

*1ª Conferência Nacional de Cultura | 2005/2006*

Ministério  
da Cultura



## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
Luiz Inácio Lula da Silva  
VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
José Alencar Gomes da Silva

MINISTÉRIO DA CULTURA  
MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA  
Gilberto Passos Gil Moreira  
SECRETÁRIO EXECUTIVO  
João Luiz da Silva Ferreira  
SECRETÁRIO DA IDENTIDADE E DA DIVERSIDADE CULTURAL  
Sérgio Duarte Mamberti  
SECRETÁRIO DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL – INTERINO  
Marco Antonio de Castilhos Acco  
SECRETÁRIO DE FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA  
Marco Antonio de Castilhos Acco  
SECRETÁRIO DE POLÍTICAS CULTURAIS  
Ranulfo Alfredo Manevy de Pereira Mendes  
SECRETÁRIO DE PROGRAMAS E PROJETOS CULTURAIS  
Célio Turino  
SECRETÁRIO DO AUDIOVISUAL  
Orlando de Salles Senna

### INSTITUIÇÕES VINCULADAS

AUTARQUIAS  
PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA  
Manoel Rangel  
PRESIDENTE DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E  
ARTÍSTICO NACIONAL -IPHAN  
Luiz Fernando de Almeida

FUNDAÇÕES  
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL - BN  
Muniz Sodré de Araújo Cabral  
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA - FCRB  
José Almino de Alencar e Silva Neto  
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES - FCP  
Zulú Araújo  
PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES - FUNARTE  
Celso Frateschi

### INSTITUIÇÕES PARCEIRAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
PRESIDENTE  
Deputado Arlindo Chinaglia Júnior  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA-CEC  
Deputado Gastão Vieira

CNI/SESI/SENAI  
PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA  
– CNI E DIRETOR DO DEPARTAMENTO NACIONAL  
Armando de Queiroz Monteiro Neto  
GERENTE DE CULTURA DO DEPARTAMENTO NACIONAL  
Cláudia Martins Ramalho

CNC/SESC/SENAC  
PRESIDENTE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO  
– CNC E DO CONSELHO NACIONAL DO SESC  
Antonio Oliveira Santos  
DIRETOR GERAL DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO SESC  
Maron Emile Abi-Abib  
DIRETOR DA DIVISÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS  
Álvaro de Melo Salmito  
GERENTE DE CULTURA  
Márcia Costa Rodrigues Leite

UNESCO  
DIRETOR GERAL  
Koïchiro Matsuura  
REPRESENTANTE INTERINO DA UNESCO NO BRASIL  
Vincent Defourny  
COORDENADORA DE CULTURA NO BRASIL  
Jurema Machado

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A  
EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - OEI  
SECRETÁRIO GERAL  
Francisco José Piñon  
DIRETOR DO ESCRITÓRIO REGIONAL  
Daniel Raúl Gonzáles

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS  
E DIRIGENTES ESTADUAIS DE CULTURA  
PRESIDENTE  
João Carlos Vicente Ferreira  
Secretário de Cultura de Mato Grosso | Região Centro-Oeste

VICE-PRESIDENTES REGIONAIS  
Mônica Leal SECRETÁRIA DE CULTURA  
DO RIO GRANDE DO SUL | Região Sul  
Neuza Maria Mendes SECRETÁRIA DE CULTURA  
DO ESPIRITO SANTO | Região Sudeste  
Sônia Maria Dias Mendes (Sônia Terra) PRESIDENTE DA  
FUNDAÇÃO CULTURAL DO PIAUÍ | Região Nordeste  
Júlio César Machado PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO  
CULTURAL DO TOCANTINS | Região Norte

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA-SRI  
MINISTRO-CHEFE  
Walfrido dos Mares Guia  
SUBCHEFE DE ASSUNTOS FEDERATIVOS-SAF  
Vicente Carlos Y Plá Trevas

RADIOBRÁS  
PRESIDENTE  
José Roberto Garcez

UNE  
PRESIDENTE  
Gustavo Lemos Petta

### Ministério da Cultura

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

ISBN 978-85-60618-00-2

1. Ciências Políticas 2. Ciências Sociais 3. Brasil  
4. Cultura 5. Administração Pública 6. Políticas  
Públicas 7. Sociologia



Ministério da Cultura





ESTADO E SOCIEDADE CONSTRUINDO  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

SUBSÍDIOS, DOCUMENTOS,  
CONTRIBUIÇÕES, RESULTADOS E ANEXOS

Ministério da Cultura  
Secretaria de Articulação Institucional

Brasília | 2006



# *Apresentações*

CULTURA SÃO TODOS OS NOSSOS GESTOS  
Ministro Gilberto Gil

DESAFIOS PARA A CULTURA NO BRASIL  
Secretário Márcio Meira



# Cultura São Todos os Nossos Gestos

## Abertura do Seminário de Cuiabá

Gilberto Gil

Ministro da Cultura

“Alô, alô, *boy*, xerife!” Isto era do meu tempo de criança, de Bob Nelson, o primeiro cantor *country* brasileiro. Inaugurando muito antes dos sertanejos de hoje, os *Barretos* da vida, chapéu de *cowboy*. Era um grande cantor, que fazia contraponto a Luiz Gonzaga, inaugurando a música *country*, a campesina brasileira. Trazia ao Brasil este modo de cantar típico de Tirol, da Baviera, na Alemanha e na Áustria, desenvolvido no oeste americano-europeu o “tira o leite”.

Bob Nelson era um dos meus ídolos, ele de um lado e Luiz Gonzaga do outro. Porque, já naquele momento, tinha meus interesses voltados para toda gama de música existente, de música acessível, na Rádio Nacional do Rio de Janeiro, na Rádio Tupi, que chegavam no interior da Bahia. Já naquele momento, tinha meu interesse voltado para músicas populares – músicas populares de vários centros urbanos, principalmente o samba –, mas também a música clássica, Beethoven, Mozart, Chopin, Sebastian Bach. Naquela época, era o rádio. Na minha cidade, apenas quatro casas tinham vitrola. A casa do prefeito, o senhor Oswaldo, a do comerciante, o senhor Wanderley, e a casa dos dois médicos, meu pai, o Dr. Gil e o dr. Gouvêa. Minha cidadezinha já era um Município, de Ituaçu: tinha uma paróquia, um juizado, um farmacêutico – meu padrinho –, um advogado, o coletor, dois dentistas, um formado e outro prático. Tinha duas ruas principais, a de baixo e outra, a de cima, cortadas por quatro ruas paralelas, e um total de 800 habitantes. Uma cidade com todo este microcosmo institucional e cultural, correios e telégrafos, uma pequena cadeia e tudo isto com um pouquinho mais de gente do somos, neste auditório.

Estou falando de 1945, há 60 anos. Enfim, comecei de improviso, para dar a vocês a contextualização do que é cultura, do que são as trocas simbólicas e subjetivas. O fato de as pessoas viverem em comunidade e terem que se falar, que se comunicar, a troca de sentimentos, pensamentos, angústias, dúvidas, ambições, dúvidas diante da morte, eternidade, diante de Deus. Portanto, o *outro*, a linguagem, aquilo que Freud chama de *o outro*, para o qual devemos estar atentos. Uma das atividades básicas é o esforço permanente de fazer compreender aos nossos homens, mulheres, jovens e crianças que cultura é isto, é este conjunto da produção humana para o homem.

A produção da ciência, do conhecimento, da máquina, dos braços, das pernas, dos pés... Aquilo se faz com os pés, com as mãos. Não preciso nem falar dos fenômenos culturais extraordinários, Pelé e Garrincha. Ainda que eles queiram se confinar ao mundo dos esportes, são mais que isto, são cultura. O peixe pintado que acabei de comer, o surubim, ele é natureza, mas o prato que comi é cultura. O tempero que se misturou a ele, a temperatura da brasa que o assou, a forma de extrair o óleo que o fritou, a forma de fazer o licor de pequi que bebi, logo após a refeição, tudo isto é cultura. Este é o problema, aspectos de nossa santa ignorância que precisamos vencer. Fomos condicionados a entender cultura como sendo a música que vem da Europa, o balé que vem da Rússia, a música que vem dos Estados Unidos, o jarro de flores que ornamenta as salas das elites. E não é. Cultura é muito mais do que isto. Cultura são todos nossos gestos, nossa vela acesa aos pés de São Benedito, o nosso encontro, o nosso diálogo. Vamos ali ver

o que está acontecendo, esse gesto de sair de sua casa e vir aqui buscar entendimento, o diálogo entre nós, tudo, o desenho no bordado do sapato que alguém faz, ou técnico da fábrica dos sapatos mais modernos do Rio Grande do Sul, tudo isto é cultura.

Estava comentando outro dia os *aparelhos* de cassete, DVD, televisores – importantes itens da economia, da produção – não existiriam se não fosse o desejo, a necessidade, que é do imperativo cultural, que é a comunicação. Os pneus da Pirelli ou Michelin, grandes conglomerados internacionais, riquíssimos, não existiriam se não fosse para nos transportar, a nós mesmos, seres humanos, em nosso afã, na nossa ânsia de encontrar o *outro* em outro lugar. Todos os itens importantes da economia, aviões, caminhões, tudo. Não se produz nada neste mundo, não se fabrica nada neste mundo, não se inventa nada neste mundo que não seja por um propósito cultural. Qualquer coisa que fazemos neste mundo... Este microfone existe por um propósito cultural, para levar minha fala até o alto-falante, que leva minha fala aos vossos ouvidos, corações que fazem tremer e arrepiar. É assim, tudo é cultura. É evidente que vivemos num mundo de especializações. “Cada macaco no seu galho”. Lugar dos médicos, engenheiros, ideólogos, tecnólogos, políticos, artistas, administradores, pintores, lavradores, escritores. Claro, a especialização.

Tivemos que fazer a divisão do trabalho, a divisão internacional do trabalho, para que as tarefas fossem divididas, mas, para que todos pudessem realizar o imperativo desta vida, o imperativo do convívio, da comunicação, do compartilhamento, da capacidade de nos dividirmos em seres afetivos, seres amorosos e realizar aquilo que os crentes chamam de amor de deus, e os que não acreditam são obrigados a chamar de amor dos homens.

Quero convocar a todos para que se somem os esforços no sentido de que estas especializações, de que os galhos de cada um de nós se juntem numa grande árvore, na árvore do Sistema Nacional de Cultura, do Plano Nacional de Cultura. Para que os esforços do pensar sejam cada vez mais unificados, cada vez mais juntos, para que os resultados destes esforços reflitam os desejos comuns, os desejos de todos. Vocês estão aqui para tratar destas questões, as contribuições, as dúvidas, as queixas, os ceticismos e os sonhos que todos têm com relação ao que deva ser cultura, ao que deva ser o papel do Estado na cultura, o papel do empresário na cultura, do cidadão na cultura.

Vocês estão sendo chamados. Os Secretários de Cultura, os secretários de outras pastas, como a do Turismo. Não há turismo sem cultura. Por que alguém vai para Paris? Por que alguém junta seus trocados para visitar Paris? O trabalhador da classe média, vai por causa da Torre Eiffel, por causa do Arco do Triunfo, daquele vinho produzido em Bordeaux, que é uma maravilha, que só tem na França, por causa daquele queijo fedido, que todos dizem que é muito bom. Ainda que seja fedido, ele precisa experimentar, por que vem da França. E mais importante do que ele comprar este queijo no supermercado de Cuiabá, é ele ir à França, experimentá-lo em Paris, por que aquilo é a cultura daquele povo. Ele vai e passa a fazer parte dos números do turismo, dos mais de 60 milhões de turistas por ano que visitam a França. Quem foi que levou a Paris o rapazinho da classe média de Cuiabá, que passou 5 anos juntando dinheiro? Foi a Torre Eiffel, foi o Arco do Triunfo...

Quero parabenizar esta casa por nos abrigar, parabenizar os secretários de cultura, que vieram de 20 estados do Brasil num Fórum, num fórum que já existe há muitos anos, que dentre outros é o embrião desta capacidade articuladora, organizadora, planejadora que queremos que o Sistema Nacional do País dê à nação, dê ao País. Enfim, parabenizar os deputados presentes, a Câmara de Deputados em Brasília. Modesta Comissão de Educação e Cultura, modesta, mas estratégica e importante. Quero parabenizar os governadores, homens que começam a dizer a suas comunidades, a seus estados da importância da

cultura, que começam a prestigiar cultura e lutam pela melhoria do orçamento da cultura no País. Ao Congresso Nacional, por meio dos vários senadores, alguns mais próximos da cultura, como José Sarney, ele próprio escritor, homem de letras, como outros que buscam fazer com que tenhamos uma lei que obrigue aos nossos Estados a dedicarem 5% de seus orçamentos à cultura, nossos municípios 1%, e o nosso governo federal, 2%. Esta batalha por mais recursos, mais ferramentas, não é para que façamos o Estado fazer cultura, como muita gente pensa. Nosso propósito é dar ferramentas, dar vara e anzol para que se pesque. Toda esta nova mobilização pelo país, no sentido de trazer essa consciência à tona, de que cultura está no sapato e no xampu, na marca da grife elegante da sua roupa, até a pasta de dente, com um ingrediente de um laboratório da Suíça, que faz com que o seu dente fique mais brilhante. A ciência, o pensamento, a filosofia, a arte. Toda esta consciência é nosso mundo cultural, portanto, todas as nossas relações humanas, todas nossas relações técnicas, todas nossas relações políticas, tudo isso tem que ser pensado, sentido e vivido como dimensão cultural.

Eu, enfim, tenho a impressão de que era disto que queria falar. Graças à contribuição milionária dos acasos, erros, equívocos, a gente começou por onde não devia, Bob Nelson e Luiz Gonzaga. A transformação é assim mesmo. A menina que andou na linha o trem matou, para citar mais uma passagem da música popular brasileira, um verso de uma canção dos novos baianos. Para dizer que a vida não é feita só dos caminhos certos, a vida é feita dos caminhos certos e dos caminhos errados, dos caminhos e descaminhos. A vida é feita, como dizia o poeta Oswald de Andrade, da contribuição milionária de todos os erros.



# *Desafios para a Cultura no Brasil*

**Márcio Meira**

*Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura – 2003/2006*

O Brasil é o quinto território do planeta e uma das megadiversidades socioambientais do globo; possui a quinta população, cuja origem étnica, a mais diversa, tem longa experiência de mestiçagem biológica e cultural. Nossa economia é a décima primeira do mundo e apresenta enorme potencial de desenvolvimento, embora sejamos o sexto país do mundo com a pior distribuição de renda. O país tem, ao mesmo tempo, enormes dificuldades a superar e grandes possibilidades de inserção emergente e protagonista, num cenário mundial em que a cultura, via globalização tecnológica, ganha contornos jamais vistos.

Este é um tempo em que a soberania das nações e a autonomia dos povos e de suas culturas estão em um impasse. O momento histórico é marcado pelas novas tecnologias de informação e comunicação e, nele, a cultura é “capital simbólico” cada vez mais decisivo na diplomacia, na economia e na política contemporâneas. Este “capital” poderá ou não contribuir decisivamente para o desenvolvimento e o diálogo entre os povos, o combate à pobreza, à intolerância, à guerra, ao totalitarismo e à opressão, como ainda se vê hoje.

É diante deste impasse e em busca de novos caminhos que a UNESCO aprovou, em 2005, uma Convenção Internacional sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Esta Convenção encaminha garantias aos Estados Nacionais para o estabelecimento de políticas que sustentem a continuidade de suas dinâmicas culturais, sem que haja, entretanto, qualquer traço de xenofobia, agressão aos direitos humanos ou dirigismo cultural. E indica que as novas tecnologias devem ampliar a circulação, em termos globais, de bens e serviços culturais alternativos aos centros unilaterais de poder. A aprovação desta Convenção contou com a atuação atenta do governo do presidente Lula, em todos os fóruns internacionais que a precederam, e o Ministro da Cultura, Gilberto Gil, marcou presença pessoal na plenária final, que a aprovou.

O Brasil, diante dos princípios desta histórica Convenção e do papel social, simbólico, político e econômico da cultura, nos cenários nacional e internacional, busca novos rumos. Após uma longa história de política cultural marcada pela irregularidade e instabilidade, propõe-se, agora, a dar um salto qualitativo, para atingir um novo patamar conceitual e de gestão institucional. Uma política cultural central, permanente, abrangente, pública, democrática, descentralizada, integrada e conectada com o mundo. A instituição de um Plano Nacional de Cultura e um Sistema Nacional de Cultura, com financiamento adequado, é peça fundamental e estruturante deste novo momento histórico e precisa de terreno fértil para sua implantação no Brasil do século XXI.

