultura no campo das políticas culturais, com a atenção voltada para alguns momentos que podem ser considerados marcos nos processos de mudança. Em seguida são apresentadas algumas considerações sobre o papel a ser cumprido pelas políticas culturais, acompanhadas de alguns dos desafios para a realização das mesmas.

Recompondo a cena histórica

Durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) foram implementadas o que se pode chamar de primeiras políticas públicas de cultura no Brasil. Nesse período, foi tomada uma série de medidas, objetivando fornecer uma maior institucionalidade para o setor cultural. O exemplo mais clássico dessa ação está na área de preservação do patrimônio material quando em 1937, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Desde a década de 1920, os intelectuais modernistas vinham realizando uma forte campanha em favor da preservação das cidades históricas, em especial daquelas pertencentes ao ciclo do ouro em Minas Gerais. Outras iniciativas federais do período são a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) e do Instituto Nacional do Livro (INL). Em julho de 1938 foi criado o primeiro Conselho Nacional de Cultura, composto por sete membros.

No volume sobre a Cultura Brasileira, publicado junto com o Recenseamento Geral do Brasil de 1940, o governo registrava a intenção de criar um órgão de pesquisa estatística específico para as áreas de educação e cultura. Foi também merecedora de atenção especial pelo governo Vargas a área da radiodifusão.² O decreto-lei nº 21.111, de 1932, regulamentou o setor, normatizando, inclusive, questões como a da veiculação de publicidade, da formação de técnicos, da potência de equipamentos, entre outras. (Calabre. 2003)

² As áreas de rádio e depois de televisão nunca estiveram sob a gestão dos ministérios da Educação ou da Cultura.

O período seguinte, entre 1945 e 1964, o grande desenvolvimento na área cultural se deu no campo da iniciativa privada. 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. Era o momento do crescimento e da consolidação dos meios de comunicação de massa – do rádio e da televisão mais especificamente, mas também do cinema. O término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, permitiu o retorno da produção de aparelhos de rádio e de equipamentos de transmissão. Ainda na década de 1940, o número de emissoras de rádio cresceu na ordem de 100%.³ Na década de 1950 a televisão chegava ao Brasil se popularizando rapidamente. No campo da produção artística em geral, surgiam grupos que propunham a utilização de novas linguagens aliada a uma maior autonomia no processo de criação.

Em 1961, o presidente Jânio Quadros recriou o Conselho Nacional de Cultura, subordinado a presidência da república e composto por comissões das áreas artísticas e de alguns órgãos do governo. A idéia era a da instalação de um órgão responsável pela elaboração de planos nacionais de cultura. Com as mudanças políticas do país, já em 1962, o Conselho retorna para a subordinação do MEC, mantendo as suas atribuições.

A partir de 1964, com o início do governo militar os rumos da produção cultural são alterados, o Estado foi retomando o projeto de uma maior institucionalização do campo da produção artístico-cultural. 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. Em meados de 1966 foi formada uma comissão para estudar a reformulação do Conselho Nacional de Cultura de maneira a dotá-lo de estrutura que o

³ Segundo os dados publicados nos Anuários Estatísticos do IBGE, entre os anos de 1940 e 1944 foram inauguradas 39 novas emissoras de rádio e no período de 1945 a 1949 foram 79 novas emissoras.

possibilitasse assumir o papel de elaborador de uma política cultural de alcance nacional. (Calabre. 2006)

Em novembro de 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura - CFC, composto por 24 membros indicados pelo Presidente da República. Alguns planos de cultura foram apresentados ao governo, em 1968, 1969 e 1973, mas nenhum deles foi integralmente posto em prática. A questão central dos planos era a da recuperação das instituições nacionais – tais como a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional do Livro, etc – de maneira que pudessem passar a exercer o papel de construtores de políticas nacionais para suas respectivas áreas. O CFC tinha a atribuição de analisar os pedidos de verba ao MEC instituindo uma política de apoio a uma série de ações, papel exercido efetivamente até 1974. Durante muito tempo a estrutura do Ministério esteve toda voltada para a área de educação. O Departamento de Assuntos Culturais - DAC, dentro do MEC, foi criado somente em 1970, através do Decreto 66.967.