A Nação brasileira ainda não compreende satisfatoriamente o lugar estratégico que deve ter a cultura no processo de desenvolvimento social, político e econômico do país. Nosso federalismo cultural ainda é frágil e acentuado pelas desigualdades regionais, sociais e econômicas. Some-se a isto o paradoxo de ser um país com rica e criativa diversidade cultural, mas de baixa conscientização de que o acesso a

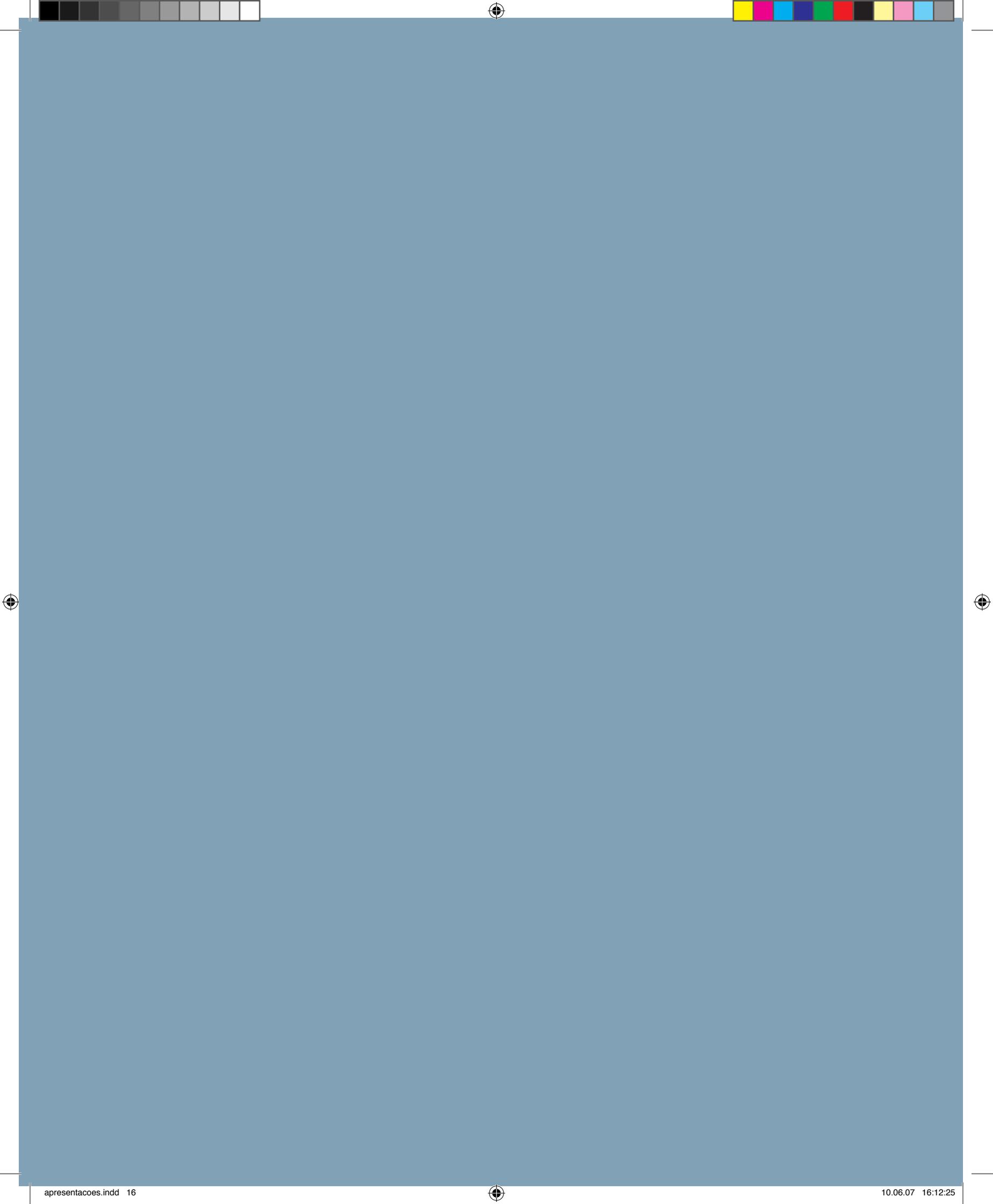
esta produção cultural nacional e universal é um direito de todos os cidadãos. O diagnóstico da situação das últimas décadas reflete alguns avanços na legislação, no papel e atuação do Estado, e na própria visão e ação da sociedade e da comunidade acerca da cultura. No entanto, ainda temos muito trabalho pela frente.

O Ministério da Cultura realizou, em 2005, a primeira Conferência Nacional de Cultura convocada pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Com esta iniciativa, o Estado reconheceu, conforme inscrito na Constituição brasileira, a importância da participação direta da sociedade para a formulação de políticas públicas e a formação e consolidação de uma cultura política democrática. De julho a novembro de 2005, 190 Municípios brasileiros realizaram suas conferências municipais ou se reuniram para realizar conferências intermunicipais, criando uma rede participativa e um processo cooperativo entre União, Estados e Municípios jamais vistos na história do movimento cultural brasileiro.

Estas conferências, além de discutir os Sistemas Municipais e Regionais de Cultura, elegeram delegados e indicaram propostas para as conferências estaduais. Em alguns Estados e Capitais, foram realizadas pré-conferências para regiões ou setores da produção cultural, contribuindo para descentralizar e desconcentrar o processo de discussão. O MinC estima que este processo envolveu a participação direta de cerca de 60.000 pessoas, em mais de 700 Municípios, em 25 Estados da federação e no Distrito Federal. Concluída a Conferência, foram aprovadas 63 diretrizes de política pública de cultura para o país. Estas diretrizes constituem uma base legítima a partir da qual, nos próximos anos, possam vir a ser formulados e implementados planos de cultura, na federação brasileira. Elas são a razão de ser deste livro.

A partir de 2006, o Ministério da Cultura elaborará o projeto de lei, detalhando o Plano Nacional de Cultura, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, como determina a Constituição Federal. Este será um passo determinante na consolidação de uma política pública de cultura no Brasil, com a institucionalização não somente do Plano, mas também do Sistema Nacional de Cultura, instrumento operacional desta política pública. Em 2006, o SNC já contabiliza a adesão voluntária de 21 Estados e cerca de 1.920 Municípios brasileiros. São ações que, certamente, farão germinar o terreno onde se semeiam tantas esperanças e sonhos, por um Brasil que conquiste um desenvolvimento de qualidade para todo o seu povo, no qual a cultura seja uma dimensão central de sua economia, diversidade e cidadania.





# Sumário

## APRESENTAÇÕES

Cultura São Todos os Nossos Gestos | *Gilberto Gil* IX

Desafios para a Cultura no Brasil | *Márcio Meira* XIII

## QUANDO O TEMA É CULTURA E POLÍTICA PÚBLICA

Direitos Culturais: do Reconhecimento da Fundamentalidade à Necessidade de Simplificação | *Francisco Humberto Cunha Filho* 23

A Construção do Plano Nacional da Cultura e o Processo de Revisão do Plano Nacional de Educação | *Clodoaldo José de Souza* 35

A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e Desafios | *Raquel Rolnik* 39

A Política Cultural e as Cidades | *Bernardo Novaes da Mata Machado* 49

O Ministério da Cultura no Governo Luiz Inácio Lula da Silva: um Primeiro Balanço | *Frederico Barbosa* 57

## A CONFERÊNCIA PASSO A PASSO

A Conferência Passo a Passo 85

## CNC: SUBSÍDIOS PARA METODOLOGIA

Oficina de Informações sobre a Metodologia da 1ª CNC | *Márcio Meira* 91

Metodologia da 1ª CNC: Ampliação e Qualificação da Participação Social na Elaboração de Políticas Públicas | *Eduardo Rombauer van den Bosch, Clóvis Henrique Leite Souza e Sumaya Cristina Dounis* 95

## TEXTOS-BASE DOS EIXOS TEMÁTICOS

Gestão Pública da Cultura, Cultura É Cidadania e Democracia, Economia da Cultura, Patrimônio Cultural e Comunicação É Cultura | *Lia Calabre, Antonio Augusto Arantes, Marcelo Brito, Elizabete Jaguaribe e Rodrigo Savazoni* 109

## SEMINÁRIOS SETORIAIS

As Bacias Culturais e o Ecossistema da Cultura | *Gilberto Gil* 127

Estado e Sociedade e a Construção de Políticas Públicas de Cultura | *Danilo Santos de Miranda* 129

Vetores da Política Cultural Contemporânea | *Teixeira Coelho* 133

Gestão ou Gestação Pública da Cultura: Reflexões sobre o Papel do Estado na Produção Cultural Contemporânea | *Durval Muniz de Albuquerque Júnior* 135

O Seminário Setorial de Cultura da Região Sudeste | *Paulo Delgado* 143



## PLENÁRIA NACIONAL – SOLENIDADE DE ABERTURA

Pronunciamentos | *Paulo Delgado, Pedro Ivo de Souza Batista, Romancil Gentil Kretã, João Roberto Peixe, Vera Mussi, Jaime Nualart, Jurema Souza Machado, Francisco Pinõn, Luiz Gil Siuffo Pereira, Carlos Eduardo Moreira, Márcio Favilla Lucca de Paula, Luiz Dulci, Jacques Wagner, Patrus Ananias, Marina Silva e Gilberto Gil* **149**

## CONFERÊNCIAS E MESAS-REDONDAS

A Cultura na Ibero-América: Fator de Desenvolvimento e de Integração | *Francisco Pinõn* **173**

A Cultura e as Políticas Culturais no México | *Jaime Nualart* **179**

Mercosul Cultural: Antecedentes, Atualidade e Perspectivas | *Eva Piworwarski* **185**

A Implantação dos Sistemas Públicos de Cultura, Educação e Saúde no Brasil | *Carlos Abicalil, Márcio Meira e Maria Natividade Gomes da Silva Teixeira Santana* **189**

Convenção Internacional da Diversidade Cultural | *Paulo Delgado* **202**

O Brasil e a Convenção Internacional da Diversidade Cultural | *Marcelo Dantas* **207**

Agenda 21 da Cultura | *Victor Ortiz* **213**

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa | *Nazaré Pedroza* **217**

O Papel do Estado e da Sociedade na Construção das Políticas Públicas da Cultura | *Emir Sader* **221**

O Processo de Formulação do Plano Nacional de Cultura | *Sérgio Sá Leitão* **227**

Comentários à Convenção Internacional da Diversidade Cultural | *Sérgio Mamberti* **231**

## MESAS-REDONDAS DOS EIXOS TEMÁTICOS

Gestão Pública e Cultura | *Isaura Botelho e Vicente Trevas* **237**

Cultura É Cidadania e Democracia | *Célio Turino e Sérgio Mamberti* **243**

Economia da Cultura | *Antonio Grassi, Claudia Martins Ramalho e Sérgio Xavier* **249**

Patrimônio Cultural | *Mário Chagas, José do Nascimento Júnior, Jurema Machado e Érica Diogo* **257**

Comunicação É Cultura | *Eugênio Bucci, Jorge da Cunha Lima e José Araripe Jr.* **263**

## PLENÁRIA NACIONAL – SOLENIDADE DE ENCERRAMENTO

Carta de Brasília **271**

Pronunciamentos | *Maria Eugênia Stein, João Roberto Peixe, Daniel González, Cláudio Langone e Juca Ferreira* **273**

Leitura das Moções **281**



## RELATÓRIO FINAL DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA

Conferências Municipais e Intermunicipais: Mapas e Tabelas	293
Conferências Estaduais de Cultura: Diretrizes Aprovadas	361
Seminários Setoriais de Cultura: Diretrizes Aprovadas	431
Plenária Nacional: Diretrizes, Complementos e Contribuições dos Participantes	445
Relatório Final da 1ª CNC	489
Balanço Final da 1ª CNC   <i>Lia Calabre</i>	523

## ANEXOS

Entidades da Sociedade Civil Representadas na 1ª CNC	533
Avaliação dos Grupos de Discussão	536
Portaria 180 – Regulamento da 1ª CNC	537
Protocolo de Intenções do Sistema Nacional de Cultura	543
UNESCO – Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais	545
Propostas de Diretrizes e Metas para o Plano Nacional de Educação	553
Leis	557
Relação de Siglas	575



# *Quando o Tema É Cultura e Política Pública*

## **DIREITOS CULTURAIS: DO RECONHECIMENTO DA FUNDAMENTALIDADE À NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO**

Francisco Humberto Cunha Filho

## **A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA E O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Clodoaldo José de Souza

## **A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS: AVANÇOS E DESAFIOS**

Raquel Rolnik

## **A POLÍTICA CULTURAL E AS CIDADES**

Bernardo Novaes Mata Machado

## **O MINISTÉRIO DA CULTURA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: UM PRIMEIRO BALANÇO**

Frederico Barbosa



# DIREITOS CULTURAIS: DO RECONHECIMENTO DA FUNDAMENTALIDADE À NECESSIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO

**Francisco Humberto Cunha Filho**

*Doutor e Mestre em Direito - Professor da Universidade de Fortaleza*



## 1. INTRODUÇÃO

O tema cultura se projetou nos últimos anos, sobressaindo-se na pauta dos debates particulares e nas preocupações do poder público. Quando este fenômeno ocorre, é natural que conflitos de interesse sejam evidenciados, para cuja solução se recorre aos instrumentos capazes de solucioná-los. Um destes instrumentos é a legislação que rege o setor, a qual, nestas horas, não constitui exceção e inevitavelmente também passa por análise, em decorrência do fato de que, sendo efetivamente testada, mostra suas eventuais fragilidades, como dispersão, desatualização e incompletude.

O presente estudo busca evidenciar, em primeiro lugar, o contexto de surgimento dos direitos culturais, no âmago das declarações de direitos fundamentais, inseridas ou reconhecidas pelas constituições políticas dos países, as quais, surgidas em blocos de características semelhantes, fizeram com que estes direitos fossem classificados como pertencentes a “gerações” específicas.

Buscam-se os reflexos concretos destas conquistas, nos diferentes estágios da vida brasileira, evidenciando a necessidade de correlacionar os direitos culturais às garantias indispensáveis a sua efetivação. Imiscui-se, por evidente necessidade, nos fatos dispositivos que a atual Constituição Federal dedica ao tema.

Em passo final, observa-se a legislação que propicia a operacionalização cotidiana dos direitos culturais, perquirindo sobre sua compatibilidade de fundamentos com a Constituição vigente, bem como sobre a adequação aos tempos atuais.

Todos estes lances se desenvolvem sob a premissa e a consciência de que há ordem constitucional, impondo uma regência democratizada da atuação estatal no setor da cultura, segmento historicamente tratado como uma “ilha” aristocrática, algo incompatível com o ambiente jurídico-político no qual “todo poder emana do povo”.

## RESUMO

O presente estudo busca evidenciar o contexto de surgimento dos direitos culturais no âmago das declarações de direitos fundamentais reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, para, a partir disto, compreender-lhes o status e a real importância jurídica. Destaca, ainda, a necessidade de correlacionar os direitos culturais às garantias indispensáveis à sua efetivação.

A dimensão mais pragmática do estudo observa a legislação cultural do país, refletindo sobre sua compatibilidade de fundamentos com a Constituição vigente, bem como sobre a adequação aos tempos atuais, concluindo que a mesma carece de atualização, simplificação e unidade.

## FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO

Francisco Humberto Cunha Filho é Mestre (UFCE) e Doutor em Direito (UFPE). Como professor, está vinculado à Universidade de Fortaleza (UNIFOR). É autor de vários livros e artigos sobre Direitos Culturais. Na vida pública, ocupou o cargo de Diretor de Cultura da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará, e foi titular da Secretaria de Cultura de Guaramiranga, no mesmo Estado. É advogado da União e membro da Comissão de Cultura da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Ceará.

1. Na Antiguidade, a ausência da noção de direito está relacionada com a estrutura social organicista, na qual a pessoa valia enquanto membro da pólis (ver: BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos; organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 371-386). Na Idade Média, em decorrência da concepção absolutista de Estado, sustentada pela doutrina de que o rei não erra (ver: MEREU, Ítalo: A Morte como Pena: Ensaio sobre a Violência Legal; tradução de Cristina Sarteschi. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 50).

2. MORE, Thomas: Utopia; tradução de Luís de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1997, pp. 26-30.

3. TAVARES, André Ramos: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-15.

4. BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos; organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 444: “(...) poderíamos sustentar que um critério de distinção entre aquilo que é passível de ser submetido à regra da maioria e aquilo que não é está na distinção entre o opinável e o não opinável, distinção que arrasta consigo uma outra, entre aquilo que é negociável e aquilo que não é negociável. Os valores, os princípios, os postulados éticos, e, naturalmente, os direitos fundamentais, não são opináveis e, portanto, tampouco negociáveis. Por que assim são, a regra do maior número, que tem a ver apenas com o opinável, não é competente para julgá-los”.

5. Kelsen, Hans: Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 247: “A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. (...) A Constituição representa o escalão do Direito positivo mais elevado”.

6. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet: Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pp. 103-136.

7. Nos primórdios do estudo deste tema, os juristas convergiam para chamar os blocos históricos de direitos fundamentais de “gerações”. Contudo, percebendo que a expressão, por evocar a sucessão biológica da humanidade, dava a entender que, quando uma nova geração surgia, a antecedente dentro em pouco desaparecia, o que não representava a realidade dos direitos fundamentais, que sempre iam se acumulando. Por isto, muitos passaram a substituir a expressão “gerações” por outras como “esferas” ou “dimensões” de direitos fundamentais, que dão a idéia de cumulatividade dos referidos direitos.

## 2. A NOÇÃO DO QUE SEJA UM DIREITO

Para o adequado conhecimento do tema “direitos culturais”, é necessário fixar o que se entende por esta expressão, sendo preciso saber, primeiramente, aquilo que lhe é nuclear, ou seja, “um” direito. Note-se que não se propõe uma discussão teórica nem filosófica sobre o que seja “o” Direito, enquanto instrumento de organização social ou ciência, mas, simplesmente, busca-se resposta à singela indagação: o que é um direito?

Todos têm a noção intuitiva de que um direito corresponde a um benefício, algo bom, um bem. Esta noção é correta e pode ser expressa, em termos mais técnicos, da seguinte maneira: um direito é um bem jurídico que integra o patrimônio de quem o possui (titular) e, em virtude disto, pode ser defendido contra tudo e contra todos, inclusive contra o Estado.

Vê-se que há solidez e estabilidade na proposta de definição do que seja um direito, mas, um bem jurídico com estas características, é algo recente na história humana. Na Antiguidade e na Idade Média, poder-se-ia falar em algo próximo, doravante designado “prerrogativa”, que não se confunde com um direito, por lhe faltar o elemento estabilidade<sup>1</sup>. É revelador o exemplo que pode ser colhido do livro Utopia, de Thomas More, no qual é relatado que famílias ocupantes há gerações de certas terras inglesas estavam sendo expulsas para dar lugar à plantação de forragem necessária a alimentar carneiros, face à tendência econômica da época, que era a exploração de lã<sup>2</sup>. Este exemplo faz com que se conclua que nem mesmo o exercício prolongado, atávico, de uma prerrogativa tinha o condão de sedimentá-la entre os bens de quem dela usufruía.

Percebe-se, por inferência, que só há segurança para se falar em direito a partir do momento em que se pôde controlar o Estado, o que veio a ocorrer de forma mais visível com o advento do “constitucionalismo”<sup>3</sup>, por meio do qual se desenvolveu a idéia de que os países, ao se organizarem, deveriam, antes de tudo, traçar claramente a “regra do jogo”<sup>4</sup> das relações sociais, definindo os campos de atuação do Estado, da sociedade e dos indivíduos, em documento escrito, designado “Constituição”.

## 3. A HIERARQUIA DOS DIREITOS COMO PRESSUPOSTO DA DEFINIÇÃO DE UM NÚCLEO FUNDAMENTAL

Sendo a Constituição o documento jurídico inaugurador das sociedades politicamente

organizadas, logo foi envolvida pela idéia de que se tratava de um conjunto de normas especiais; a conseqüência deste entendimento foi a averiguação de que as prescrições jurídicas se organizavam em escalas<sup>5</sup>, sendo algumas superiores quando comparadas às demais. Óbvio que as superiores eram tidas como principais e mais importantes, sendo, exemplos delas, as relativas aos órgãos de exercício dos poderes, aos preceitos da organização política e aos fundamentos do exercício da autoridade. Não demorou muito para se perceber que estas normas superiores apenas se constituíam em instrumentos para uma finalidade maior: a proteção dos bens jurídicos mais relevantes no seio das sociedades, como a democracia, o pluralismo político e os direitos tidos como os mais importantes, que passaram a ser chamados de “direitos fundamentais”.

A elevação de certos direitos ao patamar de fundamentais os dotou de determinadas prerrogativas especiais<sup>6</sup>, como a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de eliminação dos mesmos, bem como a preferência na efetivação. A efetivação, aliás, constitui o ponto de maior fragilidade dos direitos e, por esta razão, far-se-á, doravante, pequeno resgate histórico da origem dos direitos fundamentais (com enfoque nos culturais), de maneira a demonstrar que os mesmos podem ser organizados em grupos específicos, a partir de características semelhantes e, em conseqüência, possuem diferentes meios e dificuldades de implementação. Como dizem os estudiosos do tema, grandes eventos humanos determinaram o surgimento de “gerações” específicas de direitos fundamentais<sup>7</sup>. Para que se entenda com maior clareza: de tempos em tempos ocorrem “ondas” de mudanças das constituições dos países e, por conseguinte, a ampliação dos direitos fundamentais que elas consagram<sup>8</sup>.

A primeira geração dos direitos fundamentais surgiu como direta conseqüência da ruptura com os costumes e práticas medievais, ruptura esta simbolizada pela Revolução Francesa. Caracterizava o “antigo regime” o exercício do poder absoluto, bem como restrições às liberdades de religião, pensamento, manifestação, comércio, profissão e semelhantes<sup>9</sup>. Corolário, os direitos então buscados eram os que corrigiam as referidas distorções, razão pela qual são chamados “direitos de liberdade”, cuja efetivação é, se não simples, pouco dispendiosa, porque não demanda do Estado uma prestação, uma entrega de bens ou serviços, mas, ao contrário, exige que ele se omita, para que as liberdades sejam desenvolvidas. Nesta geração, há direitos fundamentais no campo

da cultura, como a liberdade para criação e manifestação das produções do intelecto.

As liberdades públicas foram privilegiadas com exclusividade por mais de um século, não sem conviverem com a constatação de que, isoladamente, aguçavam as desigualdades, pois somente favoreciam aos que possuíam meios de comerciar, criar, expor. Geraram, por esta razão, uma idéia de contraponto, da qual pode ser síntese a construção filosófica de Karl Marx<sup>10</sup>. O trecho da experiência do que ficou conhecida por “comunismo real” com o ensaio de bancarrota do capitalismo (simbolizado pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929) foi o segundo evento determinante para que surgisse mais uma geração de direitos fundamentais, construídos no sentido de que todos os que não pudessem sozinhos obter acesso aos benefícios de uma vida digna, recebessem do Estado instrumentos que construísem uma paridade aceitável entre as pessoas. Compunha-se, então, a tríade dos direitos sociais, econômicos e culturais<sup>11</sup>, cuja efetivação, se comparada com as liberdades, é bem mais difícil porque, neste caso, não se admite abstenção do Estado, mas, ao contrário, exige-se dele ativa atuação no fornecimento de bens e na prestação de serviços. Aumenta a dificuldade o fato de que o Estado, para cumprir estas novas tarefas, precisa de mais dinheiro, o qual é obtido a partir do incremento da tributação. E mais: as lutas sociais por mais e mais direitos fundamentais dificultam o estabelecimento de prioridades; a consequência desta inflação é a diluição da importância de todos eles, eliminando, do ponto de vista dos fatos, a fundamentalidade de que são dotados.

O terceiro evento determinante foi a Segunda Guerra Mundial, conflito catastrófico para a humanidade que, pela via do sofrimento, legou a certeza de que os direitos fundamentais não poderiam se vincular exclusivamente aos indivíduos ou a certos grupos específicos. As bombas atômicas, os holocaustos, a destruição de patrimônios históricos e artísticos e a própria ameaça de extinção de toda a vida no planeta, induziram à certeza de que há bens jurídicos sem fronteiras, por que pertencem a todos, enquanto coletividade, e a cada um, enquanto indivíduo. Desta nova convicção, decorre um sentimento de **fraternidade** que, na linguagem técnica dos juristas, gera direitos e deveres solidários relativamente a estes bens. É exemplo muito revelador desta terceira geração de direitos fundamentais o dispositivo do inciso LXXIII do Art. 5º da Constituição Federal do Brasil, no qual é assegurado, a qualquer cidadão, o

direito de, por meio de ação popular, propor a anulação de “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao **patrimônio histórico e cultural**”.

Todos os eventos referidos, tidos como marcos da necessidade de construção das gerações de direitos fundamentais, ostentaram a violência em seus fundamentos. Por este motivo, uma lição emergiu, em forma de antítese a tão dura realidade: a necessidade de construir uma **cultura de paz**<sup>12</sup>, lastreada em algo permanente, capaz de harmonizar os direitos de liberdade com os de igualdade e os de fraternidade/solidariedade, os quais vão para muito além de simplesmente evocar o lema de uma revolução burguesa, porque, na essência, realizam o substrato da democracia, teorizado no célebre Discurso de Péricles, o grande estadista ateniense: igualdade de todos, em ambiente de liberdade, com a consciência de que a vida, em sociedade, tem fins comuns<sup>13</sup>.

A quarta geração de direitos fundamentais, fala-se como sendo a do direito à democracia, precisamente porque esta forma de governo é a que possibilita o pluralismo de idéias, indispensável à harmonização de valores conflitantes, permanecendo-se dentro de um ambiente de paz.

#### 4. A DELIMITAÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS

Visto que um direito é um bem jurídico, um direito cultural é um destes bens, especificamente relacionado com a cultura. Mas esta constatação, inicialmente, é mais problemática do que reveladora, em virtude do fato de ser extremamente difícil definir cultura, o que é evidenciado pela existência de centenas de tentativas<sup>14</sup>. Já ocorreu oportunidade de síntese da questão, nos seguintes termos: “Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: 1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; mais utilizado para se referir aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito “homem popular”; 2) um segundo, que confunde expressões como “arte”, “artesanato” e “folclore”, como sinônimas de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e a metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; 3) outro, que concebe cultura como o conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; 4) mais um, que direciona o significado

8. BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 514-529. Nesta obra pode ser encontrada uma das mais primorosas descrições das quatro “gerações” de direitos fundamentais, adiante sintetizadas.

9. TOCQUEVILLE, Alexis: O Antigo Regime e a Revolução; tradução de Yvonne Jean. Brasília: UnB, 1997, pp. 71-76.

10. MARX e ENGELS: Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 66: “(...) O primeiro passo na revolução operária é a elevação do proletariado à classe dominante, a conquista da democracia. O proletariado utilizará seu domínio político para arrancar pouco a pouco todo o capital à burguesia para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, ou seja, do proletariado organizado como classe dominante (...)”.

11. Note-se que literalmente é neste momento que surgem “formalmente” os direitos culturais, cuja exemplificação poderia ser a proteção ao patrimônio cultural, o fomento pecuniário aos criadores, o estabelecimento de estruturas públicas para o desempenho das manifestações etc.

12. KANT... [et al.]: A Paz Perpétua: um Projeto para Hoje; tradução de J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 40. Nesta obra, ao propor “o primeiro artigo definitivo para a paz perpétua”, Kant entende que ela se vincula à seguinte pré-condição: “a Constituição civil em cada estado deve ser republicana”.

13. MOSSÉ, Claude: Atenas: a História de uma Democracia. Brasília: UnB, 1997, pp. 35-48.

14. SAVRANSKI, I: A Cultura e as suas Funções. Moscou: Edições Progresso: 1986, p. 5: “segundo estimativa dos culturólogos americanos Kroeber e Clyde Kluckhohn, nos anos 50 de nosso século, havia cento e sessenta e quatro definições de cultura e, segundo A. Moles, nos anos 70, já existiam duzentas e cinquenta”.

15. CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pp. 22-23.

16. CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pp. 29-35.

17. Art. 5º, IV, IX, XIII, XVII, XXVII, XXVIII, XXIX, LXXIII.

18. Art. 6º.

19. Art. 7º XXXII.

20. Art. 5º, § 2º.

21. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1991, pp. 539-540.

22. Este trâmite é o mesmo de aprovação das Emendas Constitucionais, segundo o Art. 60 da Constituição Federal.

23. Art. 5º, § 3º.

24. São exemplos: a Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 9 de setembro de 1886, Revista em Paris, a 24 de julho de 1971; a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada em Paris, em 17 de outubro de 2003.

25. Trata-se da Seção II (Da Cultura) do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e Do Desporto) do Título VIII (Da Ordem Social). Literalmente: Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para

de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; 5) ainda o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...); 6) por último, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade<sup>15</sup>”.

Se for tomada a dimensão antropológica, na qual se entende que cultura é toda ação humana, física ou simbólica, exercida sobre o meio em que vive, por ser excessivamente larga, não seria adequada para delimitar os direitos culturais, isto porque, todos os direitos (civil, penal, administrativo, constitucional...), sendo criações humanas, seriam, neste sentido, culturais.

De outra forma, uma definição setorial, como a que busca identificar a cultura com a arte, é também inservível, mas em virtude do motivo oposto: deixa de contemplar muitos segmentos culturais.

O método razoável para delimitar os direitos culturais é o da inferência, pelo qual se excluem os direitos já consagrados como de ramos tradicionais; junta-se a isto os direitos que o senso comum entende vinculados à cultura. Desta operação, chega-se ao resultado de que os direitos culturais são os que se relacionam com as artes, com a memória coletiva e com a transmissão (formal e informal) de saberes<sup>16</sup>.

## 5. A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS CULTURAIS

O surgimento e a dimensão do que se pode entender por direito fundamental, impõe saber quais direitos culturais têm este *status*. Para esta tarefa, é necessário dizer que há um Título na Constituição Federal denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Deste modo, os direitos culturais inseridos neste Título são fundamentais por expressa determinação do legislador constituinte. A investigação de quais seriam tais direitos revela, dentre outros, os seguintes: liberdade de manifestação; liberdade de expressão da atividade artística; liberdade de exercício profissional artístico; liberdade de associação artística, inclusive de natureza sindical; propriedade, transmissão hereditária e poder de fiscalização sobre as criações do intelecto, bem como sobre a imagem, a representação, a interpretação, a voz e coisas análogas; proteção do patrimônio histórico e cultural como bem de natureza difusa, ou seja, pertencente a cada um dos brasileiros<sup>17</sup>; o lazer cultural; a educação<sup>18</sup>;

paridade e reconhecimento jurídico do trabalho intelectual relativamente aos demais tipos<sup>19</sup>.

Existe outro método identificador de um direito fundamental, para além de, expressamente, defini-lo como tal; mesmo fora da relação própria, um direito é tido como fundamental se tiver os mesmos princípios e regime dos demais, ou seja, se lhes for semelhante<sup>20</sup>. Os mais abalizados pensadores do tema concordam que o elemento de semelhança, que permeia todos os direitos fundamentais, é a “dignidade humana”, de onde se conclui que será fundamental qualquer direito, que, uma vez suprimido ou negligenciado, agrida irremediavelmente este valor<sup>21</sup>.

Outro meio de reconhecer um direito fundamental decorre de sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio de tratado ou convenção internacional, instrumentos estes que, quando versam sobre direitos humanos e são aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros<sup>22</sup>, são equivalentes às emendas constitucionais<sup>23</sup>. No campo da cultura, há grande relevância em se saber desta possibilidade, pois muito dos direitos culturais vigentes em nosso país têm matriz em documentos jurídicos internacionais<sup>24</sup>.

O desenho do quadro de identificação dos direitos fundamentais traz uma preocupação relativa aos direitos culturais, no sentido de saber se os que estão especificados na seção constitucional, especialmente dedicada à cultura, gozariam deste *status superior*<sup>25</sup>. A razão da dúvida decorre do fato de que referida Seção está bem distante do Título dos Direitos e Garantias Fundamentais: enquanto estes estão especificados nos art. 5º ao 17º, aquela é composta pelos artigos 215 e 216.

Os métodos identificadores dos direitos fundamentais, adrede referidos, fornecem elementos suficientes à solução deste impasse; se atentamente comparados os direitos culturais que figuram expressamente no rol dos fundamentais com os que estão na seção da cultura, não há grande inovação: proteção ao patrimônio cultural, liberdade e estímulo às criações artísticas, pluralismo cultural, democracia na gestão pública da cultura estão presentes em ambas as passagens constitucionais sob análise.

Ademais, observa-se que outros direitos culturais podem e são criados por legislação diversa; neste caso, eles se elevam ao *status* de fundamentais se puderem ser contemplados na situação de indispensáveis à dignidade humana e, também, se

decorrerem de avença internacional aprovada com o trâmite de emenda à Constituição.

## 6. O SISTEMA DE GARANTIAS DOS DIREITOS CULTURAIS

A compatibilidade da seção cultural da Constituição com a sua declaração de direitos fundamentais é algo que ainda, neste texto, precisa ser evidenciado. Foi dito que o segundo Título da Constituição Federal do Brasil é denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”; até agora, os direitos foram enfocados, mas omitidas as garantias.

Antes de aprofundar o tema, é recomendável elucidar uma confusão muito comum, consistente em se pensar que a palavra “direito” é sinônimo perfeito de “garantia”. Errado. Se assim fosse, o constituinte teria cometido um erro primário ao designar o Título II da Constituição Federal, pois repetira uma palavra, fazendo uso de sinônimo, ou seja, era o mesmo que ter dito “Dos Direitos e Direitos Fundamentais”, o que não teria lógica.

Se, por um lado, não se pode entender “garantia” como perfeita equivalência a “direito”, por outro, algo, adiante revelado, têm em comum. Diz-se que, no aspecto da efetividade, um direito corresponde a uma simples declaração (ex: todos podem realizar criações artísticas), já a garantia é o instrumento capaz de concretizar o que o direito declara (ex: o Estado criará fomentos aos que não têm recursos para realizar as criações artísticas). As garantias são, portanto, direitos especiais, de natureza secundária, que somente entram em cena quando os direitos, propriamente ditos, não são respeitados ou não podem ser efetivados voluntária e espontaneamente. As garantias são, poder-se-ia dizer, direitos que asseguram direitos. A concretização de um direito, não raro, exige múltiplas garantias, das mais diferentes naturezas, sejam jurídicas, políticas ou sociais<sup>26</sup>. Em síntese, as garantias são todos os elementos que convergem para que os direitos deixem de ser simples declarações e passem a se materializar na realidade.