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. O PAC abrangia o setor de patrimônio, as atividades artísticas e culturais, prevendo ainda a capacitação de pessoal. Ocorria, então, um processo de fortalecimento do papel da área da cultura.⁴ Lançado em agosto de 1973, o Plano teve como meta a implementação de um ativo calendário de eventos culturais patrocinados pelo Estado, com espetáculos nas áreas de música, teatro, circo, folclore e cinema com circulação pelas diversas regiões do país, ou seja uma atuação no campo da promoção e difusão de atividades artístico-culturais.⁵

A gestão do ministro Ney Braga, durante o governo Geisel (1974-1978), foi um período de efetivo fortalecimento da área da cultura, com a criação de órgãos estatais que passaram atuar em novas áreas, tais como: o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema, a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro e a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE). Para Sérgio Miceli o ministro Ney Braga conseguiu:

⁴ Os recursos financeiros do PAC vinham do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

⁵ "Um dia para a cultura". In: *Veja*, p. 66-70. 15/08/1973.

... inserir o domínio da cultura entre as metas da política de desenvolvimento social do governo Geisel. Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área da cultura, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo, o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas. (Micelli, 1984.p. 75)

A criação dos novos órgãos cumpria parte das metas previstas na Política Nacional de Cultura, que tinha como objetivos principais: *“a reflexão sobre qual o teor da vida do homem brasileiro, passando à preservação do patrimônio, ao incentivo à criatividade, à difusão da criação artística e à integração, esta para permitir a fixação da personalidade cultural do Brasil, em harmonia com seus elementos formadores e regionais.”* A Política havia sido elaborada por um grupo de trabalho, a pedido do Ministro, contendo definições, fundamentos legais e traçando as diretrizes de atuação do MEC.⁶

Nesse mesmo período tinha início, fora do âmbito do MEC, um projeto que resultou na criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC).⁷ 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. Em 1976 o projeto foi definitivamente oficializado através de um convênio entre a Secretaria de Planejamento, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Indústria e do Comércio, a Universidade de Brasília e a Fundação Cultural do Distrito Federal. Em 1979, Aloísio

⁶ O MEC já possuía a Política Nacional Integrada da Educação e a Política Nacional de Educação Física e Desportos. A Política Nacional de Cultura estava inserida no projeto de elaboração de políticas específicas para as áreas de competência do MEC.

⁷ O CNRC deu origem, em 1979, a Fundação Nacional Pró-Memória.

criou, no âmbito do MEC a Fundação Nacional Pró-Memória, ampliando o trabalho do CNRC. (Magalhães. 1997)

No final da década de 1970 temos mais um momento destacado no processo de redirecionamento da política do Ministério. O Departamento de Assuntos Culturais foi substituído pela Secretaria de Assuntos Culturais, mais que uma simples troca de títulos ocorreu uma clara divisão da atuação em duas vertentes distintas dentro de uma mesma secretaria: uma vertente patrimonial⁸ e outra de produção, circulação e consumo da cultura. O papel da Secretaria ficava mais fortalecido dentro do MEC. Em 1981, Aloísio Magalhães assumiu a direção da secretaria que passou a se chamar Secretaria de Cultura, sendo formada por duas subsecretarias: a de Assuntos Culturais - ligada a Funarte e a de Patrimônio ligada ao Iphan e a Fundação Pró-Memória. (Botelho.2000)

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.⁹ 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 idéia da criação de um ministério independente.

Em 1985, durante o governo do Presidente José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura. Dentro dos órgãos que compunham a Secretaria de Cultura muitos eram de opinião de que mais valia uma secretaria forte que um ministério fraco. Um dos maiores defensores dessa idéia foi Aloísio Magalhães, que havia falecido em 1982. Logo de início o Ministério enfrentou muitos problemas, tanto de ordem financeira como administrativa. Faltava pessoal para cuidar do conjunto de atribuições que cabem a um Ministério, recursos financeiros para a manutenção dos programas existentes e até mesmo espaço físico para a acomodação da nova estrutura. Ocorreu também um processo de substituição contínua na chefia da pasta. José Aparecido de Oliveira foi nomeado Ministro da Cultura, logo

⁸ Definida por Aloísio Magalhães como aquela que está "preocupada em saber guardar o já cristalizado de nossa cultura, buscando identificar esse patrimônio, recupera-lo, preserva-lo, revitalizá-lo, reverenciá-lo e devolvê-lo a comunidade a que pertença". (Magalhães, 1997. p.144)

⁹ As primeiras secretarias e conselhos de cultura datam da década de 1960.

substituído por Aluísio Pimenta, que por sua vez passou o cargo, em 1986, para Celso Furtado.