Com este entendimento, não fica difícil compreender que a seção constitucional da cultura é, em grande parte, uma extensão da declaração dos direitos culturais fundamentais dos art. 5º ao 17º da Lei Superior, isto porque, a referida seção os repete em formato distinto e mais explícito e, quando avança para além disto, não realiza extravagância maior do que pormenorizar-lhes as garantias. Note-se, por exemplo, que estabelecer um plano de cultura,

integrar a comunidade na gestão cultural, destinar recursos para a cultura, estabelecer inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e outras formas de acautelamento e preservação do patrimônio cultural, guarnecer os documentos públicos, são essencialmente elementos garantidores dos direitos culturais declarados como fundamentais. Algumas destas garantias podem ser modificadas ou até eliminadas, desde que sejam substituídas por outras, tão ou mais eficientes à concretização dos direitos que protegem, sem o que haverá agressão aos princípios regentes de nosso regime de direitos fundamentais.

## 7. A POSITIVAÇÃO MULTIFORME DOS DIREITOS CULTURAIS

Vista a fundamentalidade de muitas das prescrições jurídicas sobre cultura, faz-se necessário investigar sua disposição no ordenamento jurídico, objetivando saber se as mesmas, tal qual postas, contribuem adequadamente para o usufruto dos benefícios (direitos) nelas previstos. Para tanto, principia-se conhecendo o conceito de positivação.

Positivar um direito é incorporá-lo ao ordenamento jurídico, dando-lhe, em consequência, a capacidade de produzir efeitos. São distintas as formas de positivizar os direitos; na antiguidade, esta criação derivava quase que exclusivamente dos usos e costumes; o advento e a difusão das letras, somado à crescente idéia de controle popular sobre os governantes, determinaram que a positivação se fizesse preponderantemente pela forma escrita, numa intensidade tal que, hoje em dia, os menos avisados fazem a confusão do direito escrito, tomando-o como sinônimo de direito positivo.

Outra confusão freqüente é a que induz ao pensamento de que a única forma de se obter direito escrito é em decorrência da atuação de um órgão legislativo formalmente estabelecido; há outras fontes jurídicas além das leis, como a jurisprudência (decisões judiciais) e a doutrina (interpretação dos juristas). Muito freqüente, também, é a simbiose entre as diferentes formas de positivação dos direitos. Não raro, costumes consolidados são transformados em leis escritas; interpretações de juristas influenciam julgamentos; decisões judiciais sensibilizam o legislador.

Se forem buscados exemplos de direitos culturais (ou de prerrogativas precursoras deles), em diferentes momentos da história humana, poderiam ser mencionados: (a) o aparato

a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional. Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I as formas de expressão; II os modos de criar, fazer e viver; III as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. § 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação destes recursos no pagamento de: I despesas com pessoal e encargos sociais; II serviço da dívida; III qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

26. BARROSO, Luís Roberto: O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121: “As diversas situações jurídicas subjetivas criadas pela Constituição seriam de ínfima valia se não houvessem meios adequados para garantir a concretização de seus efeitos. É preciso que existam órgãos, instrumentos e procedimentos capazes de fazer com que as normas jurídicas se transformem, de exigência abstratas, dirigidas à vontade humana, em ações concretas. Autores tão distanciados no tempo como Georg Jellinek e Almagro Nosete, dentre outros, apontam a existência de três ordens de garantias para o Direito: sociais, políticas e jurídicas”.

27. FERREIRA, Antônio Gomes: *Dicionário de Latim – Português*. Porto: Porto Editora, s/d, p. 666-671. Para este autor lege equivale a lex e a legis, cujo significado é “moção proposta pelo legislador perante o povo, projeto de lei (direito escrito e promulgado)”. A variação legēs significa leitor.

28. COULANGES, Fustel: *A Cidade Antiga*; tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001, pp. 210-211: “Escritas ou não, formulavam estas leis sempre em sentenças breves e, pela forma, podiam-se comparar aos versículos dos livros de Moisés, ou aos clacos do livro de Manu. Parece mesmo que as palavras da lei costumavam ser ritmadas. Aristóteles afirmava que, antes que as leis fossem escritas, eram cantadas. Restam vestígios desta prática na língua; os romanos chamavam às leis carmina, versos; os gregos nómoi, cantos”.

29. IHERING, Rudolf von: *A Luta pelo Direito*; tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 86: “Será de admirar que um abismo profundo se tenha aberto entre o sentimento de justiça da nação e um direito deste tipo, que o povo não compreende seu direito e que o direito não compreenda o povo?”

30. CUNHA FILHO, Francisco Humberto: *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 99-121.

31. BUENO, Eduardo: Apresentação. In VESPÚCIO, Américo: *Novo Mundo – As Cartas que Batizaram a América*. São Paulo: Planeta, 2003, p. 11. No campo das artes plásticas e gráficas, conferir BELLUZZO, Ana Maria de Moraes: *O Brasil dos Viajantes (volume I): O Imaginário do Mundo Novo*. São Paulo: Objetiva/Metalivros, 2000. Ver também: MAESTRI, Mário: *Uma História do Brasil: Colônia*. São Paulo: Contexto, 1997, pp. 40-41. COLL, Jorge: *A Primeira Missa no Brasil*, de Vitor Meirelles: *A Arte Fabrica a Imagem do Descobrimento*. Nossa História, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: Biblioteca Nacional, nov. 2003, pp. 18-22.

32. AZEVEDO, Fernando de: *Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil*. Obras Completas, Vol. XIII. São Paulo: Melhoramentos, s/d, p.134.

33. ABREU, J. Capistrano: *Capítulos de História Colonial: 1500 – 1800*. Brasília: Senado Federal, 1998, pp. 65-105.

34. PERRIN, Dimas: *Inconfidência Mineira: Causas e Conseqüências*. Brasília: Coordenada-Editora de Brasília, 1969, p. 165.

35. SCHWARCZ, Lília Moritz; AZEVEDO, Paulo César de; COSTA, Ângela Marques da: *A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis: do Terremoto de Lisboa à Independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. Estes autores demonstram que,

público de Atenas para os festivais de teatro, que envolviam figuras como Sófocles, Ésquilo e Eurípides; (b) o mandamento divino, ditado a Moisés, determinando respeito aos dias santos e festivos; (c) a imposição ao regente inglês, João Sem-Terra, relativamente aos julgamentos, que deveriam ocorrer segundo os costumes locais, ou seja, segundo a lei da terra, para usar os mesmos termos da Magna Carta, de 1215.

A positivação escrita do direito teve sempre objetivos claros: publicizar e simplificar as regras de convivência, para que os que a elas tivessem acesso pudessem voluntariamente cumpri-las, bem como exigir dos seus pares o mesmo cumprimento.

A idéia de publicidade acompanha a morfologia da palavra “lei”, que vem do latim “lege”, ou seja, o que pode ser lido e, por conseguinte, conhecido por quem tenha tal capacidade intelectual<sup>27</sup>.

Por sua vez, o sentido de simplificação, vem de palavra de valor análogo ao de lei: “norma”, cuja origem é grega, “nomos”, que tem por plural “nomoi”, expressão que significa versos que podem ser cantados<sup>28</sup>. Esta identificação de origem é particularmente significativa se recordarmos que, antes da separação entre a Igreja e o Estado, este era regido pelos chamados “livros sagrados” (Bíblia, Alcorão, Torá etc), cuja escrita é dividida em pequenos versos ou versículos, os quais, não raro, são difundidos por meio de cânticos.

A positivação do direito, com tais objetivos, ganhou abrigo na crescente idéia democrática, formalmente aceita por muitos, porém, em medida ainda mais intensa, sabotada por seus inimigos: os autocratas e aristocratas. A forma de manter a distância entre a lei e seus destinatários foi criar elementos que, aparentemente conservando-as, faticamente anulam a publicidade e a simplificação. Para tanto, investiram excessivamente em tecnicismos, de modo tal que o leigo, o cidadão comum, até lê, mas nada entende da lei<sup>29</sup>. Apostaram também no excesso: a produção caótica e abundante de regramentos é tão intensa que, conforme o interesse de ocasião, jogam-se as prescrições umas contra as outras, colhendo, ao final, o resultado que lhes apetece.

Sob estas premissas, doravante será feita a análise da legislação cultural que diz respeito ao Brasil, impondo-se, para tanto, um mínimo resgate histórico<sup>30</sup>, a ser elaborado a partir da consciência de que o surgimento da referida

legislação deixa entrever a miscelânea da sua positivação, tanto por meio da escrita, quanto das práticas reiteradas (usos e costumes).

#### a) A Situação Anterior à Constituição de 1988

Enfocando-se, por exemplo, o período colonial, observa-se a inexistência de órgãos ou de políticas culturais específicos, mas não deixa de haver a nomeação de artistas e literatos que, na condição de agentes reais, funcionavam para certas atividades, como a de retratar o Novo Mundo para a Europa<sup>31</sup>. Atuações preponderantemente alicerçadas em direito costumeiro foram, por exemplo, o ministério das artes e letras feito pelos jesuítas aos nativos; o embelezamento arquitetônico de certas cidades como Recife<sup>32</sup> e São Luiz<sup>33</sup>. Isto sem falar em práticas de resistências às limitações culturais, como as que tornaram célebres os inconfidentes mineiros<sup>34</sup>.

O Brasil, enquanto sede do governo português e na qualidade de Reino Unido, começa a criar a infra-estrutura de setores específicos da cultura, como a Imprensa Régia, a Biblioteca Real<sup>35</sup>, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios e o Museu Nacional, mas de reflexos quase que restritos à Capital do País<sup>36</sup>.

Instituído o Império brasileiro, cuja ruptura com Portugal não pode ser considerada das mais traumáticas, visto que o proclamador da independência, D. Pedro I, era filho e sucessor do rei lusitano, tendo efetivamente assumido o seu lugar, procedeu-se à continuidade de atuação cultural nos moldes do período imediatamente precedente, aprofundando-se, porém, a formação de uma simbologia nacional<sup>37</sup>.

Proclamada a República, pouca inovação se nota no âmbito cultural, relativamente ao período monárquico. Pode-se imaginar que isto é devido à necessidade de concentrar forças na consolidação da nova forma de governo, bem como à concepção liberal, então proeminente, segundo a qual as atividades diversas deveriam ser preponderantemente da iniciativa dos particulares. Não sem razão, efetivamente, brotam do seio social iniciativas que marcam época, influenciaram as gerações vindouras e funcionaram como lastro referencial para a construção de normas jurídicas sobre cultura. Exemplifica tais movimentos a criação da Academia Brasileira de Letras<sup>38</sup>, a luta autoralista<sup>39</sup> e a Semana de Arte Moderna de 1922<sup>40</sup>.

Decretado o Estado Novo, com sua concepção totalitária, este logo quis disciplinar todos os

campos de proeminência social, inclusive o da cultura. Não é sem razão que considerável parte da legislação cultural remanesce deste período, sobretudo aquela relacionada com o patrimônio e, em menor escala, as bases do que hoje se chama indústria cultural. Incremento idêntico, na produção de normas que afetaram as atividades culturais, ocorreu com a ditadura militar, instaurada em 1964.

Até aqui, a observação geral das normas sobre cultura produzidas no Brasil, feita pelos critérios antes descritos – redação inteligível por uma pessoa mediana e facilidade no manuseio, decorrente de unidade temática da legislação –, revela que referidas normas, em tais critérios, não se enquadram. Poder-se-ia até cogitar a razão: o setor público da cultura historicamente foi tratado como de interesse restrito de pessoas privilegiadas de formação e posses; portanto, nada muito problemático o requinte lingüístico ou a desorganização temática das leis, pois os seus destinatários, quando não pessoalmente, poderiam contratar especialistas que perfeitamente soubessem lidar com estas dificuldades.

#### b) A Situação Posterior à Constituição de 1988

Um evento jurídico-político clama por radicais mudanças no paradigma descrito: a redemocratização do país, cuja síntese normativa está na Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Esta Carta Política criou garantias de democratização da gestão pública da cultura, cuja expressão mais sólida é a determinação para que haja a “colaboração da comunidade” na atuação estatal de promoção e proteção do patrimônio cultural<sup>41</sup>, cuja definição é tão larga e exuberante que pode fazê-la ser confundida com a própria cultura<sup>42</sup>.

Democratizar um setor da atuação estatal é criar a possibilidade de que qualquer do povo se imiscua em seu destino. Para tanto, é necessário que a disciplina das relações seja acessível à maior quantidade possível de pessoas. No plano das normas jurídicas, esta acessibilidade deve ser fomentada com dois movimentos frontais: num sentido, capacitando-se a cidadania para entender o direito; noutro, simplificando o direito, o máximo possível.

Capacitar os cidadãos para a vida política – expressão aqui colocada no sentido aristotélico de interferência na vida do país –, pressupõe o desenvolvimento de atividades múltiplas, desde a educação básica e geral, até a habilitação específica

para o exercício das funções públicas. É trabalho cotidiano e incessante de retroalimentação da própria democracia.

Porém, doravante, deseja-se enfocar, essencialmente, a possibilidade de simplificação dos direitos culturais, sendo que dois motivos fazem desta uma preocupação relevante: a organização federativa do Brasil e o caos normativo do setor.

### 8. FEDERALISMO E “LEI GERAL DA CULTURA”

Linhas acima foi visto que o legislador antigo buscava a simplicidade do direito, construindo-o de forma singela e inteligível, a partir de elaborações compactas como “dente por dente, olho por olho”, “não matarás”, “não roubarás”. Todavia, não se pode camuflar a verdade, deixando de reconhecer que prescrições deste tipo podem até funcionar para sociedades monolíticas e, não raro, regidas por critérios autoritários. Porém, no ambiente democrático, o simples fato de nele se pressupor o pluralismo de idéias, faz com que as regras gerais comumente abriguem muitas exceções, fator este que tem, como consequência lógica, a natural complexidade do ordenamento jurídico. Aliás, o mais comum é que o conjunto de normas de um país seja tão grande que evoca a comparação, em termos de quantidade, com as gotas de água de um oceano ou os grãos de areia de um deserto.

Diante desta realidade, são desenvolvidas técnicas de simplificação, compatíveis com os novos tempos, para que os cidadãos, os administradores e os próprios juristas não percam o controle sobre tantas leis. Uma destas técnicas é hierarquizar as normas, tendo como válidas as que, em última instância, não contrariem a Constituição. Outro cuidado é o de, para um mesmo assunto, evitar ao máximo a multiplicidade de leis, para facilitar-lhes o conhecimento e evitar contradições. Isto corresponde a uma atividade (que também é um movimento) genericamente designada “codificação”<sup>43</sup>.

Há registros de que o movimento codificador tem manifestações em diversas civilizações e épocas. Podem ser citados como exemplos: o Código de Hamurabi, o Codex romano, as Ordenações Lusitanas (Manuelinas, Afonsinas e Filipinas), a codificação napoleônica, esta que, a partir da modernidade, serviu de matriz universal<sup>44</sup>. Estas referências, quando observados os respectivos contextos históricos, evocam uma associação entre regimes totalitários e a codificação, mas, de fato, não passa de uma aproximação física, pois

relativamente à Biblioteca Real (hoje Biblioteca Nacional), efetivamente ocorreu um transporte do acervo existente em Portugal, que foi submetido a diversas ameaças, desde as de natureza humana às intempéries naturais. A obra também se refere a tópicos que poderiam ser chamados de “pré-história da política cultural brasileira”: “Tempos de Pombal e os Limites do Iluminismo Português” (p. 81 e ss) e “Na “Viradeira”: Política e Cultura no Reinado de D. Maria” (p. 153 e ss).

36. TAUNAY, Afonso de Escragnonle: A Missão Artística de 1816. Brasília: UNB, 1983, p. 6.

37. WILLIAMS, Daryle: Gustavo Capanema, Ministro da Cultura in Capanema: O Ministro e seu Ministério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 253.

38. COSTA, Pedro Pereira da Silva: Machado de Assis. São Paulo: Editora Três, 2001, pp. 162-163: “A idéia original foi de Lúcio de Mendonça. Primeiro pensara em fazer um órgão oficial, chegando a fazer a minuta do decreto que Manuel Vitorino, o vice-presidente de Prudente de Moraes, que estava exercendo a presidência, firmaria em primeiro lugar. “O vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo aos serviços prestados às letras nacionais por Machado de Assis, e aos mais requisitos que nele concorrem, resolve nos termos do artigo... parágrafo... do decreto nº... desta data, nomeá-lo membro da Academia de Letras. Capital Federal, 15 de novembro de 1896, 8º ano da República”. Felizmente, a Academia não foi decretada. Foi criada a 12 de dezembro do mesmo ano, na sala da Revista Brasileira; aí fizeram-se os estatutos, foram escolhidos os primeiros no mês. Realizaram-se outras sessões. A 4 de janeiro de 1897, com quatorze presentes, Machado foi eleito presidente. O único voto que não recebeu foi o seu próprio”.

39. LIRA, Mariza: Chiquinha Gonzaga: Grande Compositora Popular Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto Editora, 1939, pp. 49/51. A autora revela que a militância política da artista que biografava vai para além da causa dos direitos autorais e principia ainda no Império. “Chiquinha Gonzaga não foi somente a cultora admirável da música popular. Com seu espírito idealista realizou brilhantes empreendimentos cívicos. Patriota, devotou-se às causas nacionais. Quando o ideal libertador fazia vibrar de entusiasmo uma plêiade magnífica de brasileiros, Chiquinha aliou-se a Coelho Neto, Bilac, Luiz Murat, Paula Ney, na campanha abolicionista chefiada por José do Patrocínio (...). Não foi a única vez que Chiquinha associou-se a campanhas patrióticas. Com desassombro e firmeza expandia e propagava seus ideais republicanos”. (Original na velha ortografia da língua portuguesa, atualizado pelo Autor deste trabalho).