Na tentativa de criar novas fontes de recursos para a impulsionar o campo de produção artístico-cultural foi promulgada a primeira lei de incentivos fiscais para a cultura. A Lei nº 7.505, de 02 de junho de 1986, que ficou conhecida como Lei Sarney. O objetivo era o de buscar superar as dificuldades financeiras que o campo da administração pública federal da cultura sempre enfrentou. O orçamento ficava em grande parte comprometido com a administração do Ministério e de seus órgãos vinculados. A criação do novo Ministério acabou por significar um menor aporte de recursos financeiros para a área. Diferentemente da educação a cultura não conseguiu criar um fundo que não sofresse cortes orçamentários.

Em 1990, sob o governo de Fernando Collor o Ministério da Cultura foi extinto junto com diversos de seus órgãos.¹⁰ A estrutura que naquele momento era insuficiente, ficou em situação insustentável. Muitos dos funcionários dos órgãos extintos foram colocados em disponibilidade. Diversos projetos e programas foram suspensos. A Lei Sarney, que vinha apresentando alguns problemas na forma de aplicação também foi revogada. 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.¹¹

Em 23 de dezembro de 1991, foi promulgada a Leiº 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.

¹⁰ Foram extintos: a Fundação Nacional de Artes Cênicas - FUNDACEN; a Fundação do cinema Brasileiro; a EMBRAFILME; a Fundação Nacional Pró-leitura, o Conselho Federal de Cultura o Conselho Consultivo do Sphan. A Fundação Pró-Memória e o SPHAN foram transformados em Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural e a FUNARTE em Instituto Brasileiro de arte e Cultura - IBAC.

¹¹ A Constituição de 1988 forneceu aos municípios uma maior autonomia, delegando aos mesmos algumas responsabilidades. Essa nova conjuntura política contribuiu para a ampliação da ação dos governos locais sobre as atividades culturais.

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.

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. Esta passou a ser a política cultural do Ministério na gestão Weffort.

O resultado de todo esse processo foi o de uma enorme concentração na aplicação dos recursos. Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados são os que mais conseguem obter patrocínio. Por outro lado grande parte desse patrocínio se mantém concentrado nas capitais da região sudeste. As áreas que fornecem aos seus patrocinadores pouco retorno de marketing são preteridas, criando também um processo de investimento desigual entre as diversas áreas artístico-culturais, mesmo nos grandes centros urbanos. Essa foi a conjuntura herdada pelo Ministro Gilberto Gil, no governo do Presidente Lula.

Políticas públicas de cultura: um campo em construção

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).¹²

Durante muito tempo a ação do Estado ficou restrita a preservação daquilo que comporia o conjunto dos símbolos formadores da nacionalidade, tais como o patrimônio edificado e as obras artísticas ligadas à cultura erudita (composições, escritos, pinturas, esculturas, etc.). O papel de guardião da memória nacional englobava atribuições de manutenção de um conjunto restrito de manifestações artísticas. As manifestações populares deveriam ser registradas e resgatadas dentro do que poderia ser classificado como o folclore nacional.¹³

A partir da década de 1950 os organismos internacionais passam, gradativamente, a trabalhar com a noção de bens culturais, tornando usual a expressão patrimônio cultural. Em 1972, temos a *Carta do México em defesa do Patrimônio cultural*, que apresenta a definição de patrimônio como o “conjunto dos produtos artísticos, artesanais e técnicos, das expressões literárias, lingüísticas e musicais, dos usos e costumes de todos os povos e grupos étnicos do passado e do presente.” Também nesse momento, dentro da convenção da UNESCO, a Bolívia lidera um movimento pela realização de estudos que apontassem formas jurídicas de proteção às manifestações da cultura tradicional e popular.

Surgem em 1989, as *Recomendações sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular* da UNESCO, um instrumento legal que fornece elementos para a identificação, a preservação e a continuidade dessa forma de patrimônio. Em 2000, temos no Brasil, a criação do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, dando início ao processo de efetivação de um campo específico de atuação dentro da área de preservação de patrimônio.

¹² Essas recomendações se encontram presentes nos documentos internacionais da Unesco e são compartilhadas por uma série de estudiosos como Isaura Botelho, entre outros.

¹³ É interessante observar que no momento da criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional ainda não era usual o conceito de patrimônio cultural e que independente das recomendações presente no projeto original de Mário de Andrade, prevaleceu no decreto a visão de patrimônio histórico, material e artístico.