40. KOOGAN/HOUAIS: Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Rio de Janeiro: Seifer, 2000, p. 1471: “Episódio culminante de uma renovação das artes e das letras no Brasil, a qual se vinha processando desde o início do século XX, sob o influxo de novas tendências estéticas europeias. Manifestou-se por meio de três sessões públicas ruidosas, realizadas em 13, 15 e 17 de fevereiro de 1922, no Teatro Municipal de São Paulo, com palestras doutrinárias, festivais de poesia e música, exposição de pintura, escultura e arquitetura. No movimento tomaram parte, entre outros, Mário de Andrade, Graça Aranha, Ronald de Carvalho, Oswald de Andrade, Guilherme de Almeida, Menotti del Picchia (escritores); Anita Malfatti, Di Cavalcanti (pintores); Vitor Brecheret, Hildegardo Leão Veloso (escultores); A. Moya, George Przyrembel (arquitetos); Guiomar Novais, Villa-Lobos (músicos)”.

41. Art. 216.

42. CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 37: “Chega-se a esta conclusão em virtude de um raciocínio lógico, elaborado nos seguintes termos: a definição de um dado objeto de estudo nada mais é que uma formulação lingüística sucinta que dispensa a enumeração pontual de seus elementos componentes, cada um de per si; a contrário sensu, se se elabora uma relação completa das características do estudado ser, por outro veio se propicia, também, a sua definição. Pondere-se que a cultura é identificada precisamente por suas manifestações; se a norma menciona que todas as manifestações humanas relacionadas à identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira compõem o patrimônio cultural do país, e se, para além disto, nada mais pode ser vislumbrado como cultura, de fato o que o legislador fez foi simultaneamente definir patrimônio cultural e cultura para a seara jurídica do Brasil”.

43. ASCENÇÃO, José de Oliveira: O Direito: Introdução e Teoria Geral: uma Perspectiva Luso-Brasileira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 282: “No século passado [XIX], dizia-se que o código devia obedecer aos três esses: devia ser sintético, científico e sistemático”.

44. ASCENÇÃO, José de Oliveira: O Direito: Introdução e Teoria Geral: uma Perspectiva Luso-Brasileira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, pp. 283-284. É oportuno notar a diferença que este autor faz entre código, compilação e consolidação: “Resta dizer que muitos dos códigos antigos eram, na realidade, compilações de leis, enquanto o código moderno é sempre uma lei unitária (...) A consolidação é alguma coisa menos que o código, mas alguma coisa mais que a compilação. Não se limita como esta a juntar e eventualmente

os regimes democráticos não abandonaram o uso dos códigos pelo simples fato de eles terem tido seu uso deturpado pelo autoritarismo. Não se pode negar, porém, que a legislação codificada tem seu controle facilitado por quem detém o poder, mas é justamente por isto que não se pode subtrair esta prerrogativa ao povo, quando este se assenhoreia das rédeas do Estado, ao construir uma democracia<sup>45</sup>.

A utilização de princípios codificadores, relativamente ao setor cultural mostra-se particularmente necessária no Brasil, por dois motivos principais: a forma federativa do Estado brasileiro e as crescentes complexidades, importância e expansão dos direitos culturais.

Tais características fazem com que se cogite a necessidade de criação de uma “lei geral da cultura”. O que viria a ser? A primeira idéia que se forma, seria a de um código que reunisse a disciplina geral de todos os direitos culturais subsumíveis na definição apresentada neste texto – os relativos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes. Mas, não há certeza de que seria algo factível, para o momento, por mesclar, exemplificativamente, num mesmo documento jurídico, a regência dos “direitos autorais” com a “proteção ao patrimônio cultural”, posto que um se desenvolve acentuadamente em termos de relações particulares (direito privado) e, no outro, prepondera o poder estatal (direito público). Não obstante ousada, a idéia não pode ser previamente descartada, mas tão somente considerada prematura, face ao fato de que precisam se consolidar, no seio da comunidade, em geral, e das comunidades jurídica e cultural em particular, os princípios constitucionais culturais<sup>46</sup>, os quais apontam na direção de que a tradicional barreira das divisões jurídicas (público *versus* privado) tem aplicação muito minimizada, quando se trata de um setor da vida social caracterizado pela transversalidade frente aos demais: a cultura. Reflexão mais pragmática induz a lembrar que codificações complexas, que abrigam múltiplos temas, que têm relações apenas pontuais, são divididas em “Livros” e, nem por isto perdem as funções de unidade e simplificação.

Não sendo possível ou conveniente, para agora, a elaboração da codificação geral da cultura, passos prévios podem e devem ser encetados, precisamente para melhor convivência com a legislação cultural da forma federativa de estado e com o surgimento abundante de novos direitos culturais, adrede referidos.

Relativamente à organização federal, sabe-se que a Constituição determina, no plano legislativo,

que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre cultura<sup>47</sup>, enquanto tema genérico e, mais especificamente, sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; ainda, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico<sup>48</sup>.

No plano administrativo, a Constituição também estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>49</sup> proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; além de proporcionar os meios de acesso à cultura<sup>50</sup>, à educação e à ciência<sup>51</sup>.

Estas competências recebem o nome de “concorrentes”, quando legislativas, e “comuns”, quando administrativas. Suas designações sugerem a complexidade que as envolve: nos temas culturais elencados, os diversos entes de nossa federação, simultaneamente, atuam sobre eles. Considerado este fato, de imediato se percebe que, se não houver uma partilha pré-definida de tarefas, instalar-se-á o caos, quer seja com a duplicidade ou, ao contrário, a plena omissão de ações. O próprio legislador constituinte tomou cuidados para eventuais ocorrências desta natureza, estabelecendo que, no caso das competências concorrentes, a União deve editar as normas gerais que, segundo as variantes de cada realidade, devem ser suplementadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>52</sup>. Idêntica atitude teve, relativamente, às competências materiais, definindo que Lei complementar editada pela União deve fixar normas para a cooperação entre ela e os demais entes da federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional<sup>53</sup>.

Esta partilha de atribuições, por si, é suficiente para justificar uma lei geral da cultura, em sentido estrito, aqui **entendida como norma de organização da atuação dos entes estatais**<sup>54</sup>, precisando-lhes as competências, as prioridades obrigacionais, os direitos, os deveres e as atribuições. Algo indispensável à construção do pretendido sistema nacional de cultural que, encarado dentro do contexto descrito, perde a configuração de programa de governo, passando ao status de necessidade operacional da própria organização federativa, nas áreas comungadas de ação dos entes públicos, como é o caso da cultura.

## 9. A CODIFICAÇÃO COMO POSSIBILIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO DE DIREITOS CULTURAIS ESPECÍFICOS: O CASO DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

Da legislação partilhada pelos diversos entes da federação, acima referenciada, um setor específico dos direitos culturais clama por organização sistêmica, codificada, simplificadora, mesmo porque, para ele, há expressa previsão constitucional da “colaboração da comunidade” que, para tal participação precisa conhecer e entender o direito; trata-se da legislação de proteção do patrimônio cultural, cuja dispersão perpassa por diversos níveis: o temporal, o temático, o hierárquico e o documental<sup>55</sup>.

Constata-se a dispersão temporal a partir do fato de que a legislação patrimonialista foi produzida em diversas épocas de nossa história, não obstante a contribuição mais substancial, reconhecidamente, emane da chamada “herança Getúlio Vargas/Gustavo Capanema/Mário de Andrade”. Porém, relativamente a ela não se pode olvidar que a atual Constituição ampliou consideravelmente o conceito de patrimônio cultural, saindo da concepção histórico-culturalista dos marcos e fatos ditos notáveis, passando a entendê-lo como o complexo de todos “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira<sup>56</sup>”.

A ausência de unidade temática pode ser constatada pelo cotejo dos mecanismos constitucionais de proteção do patrimônio cultural (“inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação<sup>57</sup>”), com as normas que os contemplam, que são múltiplas, isto quando, no todo ou em parte, não são faltantes para o disciplinamento de tais assuntos.

A dispersão no que concerne à hierarquia das normas, bem como da utilização de distintos documentos legais, pode ser vista, por exemplo, com a comparação entre o tombamento de bens culturais materiais e o registro do patrimônio imaterial; aquele disciplinado em “decreto-lei” (hoje equivalente à lei ordinária) e o outro tratado em um simples “decreto”. Considerando o fato de que ambos os mecanismos podem induzir à restrição de direitos, deveriam ser tratados em normas primárias<sup>58</sup>. Tal dispersão normativa gera certo caos, além de conflitos formais e

substanciais entre as normas referidas, o que é indesejável à segurança jurídica dos bens que almejam proteger.

Não se podem omitir também problemas como desatualização do direito, por que grande parte das normas de proteção do patrimônio cultural são anteriores ao regramento constitucional vigente, algumas das quais da terceira década do século passado, o que significa terem varado diversas constituições, fato que demanda, no mínimo, uma averiguação da recepção<sup>59</sup> de tais normas pela atual Carta Política.

Para suprir estes defeitos, cujos impactos agravam a desproteção do patrimônio cultural, qual ocorre em muitas outras áreas<sup>60</sup>, nosso país poderia criar o seu “código brasileiro de proteção do patrimônio cultural”.

## 10. CONCLUSÃO

Os direitos culturais exibem sua importância no fato de se verem inseridos no rol dos direitos fundamentais, em todas as gerações, que já foram criadas em prol destes direitos, que são merecedores de *status* diferenciado no ordenamento jurídico. Paulatinamente, foram adquirindo robustez, em decorrência da crescente consciência de que a cultura pode ser propulsora da dignidade humana, por possuir elementos capazes de ajudar no aprimoramento dos espíritos e, também, por conter uma faceta possibilitadora do desenvolvimento econômico dos povos.

Na mesma proporção da importância adquirida, proliferaram os direitos culturais, mas, em formato tão caótico, que padecem da dificuldade de definição de prioridades e até mesmo de operacionalização, não apenas por leigos, mas até pelos próprios juristas. Estas são anomalias para cuja solução todos os esforços devem ser concentrados, considerando o fato de que a Constituição de 1988 determinou que a promoção e a proteção do patrimônio cultural fossem partilhadas entre o poder público e a comunidade. Tal solidariedade de atribuições não pode ter sucesso se as “ferramentas” disponíveis forem inadequadas e obsoletas.

Impõe-se, por conseguinte, a necessidade de adoção de providências múltiplas, como sempre se mostra adequado aos problemas estruturais. Estas medidas vão desde a constante educação popular, num aspecto mais geral, até atos específicos, decorrentes da própria organização do país. Neste aspecto, o federalismo cooperativista do Brasil, em decorrência do qual, relativamente

ordenar leis preexistentes; mas também não representa inovação, ao contrário do código”.

45. ANDRADE, Fábio Siebneichler: Da Codificação: Crônica de um Conceito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, pp. 153-155. Este autor aborda a questão da seguinte maneira: “Não é possível supor que se possa adotar, atualmente, um código nos moldes oitocentistas, um código total, um código napoleônico (...) Mas para que serve a preservação do código? (...) A proliferação de leis especiais, muitas introduzindo novos conceitos jurídicos, não favorece a operacionalidade jurídica. Bem ao contrário, esta situação só contribui para tornar o ordenamento mais caótico e complexo (...) De modo que um Direito mais sistemático favoreceria tanto a segurança jurídica quanto a idéia de igualdade”.

46. CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 51-70. Nesta obra, conclui que os princípios constitucionais de regência do setor cultural são implícitos e compreendem os seguintes: pluralismo; participação; atuação logística do Estado; respeito à memória coletiva; universalidade.

47. Não se pode esquecer que o Art. 30, II, da Constituição Federal, acrescenta a participação do Município, nos seguintes termos: “Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

48. Art. 8º, VII, VIII e IX.

49. Pelo Art. 30, IX, a Constituição especifica a participação do Município, determinando ser de sua competência promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

50. Neste sentido, o § 3º do Art. 216, especifica que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”.

51. Art. 23, III, IV e V.

52. Art. 24, § 1º e 2º, combinado com Art. 30, II.

53. Art. 23, parágrafo único.

54. O destaque é necessário para evidenciar que não se busca, nem se deve buscar controlar normativamente as liberdades culturais, titularizadas pelos indivíduos e grupos sociais, mas organizar a atuação estatal para aquilo que compete à esfera pública em favor da otimização de ditas liberdades.

55. Um apanhado destas normas, mesmo incompleto, mostra-se revelador da situação descrita: Decreto-Lei n.º 25, de 30.11.1937, que conceitua e organiza a proteção

do patrimônio histórico e artístico nacional; Decreto-Lei nº 3.866, de 29.11.1941, que dispõe sobre o cancelamento do tombamento de bens do patrimônio histórico e artístico nacional; Lei nº 3.924, de 26.7.1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos; Lei nº 4.845, de 19.11.1965, que proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e objetos produzidos nos Pais, até o fim do período monárquico; Lei nº 5.471, de 9.7.1968 (regulamentada pelo Decreto nº 65.347, de 13.10.1969, que dispõe sobre a Exportação de Livros Antigos e Conjuntos Bibliográficos Brasileiro; Lei nº 5.805, de 3.10.1972, que estabelece normas destinadas a preservar a autenticidade das obras literárias caídas em domínio público; Decreto Legislativo nº 74, de 30.6.1977, que aprova o texto da Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; Decreto nº 75.699, de 6.5.1975, que promulga a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 9 de setembro de 1886, Revista em Paris, a 24 de julho de 1971; Decreto nº 80.978, de 12.12.1977, que promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972; Lei nº 6.513, de 20.12.1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 20. da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências; Lei nº 7.542, de 26.9.1986 (alterada pela Lei nº 10.166, de 27.12.2000), que dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e, em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências; Lei nº 8.394, de 30.12.1991, que dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos Presidentes da República, e dá outras providências; Lei nº 9.605, de 12.2.1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; Decreto nº 3.551, de 4.8.2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências; Lei nº 10.413, de 12.3.2002, que determina o tombamento dos bens culturais das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização; Decreto nº 5.264, de 5.11.2004, que institui o Sistema Brasileiro de Museus e dá outras providências; Decreto-Legislativo nº 22, de 8.3.2006, que aprova o texto da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada em Paris, em 17 de outubro de 2003; Decreto nº 5.753, de 13.4.2006, que promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada pela Unesco em Paris, no dia 17 de outubro de 2003.

ao setor da cultura, os entes da federação são constitucionalmente obrigados a partilhar a produção de normas, a administração e até recursos pecuniários, insinua-se com toda a força possível a necessidade de criação de uma legislação geral da cultura, de maneira a harmonizar as múltiplas atuações.

No mesmo sentido, os diversos setores pontuais da cultura (como o relativo ao patrimônio cultural, utilizado como exemplo neste texto) devem ser submetidos a uma atuação simplificadora em substância e forma, com linguagem acessível e compilação sistemática. Tudo isto em nome da democracia, na qual não é admissível o divórcio entre o povo e suas leis.

## 11. BIBLIOGRAFIA

ABREU, J. Capistrano: Capítulos de História Colonial: 1500 – 1800. Brasília: Senado Federal, 1998.

ANDRADE, Fábio Siebneichler: Da Codificação: Crônica de um Conceito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ASCENSÃO, José de Oliveira: O Direito: Introdução e Teoria Geral: uma Perspectiva Luso-Brasileira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

AZEVEDO, Fernando de: Cultura Brasileira: Introdução ao Estudo da Cultura no Brasil. Obras Completas, Vol. XIII. São Paulo: Melhoramentos, s/d.

BARROSO, Luís Roberto: O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BELLUZZO, Ana Maria de Moraes: O Brasil dos Viajantes (volume I) – O Imaginário do Mundo Novo. São Paulo: Objetiva/Metalivros, 2000.

BOBBIO, Norberto: Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos; organizado por Michelangelo Bovero; tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

BUENO, Eduardo: Apresentação. In VESPÚCIO, Américo: Novo Mundo – As Cartas que Batizaram a América. São Paulo: Planeta, 2003.

COLI, Jorge: A Primeira Missa no Brasil, de Vítor Meirelles e A Arte Fabrica a Imagem do Descobrimento. Nossa História, v. 1, ano I, nº 1. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, nov. 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1991.

COSTA, Pedro Pereira da Silva: Machado de Assis. São Paulo: Editora Três, 2001.

COULANGES, Fustel: A Cidade Antiga; tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto: Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FERREIRA, António Gomes: Dicionário de Latim – Português. Porto: Porto Editora, s/d.

IHERING, Rudolf von: A Luta pelo Direito; tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

KANT... [et al]: A Paz Perpétua: um Projeto para Hoje; tradução de J. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2004.

KELSEN, Hans: Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KOOGAN/HOUAIS: Enciclopédia e Dicionário Ilustrado. Rio de Janeiro: Seifer, 2000.

LIRA, Mariza: Chiquinha Gonzaga: Grande Compositora Popular Brasileira. Rio de Janeiro: Livraria Jacinto Editora, 1939.

MAESTRI, Mário: Uma História do Brasil: Colônia. São Paulo: Contexto, 1997.