Em 2005, a Unesco propôs a adoção da Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, conhecida por Convenção da Diversidade. Seu texto reafirma as relações entre cultura e desenvolvimento procurando criar uma nova plataforma para a cooperação internacional. Um dos seus aspectos mais destacados é a reafirmação da soberania dos países para elaborar suas políticas culturais, tendo em vista a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, buscando criar condições para que as culturas floresçam e interajam com liberdade de uma forma que beneficie mutuamente as partes envolvidas. Depois de ratificada pelos países membros da Unesco a Convenção entra em vigor em março de 2007.

Na década de 1990, novas questões se colocam para o campo da produção cultural. Tornam-se mais comuns os estudos e as discussões sobre as relações entre economia e cultura. O campo da economia da cultura ainda é visto com uma enorme desconfiança por diversos setores. No caso promoção da diversidade, por exemplo, estão envolvidos fortes interesses econômicos que dizem respeito ao comércio internacional de bens e serviços culturais. Segundo Pedro Tierra, no programa de governo elaborado na campanha do Presidente Lula a área da economia da cultura abrange tanto “a indústria de entretenimento como a produção e difusão das festas populares e objetos artesanais, ou seja, é a área capaz de gerar ativos econômicos independentemente de sua origem, suporte ou escala.” (Tierra. 2005) Dentro dessa perspectiva o governo vem buscando produzir informações que contribuam para tornar mais visíveis esses ativos econômicos.

Em 2004, o Ministério da Cultura firmou um acordo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com o objetivo de desenvolver uma base de informações relacionada ao setor cultural a partir das pesquisas correntes produzidas pela instituição. A reunião de dados relacionados ao setor cultural tem como principais objetivos fomentar estudos, fornecer aos órgãos governamentais e privados subsídios para elaboração de planos, ações e políticas e contribuir para a delimitação do que é produto cultural e serviço 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. Desde a criação em 1985, o órgão passou por uma série de crises e processos de descontinuidade. A gestão do Ministro Weffort (oito anos) foi acompanhada por uma política de Estado mínimo, o que para um

ministério que mal havia sido recriado trouxe enormes dificuldades operacionais. Ao terminar tal gestão o Minc tinha como principal atividade aprovar os processos que seriam financiados através da Lei de Incentivo à Cultura.

No primeiro ano da gestão do Ministro Gil, foi elaborado um plano de ampla reformulação da estrutura do Minc. Logo de início foram previstas alterações radicais na lei de incentivo.¹⁴ 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 a Cultura. Estava formada uma nova estrutura administrativa para dar suporte à elaboração de novos projetos, ações e de políticas.

Desafios para o processo de implementação de política culturais

Uma política cultural atualizada deve reconhecer a existência da diversidade de públicos, com as visões e interesses diferenciados que compõem a contemporaneidade. 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. Nestor Canclini utiliza o conceito de hibridização cultural como uma ferramenta para demolir a concepção do mundo da cultura em três camadas: culta, popular e massiva. O conceito de hibridização abrange diversas mesclas interculturais, não apenas as raciais, que se costuma encaixar no termo *mestiçagem*, ou as preponderantemente religiosas, categorizadas enquanto *sincretismos*.

¹⁴ Tais alterações não ocorreram. O que houve foi a criação de alguns critérios e normas que permitissem uma melhor distribuição dos recursos, porém ainda muito longe do nível ideal.

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

...se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação.
(Bourdieu e Darbel. 2003, p. 69)

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dessas múltiplas linguagens com esse mesmo conjunto. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”. (Ventura. 2005. p. 88)

A ação na área da cultura tem sido frequentemente vista através de uma visão limitada ao acontecimento episódico, ao evento, inclusive por muitos dos gestores da área pública. Qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não ocorre diferente. Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e à multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados. As ações públicas têm que demonstrar minimamente coerência entre o que se diz buscar e as ações postas em prática. Não existe relação direta de causa e efeito no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação. Parte das ações interagem com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, necessitando de um tempo mais longo para gerarem resultados visíveis. Nesse caso o grande desafio é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho.