MARX e ENGELS: Manifesto do Partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet: Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MEREU, Ítalo: A Morte como Pena: Ensaio sobre a Violência Legal; tradução de Cristina Sarteschi. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORE, Thomas: Utopia; tradução de Luís de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MOSSÉ, Claude: Atenas: A História de uma Democracia. Brasília: UnB, 1997, pp. 35-48.

PERRIN, Dimas: Inconfidência Mineira: Causas e Conseqüências. Brasília: Coordenada-Editora de Brasília, 1969.

SAVRANSKI, I: A Cultura e as suas Funções. Moscou: Edições Progresso: 1986.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; AZEVEDO, Paulo César de; COSTA, Ângela Marques da: A Longa Viagem da Biblioteca dos Reis: do Terremoto de Lisboa à Independência do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

TAUNAY, Afonso de Escagnolle: A Missão Artística de 1816. Brasília: UNB, 1983.

TAVARES, André Ramos: Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2006.

TOCQUEVILLE, Aléxis: O Antigo Regime e a Revolução; tradução de Yvonne Jean. Brasília: UnB, 1997.

WILLIAMS, Daryle: Gustavo Capanema, Ministro da Cultura, in Capanema: O Ministro e seu Ministério. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

56. Art. 216

57. § 1º do Art. 216.

58. Aquelas que, decorrendo diretamente da Constituição, podem criar, extinguir ou modificar direitos, cujo exemplo padrão é a lei ordinária.

59. Recepção é um termo técnico-jurídico que significa a permanência de normas ordinárias produzidas antes da Constituição, desde que não a contradigam.

60. Na área cultural, a legislação sobre direito autoral já segue a tendência de compilação (Lei nº 9.610/1988). O Art. 31 da Lei nº 8.313/1991 (Programa Nacional de Apoio à Cultura) preconiza uma "organização sistêmica da área" [cultural].



# A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA E O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

**Clodoaldo José de Souza**  
*Consultor*



A construção do Plano Nacional de Educação foi balizada por dois princípios constitucionais: a autonomia dos entes federados e o regime de colaboração. A aplicação de um princípio requer a aplicação simultânea do outro, para que os propósitos da educação, que são de todos os entes federados, sejam alcançados. A organização do sistema de ensino no Brasil segue o modelo descentralizado, diferente do sistema de saúde, que adota o modelo único. Assim, na Educação, temos um sistema federal, 27 sistemas estaduais e tantos sistemas municipais quantos forem criados por lei, no âmbito de cada Município. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) dá liberdade aos Municípios de criarem e estruturarem seus próprios sistemas ou optarem por pertencerem ao sistema do Estado. A inexistência de sistema municipal não exime o Município das responsabilidades na oferta da educação que lhe determina o art. 211 da Constituição Federal e a LDB.

Existem responsabilidades comuns e outras de realizações prioritárias por um federado, cuja execução depende de colaboração de todos<sup>1</sup>.

É necessário ter em mente as ações de cada ente, para poder eleger as ações que, prioritariamente, serão assumidas por cada esfera, considerando, ainda, que existem competências comuns e outras interdependentes do Estado que podem coincidir com as do Município ou, mesmo, serem realizadas em parceria.

Constituem objetivos do Plano Nacional de Educação:

- A elevação global do nível de escolaridade da população.
- A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.
- A redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência com sucesso, na educação pública.

## CLODOALDO JOSÉ DE SOUZA

É brasileiro, sociólogo, com especialização na área de planejamento, experiência em elaboração e análise de projetos educacionais. Elaborou documentos técnicos de planejamento para subsidiar o processo de criação dos planos municipais de educação. É coordenador técnico do Programa de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Descendentes Correspondentes. É consultor do MEC.

1. PME, Documento Orientador para Elaboração de PME. Souza, Clodoaldo/SEB.2005.

- A democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e a participação das comunidades escolar e local, em conselhos escolares ou equivalentes.

Os objetivos definidos buscam atender aos princípios da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 205 e 206 e incisos I a IV, bem como no artigo 208. O seu atendimento é orientado por diretrizes para cada nível e modalidade de ensino, para a formação e valorização do magistério e, para a gestão e o financiamento. As diretrizes constituem ferramentas indispensáveis para a obtenção das metas programadas para o decênio de 2001/2011.

As metas, concebidas e definidas de forma ampla e geral para a Nação, necessitam de desdobramento, adequações, respeito e atendimento às especificidades regionais e locais, bem como de suporte com a elaboração e definição de estratégias correspondentes às circunstâncias reais de cada esfera estadual e municipal<sup>2</sup>.

Embora tenham sido elaborados poucos planos estaduais e municipais e não tenham sido feitas avaliações detalhadas do atendimento das metas do Plano Nacional, os dados do censo escolar e outros indicadores têm mostrado que muitas delas vêm sendo cumpridas, em decorrência do funcionamento regular dos sistemas de ensino, enquanto outras dificilmente serão atingidas, no horizonte dos dez anos. É fundamental, neste momento, acelerar o processo de elaboração e implantação dos planos para que, em vista de suas metas, sejam definidas estratégias adequadas para que a expectativa nacional, configurada no PNE, seja realizada.

### A INTEGRAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DOS PLANOS

É salutar a integração dos processos de construção do Plano Nacional da Cultura com a revisão do Plano Nacional de Educação, na medida em que os anseios da sociedade civil possam ser atendidos, nos segmentos da educação e da cultura, enriquecendo-se e se complementando.

As propostas, em fase de estudo, estão postas na direção de:

- “Tornar, cada escola, em um centro ativo de produção e difusão cultural da comunidade escolar e sua vizinhança.

- Difundir, em todo sistema educacional, um conceito amplo de cultura, entendido como o conjunto de saberes e fazeres das sociedades, valorizando a diversidade cultural brasileira.
- Estabelecer, em âmbito nacional, processo de formação e profissionalização continuada na área da cultura.
- Promover a permanente integração e troca de informações e conhecimentos, entre as instituições educacionais e culturais<sup>3</sup>.

Estas, apresentam coerência e podem, ainda, ser ampliadas e articuladas com os sistemas de ensino para, a partir dos Programas de Formação de Professores serem contempladas com novos conteúdos (cinema, teatro, arte, poesia e outros instrumentos de infra-estrutura como bibliotecas, ambientes teatrais etc.).

Outra ferramenta a ser premiada e utilizada seria a inclusão de ações na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, vista por ângulos complementares:

- Pelo ângulo da igualdade de direitos, onde a mesma dignidade e igualdade de direitos seja respeitada, garantindo-se o princípio da equidade, isto é, a necessidade de levar em conta as diferenças (étnicas, regionais, de gênero, etárias, religiosas e culturais etc.) e as desigualdades (socioeconômicas) para que a igualdade seja efetivamente alcançada.
- Pelo ângulo que define a função da escola na comunidade que representa a própria expressão política em cujo projeto político-pedagógico se apóia.
- No desenvolvimento de uma consciência crítica.
- No envolvimento das pessoas: as comunidades interna e externa à escola.
- Na participação e cooperação das várias esferas do governo.
- Na autonomia, responsabilidade e criatividade como processo e produto do projeto<sup>4</sup>.
- Pelo ângulo da prática desenvolvida nas escolas, cuja proposta pedagógica é elaborada pelos próprios professores. Neste caso, a inclusão da cultura pode ser um novo elemento na dinâmica escolar.

2. PNE, Didonet, Vital, 2000.

3. Proposição do MinC 2006 (COMPLETAR).

4. Gadotti, M, Perspectivas Atuais da Educação. 2000.

Nesta perspectiva, cremos estar caminhando, embora a passos lentos, mas na direção de uma nova fase de diálogo, tentando olhar para o binômio educação-cultura como um espaço voltado para a cidadania.

## ESTRATÉGIAS DE AÇÕES

1. Realizar reuniões entre dirigentes e técnicos dos dois Ministérios para troca de experiências, quanto ao processo de elaboração e revisão do PNE e conseqüente estabelecimento de estudos em conjunto.
2. Informar aos técnicos da execução dos programas prioritários nas diversas secretarias do MEC: fortalecimento dos sistemas de ensino (Pró-conselho, Conselhos escolares, Escola de gestores etc.); sistema de acompanhamento e cadastramento dos conselhos municipais; ações desenvolvidas pelos Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); programas de avaliações desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), programa da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica etc.
3. Fazer dirigentes e técnicos participarem das ações do Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
4. Articular, com os sistemas de ensino estaduais e municipais, ações conjuntas nas áreas de educação e cultura.
5. Estruturar um grupo de trabalho, com apoio de especialistas, para dar suporte técnico na elaboração do plano da cultura, fazendo uma ponte com a educação.



# A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS: AVANÇOS E DESAFIOS

**Raquel Rolnik**

*Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades – 2003/2006*

## RESUMO

A sociedade complexa de que participamos exige cidadãos informados para enfrentar os desafios impostos por diferentes áreas do conhecimento e de organização social. No presente artigo, a Secretária Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, lança uma luz sobre alguns dos principais problemas a serem enfrentados para tornarmos mais justas e democráticas as cidades brasileiras. Entre os desafios, a necessidade de se construir um marco de planejamento territorial que facilite a cooperação de diferentes escalas e setores de planejamento governamental. Raquel Rolnik descreve ações empreendidas pelo Ministério das Cidades, que podem ser imitadas pelos que desenvolvem a gestão participativa na área cultural. É o caso do programa de treinamento para o Plano Diretor Participativo, da criação da Rede do Plano Diretor, do Banco de Experiências e do cadastro de profissionais para capacitação ou elaboração de planos diretores e a implementação do Estatuto da Cidade.

A autora lembra que “requalificar” tornou-se “sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres” dos centros urbanos, como sabemos, aqueles com maior concentração de atrativos e oportunidades de acesso à cultura. Embora o viés da reforma urbana apresentada foque-se mais na questão habitacional, a melhoria do “acesso da população de baixa renda à terra urbanizada” certamente só acontecerá, entrelaçada com uma política de “reforma urbana” que promova “oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano” aos cidadãos. Como a cultura conquistará seu espaço nesta agenda, é tema para a reflexão do leitor.

Em um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940/1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que, basicamente, privou as faixas de menor renda da população das condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vivem em 224 Municípios com mais de 100.000 habitantes, das quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.

A ilegalidade, porém, é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do IPEA, baseadas em metodologia do UN-Habitat, e em dados do Censo Demográfico, estão, nesta condição, aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Embora não exista uma avaliação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil Municipal (MUNIC-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes, 80% das cidades entre 100.000 e 500.000. Até nos Municípios com



## RAQUEL ROLNIK

Raquel Rolnik é arquiteta e urbanista, especializada em planejamento e gestão da terra urbana, tem mais de 20 anos de experiência nos campos de implementação e desenvolvimento de políticas habitacionais e urbanas. É Professora Titular de Pós-graduação em Urbanismo, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. É autora de vários artigos e livros sobre a questão urbana.

menos de 20.000 habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não-passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituírem vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infra-estruturas e dos equipamentos e serviços, que caracterizam a urbanidade. Ausentes dos mapas e cadastros de Prefeituras e concessionárias de serviços públicos e inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, estes assentamentos têm uma inserção, no mínimo, ambígua nas cidades onde se localizam. Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação destes assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do poder público – já que, para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade, estes assentamentos simplesmente não existem.

A presença deste vasto contingente de assentamentos inseridos de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem. Esta situação de exclusão é muito mais do que a expressão das desigualdades sociais e de renda: ela é agente de reprodução desta desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena.

Além disto, este modelo alimenta, de forma permanente, relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. Finalmente, o modelo condena a cidade, como um todo, a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e exteriorizações negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Estes processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos

chamar de “urbanismo de risco” que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, este urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para locais de trabalho, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando, assim, uma imensa necessidade de circulação, o que, nas grandes cidades, já tem gerado o caos nos sistemas de transporte. A crise atual do modelo de mobilidade urbana, que atinge sobretudo as metrópoles, é um dos sintomas das deseconomias externas provocadas por este modelo. E, quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou a erosão, é evidente que quem vai sofrer mais é o habitante destes locais, embora as enchentes, a contaminação dos mananciais e os processos erosivos mais dramáticos atinjam a cidade como um todo.

Além disto, a pequena parte melhor infra-estruturada e qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiça imobiliária, o que também gera uma deterioração destas áreas da cidade. A escassez de regiões de maior qualidade leva às alturas os preços destas áreas, mas os preços de terras periféricas também sobem, pois se coloca, em curso, um motor de especulação imobiliária, que não existiria com tal força se a qualidade urbana fosse mais igualmente distribuída. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade de o poder público intervir como agente no mercado.

O drama da multiplicação destes *habitats* precários, inacabados e inseguros vem à tona quando barracos desabam, em consequência de chuvas intensas, e quando eclodem crises ambientais como o comprometimento de áreas de recomposição de mananciais em função de “ocupação desordenada”.

Na ausência destes episódios, no entanto, parece “natural” o *apartheid* que dividiu nossas cidades em “centros” e “periferias”. O primeiro é o ambiente dotado de infra-estrutura completa, onde estão concentrados o comércio, os serviços e os equipamentos culturais; e onde todas as residências de nossa diminuta classe média têm escritura devidamente registrada, em cartório. Já, a “periferia”, é o lugar composto exclusivamente de moradias pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm documentos de propriedade registrados.

São usuais, nos momentos em que voltam à mídia, os dramas das “periferias” e das “favelas”,

as análises que culpam o Estado por não ter planejado, por não ter política habitacional ou mesmo por ter “se ausentado”. Entretanto, é flagrante o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano têm contribuído para construir este modelo de exclusão territorial.

Hoje, as áreas “de mercado” são reguladas por um vasto sistema de normas, contratos e leis, que tem, como condição de entrada, a propriedade escriturada, fruto da compra e venda. São estas as beneficiárias do crédito e as destinatárias do “habite-se”. Os terrenos que a lei permite urbanizar, assim como os financiamentos que a política habitacional praticada no país tem disponibilizado, estão reservados ao restrito círculo dos que têm dinheiro e propriedade da terra. A política habitacional de interesse social tem reforçado a exclusão dos mais pobres, ao destinar, para estes, conjuntos precários em periferias distantes.

Para as maiorias, sobram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental vetou ou não disponibilizou para o mercado formal: áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non-aedificandi* e parcelamentos irregulares.

Invisíveis para o planejamento e a legislação, as “periferias” e “favelas” do país estão, há décadas, sendo objeto de micro-investimentos em infraestrutura, que, diante da ambigüidade da inserção legal destes assentamentos à cidade, são vividas por beneficiários e concedentes como favores, a serem recompensados por lealdades políticas. Este tem sido, inequivocamente, um dos mecanismos mais poderosos de geração de clientelas nas cidades e regiões metropolitanas.

O quadro acima descrito revela a magnitude do desafio a se enfrentar – trata-se de um desafio que requer a mobilização de quantidades consideráveis de recursos para investimentos dirigidos à melhoria de qualidade do *habitat* de uma população com baixíssima capacidade de retorno. Por outro lado, o desafio está longe de se resumir a uma equação financeira: a máquina de exclusão territorial tem, como vimos, enorme correlação com a concentração de renda e poder em nossa sociedade. Desta forma, a construção de cidades mais equilibradas, eficientes e justas requer a implementação de políticas urbanas que, além de mobilizar recursos financeiros, introduzam mecanismos permanentes de acesso legal e formal à terra por parte dos mais pobres, redesenhando a natureza e os instrumentos até agora em vigor

no campo do planejamento e na gestão do solo urbano em nossas cidades. Finalmente, há que se considerar o impacto da atual equação federativa do país, na implementação de políticas urbanas.

No desenho da Constituição de 1988, a quase totalidade das competências, na área de desenvolvimento urbano, foram definidas como comuns à União, aos Estados e aos Municípios. Considerando seu grande impacto político nas contabilidades eleitorais, o jogo de distribuição destas competências e sua relação com as condições de exercício das mesmas também tem sido um enorme campo de disputa e de dificuldade de construção de políticas claras, estáveis e duradouras. Desta forma, a construção de uma agenda mais clara de cooperação entre entes federados, que leve em consideração a heterogeneidade de nossos Municípios e Estados, também representa um campo fundamental de pactuação necessário para o enfrentamento do desafio urbano no país.

## PACTO FEDERATIVO

Do ponto de vista federativo, os anos 90 representaram um movimento de descentralização, em direção ao poder local. A República Federativa Brasileira é um sistema federativo constituído por União e Estados e, desde a Constituição Federal de 1988, também por Municípios como entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos Estados. O arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição Federal de 1988 significou uma transferência real de renda e de poder para os Municípios. Particularmente, no campo das políticas urbanas, aumentou a participação dos Municípios, principalmente das grandes cidades, tanto no financiamento quanto na gestão destas políticas. Entretanto, se tomarmos a realidade dos Municípios brasileiros, boa parte – especialmente os menores, que correspondem à grande maioria – tem pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao tema.

Com a Constituição de 1988, houve também uma maior facilidade para que se criassem novos Municípios. Este expediente foi largamente aplicado na redivisão territorial de algumas unidades da Federação, aumentando consideravelmente o número de Municípios brasileiros. Em 1940, o Brasil contava com 1.572 Municípios. Em 2003, este número chegou a 5.562. Em 50 anos, de 1940 a 1992, foram criados 2.912 Municípios, enquanto que, apenas na última década, foram instaladas 1.077 novas

administrações, provocando, em curto período de tempo, importantes transformações na geografia político-administrativa brasileira. A maior parte dos Municípios criados vive basicamente de transferências, seja de Fundos de Participação, seja das transferências obrigatórias, existentes nos campos da Educação, Saúde e Assistência Social, seja por transferências voluntárias, os repasses de recursos do Orçamento da União, por intermédio de convênios. Particularmente, no campo de desenvolvimento urbano, estas transferências voluntárias tiveram sua maior fonte de recursos nas emendas parlamentares, ao longo de todos os anos 90. Embora significativas, do ponto de vista financeiro, as emendas parlamentares tiveram pouco ou nenhum impacto nas estratégias de desenvolvimento local, tanto em função da inexistência de qualquer marco de planejamento territorial municipal quanto em função do caráter episódico, pontual e fragmentado destas transferências.

Além dos problemas relativos ao financiamento do desenvolvimento urbano e sua lógica, o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios, sobretudo nas áreas de interesse metropolitano comum, tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nestas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução, em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os Municípios e, entre estes e o Estados. Parte importante dos problemas de coordenação é fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos. Mas outros resultaram de problemas na viabilidade da implementação de arranjos cooperativos – os chamados “consórcios” – e da inexistência de arranjos críveis para soluções cooperativas que punissem o abandono por parte dos Municípios ou das instituições participantes.

Por outro lado, uma espécie de política de “salve-se quem puder” tomou conta das estratégias municipais de atração de investimentos. Neste sentido, o paradigma da “cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados”, dominante na política urbana internacional, contribuiu também para fomentar uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades, inviabilizando, na prática, projetos regionais e estruturas de cooperação e sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias. Neste sentido, a equação da descentralização, aliada à competição entre

cidades, acabou enfraquecendo os poderes locais e reforçou o poder de grandes corporações.

Desta forma, enquanto os *déficits* de habitabilidade se avolumavam nas metrópoles e nos centros regionais, a distribuição do financiamento público penalizou claramente os Municípios médios e grandes, ao mesmo tempo em que potencializou a dependência política dos menores, que, embora representem 25% da população, constituem a maioria (70%) dos Municípios e, portanto, têm peso significativo no desenho da máquina política-eleitoral do país.

## A AGENDA DA REFORMA URBANA

Os anos 90 representaram também, no país, um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos, sobre o papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade. Além disto, foram anos de avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e do Direito à Cidade e fortalecimento jurídico da noção da função social da propriedade e reconhecimento dos direitos de posse. Este movimento teve grande impulso com a reestruturação de um movimento pela Reforma Urbana e a constituição de um Fórum, desde o período da Constituinte, que agregou movimentos sociais e populares a setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas.

Práticas de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram experimentadas, a nível local, em várias cidades do país, de tal forma que a noção de construção de políticas como tarefa de uma esfera pública não-restrita ao campo da representação parlamentar foi progressivamente adentrando a prática e agenda de governos, nos diferentes níveis. Experiências de orçamento participativo, conselhos gestores, programas autogestionários que marcam um novo modo de atuação, tanto dos gestores, quanto da sociedade civil organizada (movimentos sociais, ONGs, sindicatos etc.).

Do ponto de vista da política fundiária, podemos identificar dois movimentos importantes visando a garantia da função social da propriedade urbana: o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso da população de baixa renda à terra urbanizada. O primeiro vem sendo construído por meio de ferramentas conquistadas na legislação e em programas governamentais locais de regularização (como o usucapião urbano e a concessão especial para fins de moradia), e o outro por intermédio

de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como as Zonas Especiais de Interesse Social, Planos Diretores e novos instrumentos de gestão do solo urbano.

As iniciativas importantes, na área do desenvolvimento urbano, ocorreram, fundamentalmente, no plano institucional. O direito constitucional à moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional 26, de 2/2000, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), após mais de dez anos de negociação política no Congresso, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país, baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial.

### PLANEJAMENTO URBANO E INCLUSÃO TERRITORIAL

A disponibilização do acesso à terra em condições adequadas, elemento fundamental para o enfrentamento do passivo sócio-ambiental que marcou nosso modelo de urbanização ao longo dos anos 80 e 90, não conquistou hegemonia na prática de planejamento e gestão do solo urbano. Pelo contrário, a agenda do planejamento urbano e regulamentação urbanística, na maior parte das grandes cidades brasileiras, ainda esteve muito mais voltada para a cidade formal, das classes médias e dos médios e grandes empreendedores, do que dialogando com os mercados de baixa renda.

Em relação aos mercados informais e populares, houve realmente um aumento do número de projetos de urbanização e melhorias habitacionais em várias cidades, mas, em geral, bastante pontuais, fragmentados e quase nunca “completos”, no sentido da efetiva eliminação das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam estes assentamentos da cidade formal, marcando diferenças de condição e direito nas cidades, que repercutem fortemente na inserção política destes moradores. Boa parte destes projetos de urbanização tem circulado internacionalmente como “boas práticas”, mas dificilmente se constituem em “boas políticas” no sentido abrangente, massivo e universalizante do termo.

Com a missão de contribuir para reduzir as desigualdades territoriais intra-urbanas, no país, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi constituída como parte do Ministério das Cidades, com o desafio de

estruturar nacionalmente a política fundiária e o planejamento territorial urbanos, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto das Cidades. Este desafio significava implementar uma política para ampliar o acesso da população de baixa renda à terra urbana, em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização. Significava mudar a agenda do planejamento e da gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda. Considerando a competência municipal, para o planejamento e gestão do solo urbano, a equipe da SNPU elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais no campo do planejamento territorial e da política fundiária, por meio de políticas e ações complementares: ações corretivas, no sentido da plena regularização dos assentamentos de baixa renda. Foram também implementadas ações preventivas, para evitar a formação de novos assentamentos precários no país assim como ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental, por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas. Esta estratégia se traduziu em quatro programas: Fortalecimento da Gestão Urbana, que apóia a implementação dos Planos Diretores Participativos; Programa Papel Passado, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda; Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados; e o Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais busca transformar prédios e imóveis vazios ou subutilizados, inclusive os da União, e do Fundo Previdenciário, e a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), em moradia, por meio de projetos de reabilitação de áreas centrais e portuárias esvaziadas e degradadas. O desafio de reabilitar os centros, como estratégia de ampliação do espaço de urbanidade para todos é, como sabemos, de enorme complexidade. Entre outros fatores, não há solução possível que não confronte a cultura corporativista dos vários entes públicos envolvidos na região (o “porto”, o “patrimônio histórico”, o Estado, o Município, a empresa ferroviária, a União, entre outros), a eterna luta entre órgãos setoriais e entre os entes da Federação, pelo controle e pela gestão do

“público”. Também significa romper o paradigma de que, requalificar é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres, a não ser como garçons, porteiros ou artistas envolvidos em espetáculos que compõem o cenário – pessoas que evidentemente viverão bem longe dali, em alguma favela ou periferia precária. O governo federal, sem muito alarde, ao implementar um Programa de Apoio à Reabilitação de Áreas Centrais, está ousando romper estes paradigmas, na prática. Assim, está sendo elaborado, por exemplo, o Projeto Recife-Olinda, de forma conjunta entre o governo do Estado de Pernambuco, as Prefeituras de Recife e de Olinda e quatro ministérios do Governo federal (Cidades/Cultura/Planejamento/Turismo). Neste projeto, que pretende repovoar toda a frente marítima, que vai da colina histórica de Olinda ao Parque dos Manguezais em Recife, a urbanização das favelas, que existem na região, é parte de um projeto que integra as dimensões turístico-culturais à expansão de outras atividades econômicas e atração de residentes de várias faixas de renda. No Rio de Janeiro, foi assinado convênio semelhante com a prefeitura da cidade, envolvendo os Ministérios das Cidades, Cultura, Planejamento e Transportes, o porto (Docas) e dois bancos públicos (BNDES e CAIXA) para reabilitar a área portuária e bairros adjacentes. É evidente que a enorme quantidade de imóveis vazios ou ociosos pertencentes ao governo federal, nestas áreas, faz da participação do governo federal nestes projetos uma obrigação! Ainda o esforço conjunto do Programa *Monumenta* (do Ministério da Cultura), do Ministério das Cidades e do governo do Estado da Bahia logrou que, pela primeira vez, a sétima etapa de recuperação do conjunto do Pelourinho, em Salvador, incluiu a permanência das 103 moradias populares que heroicamente resistiram, recusando-se a abandonar a área, seguindo o destino de seus antecessores.

O Programa de Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco foi estruturado para apoiar os gestores municipais das cidades brasileiras, onde mais ocorreram mortes em função de deslizamento de encostas, para tratar este tema de forma preventiva (por meio de Planos de Redução de Riscos) e de gestão. Além de custear a elaboração destes Planos, o programa propiciou ações de treinamento, capacitação e disseminação.

O Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana teve suas atividades centradas no estímulo à formulação de Planos Diretores Participativos, especialmente nos Municípios brasileiros que têm obrigação de aprová-los até outubro de 2006, de acordo com o

Estatuto das Cidades: aqueles que têm mais de 20.000 habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. A partir de debate no âmbito da Câmara de Planejamento Territorial Urbano do Conselho Nacional das Cidades e em parceria com as entidades e órgãos governamentais integrantes do Conselho, a estratégia definida foi a de realizar uma ampla campanha nacional, pela implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de mobilizar os Municípios e cidadãos brasileiros, para a elaboração de seus Planos, por meio da articulação de uma rede de parceiros, em todo o território nacional, constituída por entidades técnicas, acadêmicas, instituições, poder público estadual e municipal, movimentos sociais e populares. Com a formação de núcleos em todos os Estados brasileiros, a campanha passou a trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar os Municípios obrigatórios em cada Estado; assim como, em conjunto com o ministério, oferecer a assistência técnica e recursos para a elaboração dos Planos.

O governo federal destinou cerca de 55 milhões de reais de vários ministérios, com a mesma metodologia, para apoio direto a cerca de 520 Municípios, aproximadamente 30% do total dos Municípios obrigatórios. A estes recursos, somaram-se recursos de governos estaduais, particularmente, em alguns Estados do país: Paraná, Goiás, Bahia, Ceará, Mato Grosso e Pernambuco. Além disto, aproximadamente cinco milhões de reais foram investidos nas atividades de Capacitação e Sensibilização em todas as regiões; que utilizaram um *kit* do Plano Diretor participativo, com material didático, além da realização de oficinas presenciais, que atingiram mais de 1.000 cidades. O programa também ofereceu bolsas para equipes de universidades, em convênio com o CNPq, para projetos de assistência técnica aos Municípios; formou e divulgou um Cadastro de Profissionais de cada região do país, com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade; criou a Rede do Plano Diretor, hoje com mais de 40 mil endereços eletrônicos de todo o país, espaço de informação, reflexão e crítica e que se tornou um dinâmico canal de discussão e troca de experiências; inaugurou, no mês de março, o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo, no *site* do Ministério das Cidades, que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias utilizadas em cada etapa de elaboração do plano. No *site* do Ministério, foi criada a Página da Campanha que mostra seu histórico, fontes de recursos,

dados e informações, *kit* da campanha, boletins, cadastrados etc. É um espaço especialmente criado para os núcleos estaduais da Campanha do Plano Diretor enviarem, diretamente, com sua senha exclusiva, as notícias do seu Estado. Desta forma, foi possível apoiar de forma direta ou indireta o universo dos Municípios obrigatórios, principalmente disseminando e fomentando a renovação conceitual e metodológica dos Planos, a partir do Estatuto das Cidades. Levantamento parcial, realizado em abril, pelo Ministério das Cidades, revela que cerca de 1.200 Municípios estão fazendo ou fizeram seus planos, o que corresponde a aproximadamente 70% do universo de Municípios.

Pela primeira vez, o Governo Federal criou um programa para apoiar Estados e Municípios na regularização fundiária. Desde 2004, o Programa Papel Passado destinou 15 milhões<sup>1</sup> de reais para ajudar os Estados, Municípios e as comunidades, nas ações de regularização patrimonial e administrativa dos assentamentos urbanizados, que se mantêm irregulares, tanto em relação aos cadastros municipais, como nos registros de propriedade. O programa também viabiliza a regularização, pelos Municípios, de terrenos da União, da RFFSA e outros órgãos federais, além de propiciar, por meio de parceria com os cartórios, a gratuidade do registro dos imóveis. O Papel Passado já iniciou o processo de regularização fundiária de mais de um milhão de domicílios habitados por famílias de baixa renda, que moram em 1.200 assentamentos de 218 Municípios, nos 26 Estados brasileiros. Destas, 214 mil famílias receberam os títulos definitivos. A estratégia do programa foi apoiar quem faz a regularização – governos locais e entidades da sociedade civil e operadores de direito – tanto repassando diretamente recursos, quanto por meio de treinamento, capacitação e, sobretudo, da remoção de obstáculos à regularização plena hoje existentes. Neste sentido, a edição da Medida Provisória 292, de abril de 2006, que trata da regularização fundiária de baixa renda, em propriedades do Governo Federal, assim como o envolvimento na discussão do PL 3.057/2000 (Lei de Responsabilidade Territorial), em discussão na Câmara dos Deputados, constituem iniciativas fundamentais.

Outra iniciativa fundamental para a implementação da agenda de planejamento territorial foi o enfrentamento da questão federativa, que, sob a coordenação da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais de Presidência, foi trabalhada sob novas bases. O Ministério das Cidades

participou ativamente da construção e aprovação, no Congresso Nacional, da Lei 11.107/2005, que estabelece como a União, os Estados e Municípios podem se consorciar para a realização de objetivos de interesse comum. O consórcio público constitui um importante instrumento de cooperação federativa, possibilitando novos arranjos institucionais para pactuação, adequado à descentralização política e à gestão associada de serviços públicos.

Finalmente, cabe destacar a importante atuação do Conselho Nacional das Cidades, construído a partir das Conferências municipais, estaduais e nacionais, que foi se delineando como importante fórum de formulação, negociação e pactuação, entre os vários segmentos e atores que compõem este setor de políticas, na área de desenvolvimento urbano. Para o campo do planejamento territorial e a política fundiária, o Conselho foi um espaço permanente de definição de estratégias, critérios de distribuição de recursos dos programas e ações, assim como um espaço de debate e formulação de interpretação da aplicação prática do Estatuto da Cidade, considerando a enorme diversidade de situações existentes no país. Assim foi, na construção da Campanha do Plano Diretor, que teve grande sinergia com as Conferências Municipais, como, também, com a construção dos princípios e conceitos para revisão da Lei de Parcelamento do Solo.

## UMA AGENDA PARA O FUTURO

Não há dúvida de que, no curto espaço de três anos, mudou o patamar do ponto de vista financeiro e institucional, na área de planejamento territorial e política fundiária. Considerando os avanços institucionais e de ampliação e focalização dos recursos empreendidos até o momento, cabe aqui apontar, embora em caráter preliminar, os temas que ainda carecem de maior desenvolvimento, precisão e elaboração, que enumeramos a seguir:

- A falta de um marco de planejamento territorial, em escala nacional, no país, dificulta a inserção do planejamento territorial municipal, que foi amplamente incrementado nos últimos três anos, a um planejamento regional – em várias escalas – articulado ao projeto de desenvolvimento econômico dos vários setores (agricultura/indústria/turismo etc). Ainda buscamos corrigir os fatores externos negativos provocados pelo desenvolvimento desigual e relevamos o enorme papel que as cidades podem representar como base de apoio para um

1. Para 2006 estão previstos mais 15 milhões de reais para esta ação.

projeto de desenvolvimento do país. Por outro lado, a inexistência da dimensão territorial no planejamento de governo, como um todo, dificultou o estabelecimento de sinergias entre as diferentes escalas e os diferentes setores de planejamento governamental.

- Não existe, hoje, um grupo de indicadores que correspondam a uma tipologia de Municípios, em função de suas características e inserção mesorregional. Os poucos critérios utilizados, atualmente, pelos programas (porte/IDH municipal e inserção macro regional), além de insuficientes, mascaram as realidades. A depender da inserção mesorregional, por exemplo, um Município de 70.000 habitantes pode ter condições e pautas de desenvolvimento urbano, totalmente distintas. O IDH municipal – dada a enorme desigualdade intra-urbana reinante em nosso modelo de urbanização – quer dizer muito pouco, já que os IDHs das diferentes regiões das cidades podem ser muito distintos. A partir deste marco, as implicações de natureza tributária (especialmente no que se refere às fontes de receita dos diferentes tipos) necessitarão de revisão, assim como o desenho dos programas e das ações. As formas de apoio financeiro e institucional aos Municípios, atendendo às necessidades de controle do gasto público, acabam por dificultar e tornar demasiadamente morosos os procedimentos de repasse, com graves conseqüências para a execução dos programas. Ainda neste ponto, o desenho dos programas e das ações raramente dialogam com a baixa capacidade técnica e de gestão dos Municípios. O resultado é que ainda privilegiamos quem mais pode e não quem mais precisa.
- A operação dos programas de desenvolvimento urbano, via instituições financeiras públicas (notadamente a CAIXA), confere um peso enorme aos aspectos de recuperação de custos e viabilidade financeira *vis-à-vis* ao impacto das ações na melhoria da cidade, gerando enormes dificuldades na implementação de políticas inovadoras e contra-cíclicas.
- Embora a presença dos vários setores de desenvolvimento urbano, em um mesmo ministério, tenha propiciado um espaço de diálogo e troca intensa, a forte cultura setorial e corporativa existente nos meios técnicos, na gestão, em todos os níveis, e nos setores empresariais ligados aos vários temas,

ainda não permitiu a construção de políticas realmente integradas, por meio de ações e programas multissetoriais.