Um dos possíveis caminhos a serem seguidos nesse processo de construção de políticas de longo prazo é o do envolvimento dos agentes atingidos por tais políticas. O país

vive hoje um movimento contínuo de construção de projetos coletivos de gestão pública nas mais variadas áreas. São cada vez mais atuantes os conselhos que contam com a participação efetiva da sociedade civil. Os produtores, os agentes, os gestores culturais, os artistas, o público em geral, também vêm buscando formas de participar e de interferir nos processos de decisões no campo das políticas públicas culturais. Ressurgem movimentos de valorização das manifestações culturais locais que incentivam tanto a redescoberta dos artistas da comunidade, como de novas formas de produção artístico-culturais. Aumentam as demandas por uma maior formação e especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis, do artesão aos responsáveis pelas atividades burocráticas, que devem implementar seus projetos buscando uma autonomia cultural.

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

No caso brasileiro, encontramos, nos diversos níveis de governo, órgãos responsáveis pela gestão cultural. Em todos eles estão presentes os problemas da carência de recursos. É fundamental definir as relações que podem e devem ser estabelecidas entre os vários órgãos públicos de gestão cultural nos níveis federal, estadual e municipal, e destes com outras áreas governamentais, com as instituições privadas e com a sociedade civil. Existe uma série de competências legais comuns entre a União, os estados e os municípios. Entre as quais podemos destacar a função de proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos. Uma consequência visível disso é a existência de uma série de instituições como museus, centros culturais, galerias de arte, bibliotecas, teatros, etc., sob

administração indistinta da União, dos Estados e dos municípios. Estas instituições possuem acervos similares e promovem, muitas vezes, atividades idênticas sem ao menos buscar uma integração, ou um planejamento partilhado. Não existem políticas nacionais, por exemplo, de gestão desses acervos. Não existe um lugar que centralize essas informações permitindo ao governo um real conhecimento da atual situação, subsídio indispensável para a elaboração de políticas. Há a necessidade de realizar algumas partilhas de tarefas entre os diversos níveis de governo, evitando duplicidades ou, ao contrário, omissão de ações, como comumente ocorre na área dos bens tombados.

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

Questões presentes e desafios para o futuro

Podemos afirmar que hoje duas questões centrais compõem a pauta das políticas de cultura: a da diversidade cultural e a da economia da cultura. As problemáticas que as envolve têm uma série de pontos interseccionados, alguns deles serão apresentados a seguir, acompanhados por possíveis formas de atuação na elaboração de políticas.

O primeiro ponto é o da defesa da diversidade como elemento fundamental para a continuação da existência das próprias sociedades e que comporta como proposições de política:

- Aquela que considera os vários aspectos da diversidade, não se contentando, por exemplo, com a mera preservação do variado como na construção de um enorme

museu de “objetos” vivos, destinado ao prazer daqueles que são de fora daquela comunidade.

- Promoção da diversidade como lugar de diálogo constante entre grupos e não como lugar da formação de grupos isolados.
- Utilização da questão da diversidade como bandeira fundamental contra o processo de globalização uniformizadora.

O segundo ponto é o de que é essencial a garantia e a defesa dos produtos e do mercado cultural, ou seja, é o que diz respeito a forma de ação do Estado sobre o mercado de bens culturais, regulando os excessos e que pode ter como objetivos principais:

- Implementar ações que inibam a intervenção mercadológica devastadora (como, por exemplo, alterações de calendários e de tempo de duração) em festejos e celebrações tradicionais.
- Desenvolver ações que elevem o grau de autonomia de decisão dos grupos envolvidos sobre os bens e serviços culturais.
- Adotar medidas que garantam um tratamento diferenciado entre os produtos culturais e os mercantis.

O terceiro ponto é o da implementação de uma maior abertura no intercâmbio cultural internacional. A manutenção da diversidade não implica na geração de um processo de isolamento cultural. Há a necessidade da realização de intercâmbios diversos, em condições equilibradas e não a submissão ao tipo de relação que vem sendo imposta pelo crescente processo de globalização. Para tanto podem ser elaboradas políticas que visem:

- Apoiar ações pautadas em relações transnacionais, sem submissões ou dependências.
- Criar políticas de defesa da circulação da produção cultural em níveis mundiais, elevando ao máximo a idéia de diversidade.
- Ampliar o conceito de globalização, diferenciando-o da dominação cultural norte-americana.
- Formular procedimentos que estimulem o efetivo cumprimento dos acordos internacionais no campo.
- Implementar de ações que coloquem cada vez mais a cultura como um dos elementos centrais nos acordos internacionais.

No quarto ponto está a necessidade de tratamento das manifestações culturais como parte do patrimônio de um povo, que deve ser protegido frente a ameaças de natureza diversa e que necessita de políticas que contribuam para a:

- Elaboração de formas de ação quando por um motivo qualquer um grupo, tradição ou manifestação se veja ameaçado de desintegração e/ou desaparecimento.
- Formulação de procedimentos que recuperem a capacidade do Estado de regular, de proteger e fomentar a produção cultural.
- Promoção de ações com a consciência de que cultivar a diversidade implica, sim, em abalar o conceito tradicional de nacionalidade. É necessário atualizar os marcos conceituais.

O quinto ponto diz respeito à importância da integração das ações de maneira interministerial. A divisão das áreas em ministérios deveria ter a finalidade de aumentar a governabilidade e não de fracionar o Estado, dificultando sua ação. Este desafio está diretamente ligado a construção de novas práticas administrativas dentro do Estado, tais como a:

- Criação de uma prática permanente de constituição de grupos interministeriais para atuação em políticas públicas, mesmo setoriais que, de alguma maneira, afetem a área da cultura.
- Elaboração de ações políticas conjuntas com a área da educação.

Uma questão que apresenta grandes desafios, também ligada ao relacionamento interministerial, é a da circulação de conteúdos culturais através dos meios de comunicação de massa. Um ponto fundamental dentro de um projeto que objetiva a democracia cultural é o do reconhecimento da importância que os meios de comunicação assumiram na constituição das sociedades modernas e a posição central que eles ocupam na atualidade. O debate sobre comunicação e cultura estrutura-se, além do mais, a partir da compreensão de que ambos são direitos humanos inalienáveis, e assim devem ser encarados por qualquer governo ou governante. A problemática que se coloca aqui é a da ampliação do nível de participação do conjunto da sociedade nos diversos níveis de gestão e de produção da cultura e nos canais de circulação dessa produção.

A gestão atual do Minc realizou avanços significativos no sentido de colocar a cultura dentro da agenda política do governo, fez com que ela deixasse de ter um papel praticamente decorativo entre as políticas governamentais. Porém, novas questões se colocam. As reformas realizadas forneceram as condições mínimas de funcionamento para o Ministério. Estão abertos novos campos de atuação, nos quais os técnicos da área da cultura têm sido chamados para participar de alguns fóruns de decisão. O grande desafio é transformar esse complexo de ações em políticas que possam ter alguma garantia de continuidade nas próximas décadas.

Foram estabelecidos canais de diálogos com as administrações municipais e estaduais, com o objetivo de criar um Sistema Nacional de Cultura. Nesse mesmo processo estão envolvidos representantes da área artístico-cultural e da sociedade civil em geral. A continuidade do processo implica em delimitação real de direitos e deveres de cada um dos grupos participantes, que devem se tornar parceiros e co-responsáveis.

Outra questão prioritária é a da gestão da informação. A elaboração de políticas requer conhecimento sobre o tema. O planejamento demanda a existência de um mínimo de dados. A criação de um Sistema Nacional de Cultural é uma das possíveis formas de garantir as parcerias necessárias para a construção de um Sistema Nacional de Informações Culturais.

A função da elaboração de políticas públicas na área de cultura deve ser a de garantir 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.

BIBLIOGRAFIA

BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: CONACULTA/FONCA. 2006.

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

BOTELHO, Isaura. *Romance de Formação: FUNARTE e Política Cultural. 1976-1990*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000.

- CALABRE, Lia. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 31p. 161-181 , 2003
- _____. O Conselho Federal da Cultura, 1071-1974. In: *Estudos Históricos*, n. 37, janeiro-junho de 2006. p.81-98.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1998.
- MAGALHÃES, Aloísio. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira; Fundação Roberto Marinho, 1997.
- MICELI, Sérgio (org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- TIERRA, Pedro. Notas para um debate sobre políticas públicas de cultura e projeto nacional. In: *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, jan-abr 2005. p. 141-148
- URFALINO, Philippe. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette Littératures, 2004.
- VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. In: *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, jan-abr 2005. p.77-89.

Lia Calabre, doutora em história pela UFF, pesquisadora e chefe do setor de estudos em política cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa. Organizadora dos livros *Política cultural: diálogos indispensáveis* e *Diversidade Cultural Brasileira*, autora de diversos artigos tais como: O Conselho Federal de Cultura, 1971-1974 (Ver. Estudos Históricos) e Intelectuais e Política Cultural: O Conselho Federal de Cultura (Ver. Eletrônica Intellèctus).