- O tema metropolitano, tanto do ponto de vista de uma equação sustentável e realista da gestão, como do ponto de vista do enfrentamento dos *déficits* acumulados, ainda requer maior equacionamento, inclusive financeiro, considerando o enorme montante requerido para investimentos em transporte e mobilidade, saneamento e habitação e a baixíssima capacidade de retorno financeiro da maior parte da população nas metrópoles.
- A interlocução com Estados, Municípios e sociedade civil construída, por intermédio do Conselho Nacional das Cidades, não dialogou com a interlocução política que se dá por meio do Congresso Nacional, que opera neste campo, sobretudo, em emendas parlamentares. Uma construção institucional deste tipo só encontrará legitimidade e adesão dos gestores se tiver influência, de fato, no financiamento concreto de projetos. A mesma consideração vale para os Municípios que estão fazendo sua “lição de casa”, implementando o Estatuto da Cidade e construindo políticas consistentes e participativas nos vários campos do desenvolvimento urbano.
- Os espaços de construção de cooperação federativa, não apenas nas metrópoles e nos aglomerados urbanos, necessitam ser aperfeiçoados. A cultura e o conceito de agenda compartilhada entre União, Estados e Municípios é incipiente no país.
- Estes são apenas alguns dos temas que teremos que ousar enfrentar para poder formular uma política de desenvolvimento para o país, que realmente dialogue com a política de desenvolvimento de nossas cidades.

## BIBLIOGRAFIA:

- BRASIL. IPEA e Presidência da República – Secretaria de Relações Institucionais. *O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos*. Brasília: FNP, 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Cidades para todos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Planejamento Territorial e Urbano e Política Fundiária*. (Cadernos MCidades: Programas Urbanos, Vol. 3). Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório de sistematização de Estudos, Pesquisas, Legislações, Proposições Legislativas sobre a atuação e cooperação da União com os Estados, Municípios, Distrito Federal e Regiões Metropolitana sobre as políticas de Desenvolvimento Urbano. Primeiro Produto*. SAULE JR, Nelson. Brasília: mimeo, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. (Cadernos MCidades: vol. 1) Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Presidência da República – Secretaria de Relações Institucionais. *Governo Federal e Municípios – juntos construindo um país de todos*. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Presidência da República – Secretaria de Relações Institucionais. *Fortalecimento da Federação e dos Municípios: um desafio do tamanho do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 2004.

BREMAEKER, François (2002), *Panorama das Finanças Municipais no Período 1997/2000*. Série Estudos Especiais 36, Rio de Janeiro. IBAM.

CUNHA, Rosani Evangelista da. *Federalismo e Relações Internacionais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Brasília: mimeo, 2004.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MELO, Marcus André. *Políticas Públicas Urbanas para a nova década: uma agenda de questões*. In: CASTRO, Ana Célia; BNDES. *Desenvolvimento em debate*. vol. 3. pp. 337-372. Rio de Janeiro: Editora MAUAD/BNDES, 2002.

ROLNIK, R. (Org.); CYMBALISTA, R. (Org.). *Revista Pólis - Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Pólis, 1997. v. 1.

ROLNIK, R. *Descentralización y federalismo en el Brasil*. Quórum - Revista Iberoamericana, Alcalá, v. 06, p. 91-99, 2004.

ROLNIK, R. *Política urbana no Brasil. Esperança em meio ao caos?* Revista da ANTP, São Paulo, 2003.



# A POLÍTICA CULTURAL E AS CIDADES

## **Bernardo Novaes da Mata Machado**

*Pesquisador do Centro de Estudos Históricos e Culturais da Fundação João Pinheiro, atualmente à disposição da Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte, na Diretoria Especial de Equipamentos Culturais*

Este texto aborda, de forma sucinta, duas questões que conectam as políticas culturais e a vida urbana: a descentralização da ação cultural e a proteção do patrimônio cultural das cidades. Nos dois temas, busca-se atualizar alguns conceitos para, em seguida, relatar um pouco da experiência de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais.

As políticas de descentralização e de patrimônio não esgotam os possíveis enfoques sobre as relações entre política cultural e vida urbana e, com certeza, a experiência de Belo Horizonte não pode ser tomada como paradigma. Não obstante, espera-se que o texto suscite questões sobre o papel que as políticas culturais podem desempenhar na solução de problemas e na melhoria da qualidade de vida das cidades brasileiras.

### **A DESCENTRALIZAÇÃO DA AÇÃO CULTURAL**

Três fatores históricos inter-relacionados contribuíram para o processo de descentralização político-administrativa das cidades brasileiras: o forte incremento da urbanização, a partir da década de 1940; as lutas pela melhoria da qualidade de vida nas cidades, empreendidas pela população que migrou do campo e que se organizou, a partir da década de 1970, em associações de moradores e movimentos sociais; e o processo de transição da ditadura militar para a democracia, que ganhou impulso na década de 1980, com a eleição de governos municipais e estaduais comprometidos com a questão social.

Embora a democratização de um regime político e a descentralização da administração pública sejam coisas distintas, por vezes até antagônicas (o governante de um território pode escolher dividir para melhor dominar), na história recente do Brasil essas duas tendências – democratização e descentralização – caminharam simultaneamente.

É verdade que a combinação entre pobreza urbana e descentralização administrativa



**BERNARDO NOVAES DA MATA MACHADO**

É historiador e cientista político, formado pela Universidade Federal de Minas Gerais. É pesquisador da Fundação João Pinheiro, onde dirigiu o Centro de Estudos Históricos e Culturais. Foi Secretário Adjunto da Cultura na Prefeitura de Belo Horizonte, onde também presidiu e secretariou os conselhos do Patrimônio Cultural e de Incentivo à Cultura. Atualmente coordena a Diretoria Especial de Equipamentos Culturais da Fundação Municipal de Cultura de BH. Entre trabalhos publicados, destacam-se *História do Sertão Noroeste de Minas Gerais: 1690-1930*, *Do Transitório ao Permanente: Teatro Francisco Nunes - 1950-2000* e artigos sobre identidade cultural, planejamento e participação política na área da cultura.

pode gerar, como de fato ocorreu, relações políticas de tipo populista e clientelista. Na década de 1980, em regiões empobrecidas de cidades brasileiras, instalaram-se redutos de um verdadeiro coronelismo urbano. Entretanto, concluída a transição para a democracia e iniciada a consolidação das instituições democráticas (cujo marco é a Constituição de 1988), as iniciativas de descentralização administrativa, em geral, vieram acompanhadas da extensão de direitos (cidadania) e de uma prestação mais eficiente e equitativa dos serviços públicos. Neste mesmo período, começa a fazer parte da política institucionalizada a participação direta da sociedade nas decisões governamentais. A criação de instâncias de participação, como os conselhos e audiências públicas, e a prática do orçamento participativo, permitem reunir governo e sociedade em fóruns potencialmente capazes de contrabalançar as relações clientelísticas.

Na política cultural ouve-se, pela primeira vez, o termo “cidadania cultural”, significando a extensão de direitos culturais a toda a população, particularmente os direitos à participação na vida cultural (livre criação, livre fruição, livre difusão e livre participação nas decisões de política cultural) e o direito à identidade e à diversidade cultural (também chamado “direito à memória” ou “ao patrimônio cultural”).

A adoção do conceito de cidadania cultural, que Marilena Chauí introduz na Secretaria de Cultura do Município de São Paulo (gestão Luiza Erundina), ajuda a superar antigas querelas sobre o significado e a forma de abordar as relações entre cultura erudita e cultura popular. Idéias e práticas populistas, de esquerda e de direita, como as que propunham levar a cultura ao povo, a fim de conscientizá-lo de seu destino histórico, ou que visavam transformar manifestações populares em ícones do folclore e da identidade nacional, são substituídas pela idéia matriz da cultura como direito.

Na esteira deste debate, também é colocada em xeque a visão dicotômica que, até então, compreendia as cidades como divididas em centro e periferia, o primeiro reservado aos cidadãos privilegiados e a segunda aos pobres. As cidades passam a ser vistas como territórios socioculturais complexos, pontilhados por múltiplas identidades. A perspectiva dicotômica é substituída por uma

visão cartográfica, que identifica, no território urbano, por meio da superposição dos mapas político-administrativo e socioeconômico, uma variedade de regiões, com seus próprios centros e periferias.

Contudo, a contribuição mais expressiva da aplicação do conceito de cidadania cultural foi ressaltar, de imediato, o protagonismo do poder público no campo da cultura, já que cabe ao Estado e às suas instituições papel central na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. É então que, nos órgãos públicos de cultura, começam a tomar vulto os planos de ação cultural descentralizada. É fato que experiências deste tipo já vinham sendo implantadas desde a década de 1980, mas se resumiam a atividades de extensão da cultura erudita a locais públicos, como praças e parques, e algum investimento na história de bairros. A partir da década de 1990, as ações culturais descentralizadas começam a promover a aproximação entre os campos erudito e popular, particularmente por meio de oficinas de formação artística, fomento aos movimentos e manifestações de cultura popular e implantação de espaços culturais (bibliotecas e centros culturais) nas diversas regiões das cidades.

Ressalte-se que a descentralização da cultura, além de induzida pelos órgãos públicos, responde a uma demanda latente da população. Sobre esta questão, vale consultar o *Primeiro Diagnóstico da Área Cultural de Belo Horizonte*, publicado em 1996. Perguntada sobre que local escolheriam para assistir a uma atividade cultural, a maioria das pessoas (33%) respondeu que preferia “no seu próprio bairro”, em função da proximidade do domicílio. Esta proporção aumenta entre os idosos e moradores de bairros mais distantes ou de baixa renda<sup>1</sup>.

O *Diagnóstico* identificou também um fator psicossocial que ajuda a compreender a demanda por espaços culturais descentralizados. Dados qualitativos, colhidos nas entrevistas, constataram a existência de um sentimento de exclusão, que inibe as pessoas mais humildes de frequentar espaços culturais consagrados. Para estas pessoas, visitar um espaço cultural pressupõe boa aparência (o que inclui roupas adequadas), ter feito viagens, falar línguas e ser capaz de emitir opiniões inteligentes sobre o que está sendo exibido no local. Na falta destes pré-requisitos, para não passar vergonha, é melhor manter-se afastado. Diante deste dado,

1. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, Primeiro Diagnóstico da Área Cultural de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Cultura/ Instituto Vox Populi, Belo Horizonte, 1996. Nesta mesma pergunta, 26,2% declararam preferir um shopping center (estes equipamentos estavam começando a espalhar-se pela cidade); 16,5% o centro da cidade; 6,4% a Savassi (bairro de classe média alta); 4,4% outros bairros; 3,3% outros locais e 10,3% não souberam ou não quiseram responder.

é razoável supor que a demanda por espaços culturais descentralizados visa, mesmo que de forma inconsciente, a aplacar este sentimento de exclusão, pois, neste caso, a expectativa das pessoas passa a ser a de encontrar, nos centros culturais, pessoas da vizinhança que, em tese, são seus iguais. Ainda no terreno das hipóteses, é lícito presumir que a frequência às atividades dos centros culturais descentralizados é um potencial fator de formação de novos públicos também para os equipamentos ditos consagrados. Desta forma, espaços antes frequentados pelas elites econômicas e intelectuais da cidade (incluindo o patrimônio cultural edificado, localizado no centro histórico) tendem a ser visitados por públicos cada vez mais diversificados. Esta tendência pode ser reforçada por meio de projetos de extensão cultural promovidos por estes equipamentos, bem como por programas de visitação focados nestes novos públicos.

Em Belo Horizonte, a demanda por uma política cultural descentralizada irá traduzir-se na prática por meio do orçamento participativo (OP). De 1996 a 2006, foram instalados na cidade 4 (quatro) centros culturais aprovados em assembleias do OP; outros 12 (doze) estão em fase de implantação. Embora seja necessária uma pesquisa mais apurada sobre os diversos processos de aprovação, chega a surpreender a prioridade dada à construção de centros culturais. Isto porque, até a votação final, a seleção de obras a serem executadas via OP passa por três assembleias consecutivas, nas quais prioridades vão sendo definidas. Uma consulta aos requerimentos preenchidos pelas lideranças comunitárias mostra que as expectativas em torno de um centro cultural são de três tipos: (a) ser um espaço de lazer, recreação e cultura localizado próximo ao local de residência; (b) servir como antídoto à sedução que o crime organizado exerce sobre crianças e jovens, por meio da ocupação do tempo livre (extra-escolar); (c) abrir oportunidades de inclusão social (emprego e renda) via atividades artísticas.

A política de descentralização cultural em Belo Horizonte teve início em 1989, com a criação da Secretaria Municipal de Cultura (hoje fundação), e envolve uma série de ações. A instalação de um centro cultural é considerada o ápice desta política<sup>2</sup>, mas outras iniciativas são concomitantes: oferta de oficinas de sensibilização, iniciação e

capacitação nas diversas linguagens artísticas, realização de circuitos culturais regionais (com apresentação de espetáculos musicais e de artes cênicas, exposições de artes plásticas, saraus poéticos e ciclos de reflexão); projetos de extensão dos equipamentos culturais localizados no centro histórico, como museus e bibliotecas; descentralização dos eventos especiais, como o Festival Internacional de Teatro (FIT) e Festival de Arte Negra (FAN); acompanhamento e estímulo à organização de fóruns ou comissões regionais de cultura<sup>3</sup>. Há também projetos realizados em parceria com outros órgãos públicos, dos quais a Fundação Municipal de Cultura participa oferecendo cursos de sensibilização para as artes. Destacam-se os seguintes: “BH Cidadania”, executado de forma integrada pelas secretarias municipais que atuam na área social (educação, saúde, assistência social, direitos de cidadania, esportes e abastecimento), atende populações em situação de vulnerabilidade social; “Programa de Socialização Infante-Juvenil (Arte e Cultura)”, voltado para o atendimento de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social; e o “Programa Para Jovens (Agente Jovem)”, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que atende jovens entre 15 e 18 anos.

Aos poucos, o planejamento destas ações vai sendo melhor elaborado, beneficiando-se de indicadores como o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)<sup>4</sup>, que inclui diversas variáveis, entre elas o acesso à cultura. Por meio do IQVU, é possível identificar as regiões e populações mais carentes e, desta forma, estabelecer prioridades. Neste sentido, a descentralização da ação cultural é, ao mesmo tempo, geopolítica e socioeconômica. É verdade que muito ainda tem de ser feito para que se possa falar em amplo acesso à cultura. Dados de 2006, que resultaram de uma pesquisa por amostragem realizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte (BH *Area Survey*), mostram que ainda há uma forte correlação entre consumo cultural e níveis crescentes de renda e escolaridade<sup>5</sup>.

O planejamento também é informado pela experiência acumulada e, neste caso, os problemas enfrentados servem como balizadores. O principal problema é, sem dúvida, orçamentário. De imediato, a multiplicação dos interlocutores faz crescer a demanda por verbas e outros tipos de apoio. Em consequência, inicia-se uma disputa

2. Em geral, os centros culturais possuem uma biblioteca (dividida em setor infantil e adulto), um auditório, uma área para exposições e salas para oficinas de formação artística e administração.

3. Dentre as ações culturais descentralizadas da Fundação Municipal de Cultura da Prefeitura de Belo Horizonte destaca-se o projeto ARENA DA CULTURA, que desde 1998 promove oficinas artísticas, circuitos e mostras culturais nas diversas regiões administrativas da cidade.

4. O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), divulgado pela primeira vez em 1996, mede a oferta à população de Belo Horizonte de equipamentos, bens e serviços urbanos (públicos e privados), por meio de indicadores georeferenciados em 81 (oitenta e uma) unidades espaciais da cidade. Foi elaborado para instrumentalizar a Secretaria Municipal de Planejamento na definição de como distribuir de forma mais equânime os recursos públicos. As áreas com menor IQVU, ou seja, as mais carentes, são priorizadas e a elas destinadas maiores investimentos, particularmente os do Orçamento Participativo. As variáveis pesquisadas são: abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio-ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança pública. Na variável cultura são considerados os seguintes componentes e indicadores: meios de comunicação (tiragem por habitante de jornais locais); patrimônio cultural (número de bens tombados e de grupos culturais); equipamentos culturais (número de equipamentos e frequência de público) e programação artístico-cultural (número e frequência às atividades culturais oferecidas). Ver sobre o assunto: NAHAS, Maria Inês Pedrosa. O Índice de Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte: experiência de construção e perspectivas de aplicabilidade de um instrumento urbanístico na gestão da cidade. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2000. (acessível via Internet).

5. O *survey* da Região Metropolitana de Belo Horizonte é coordenado pelo Doutorado em Ciências Humanas (Sociologia e Política), da Universidade Federal de Minas Gerais. Inclui vários temas, entre eles: desigualdade social, raça, trabalho, associativismo, participação política, criminalidade e religiosidade. A variável cultura foi incluída recentemente.

surda entre a clientela tradicional da política cultural (o campo erudito, aqui entendido de forma ampla como todos os artistas e intelectuais socialmente reconhecidos como tal) e os novos interlocutores que, juntos, pleiteiam os parques orçamentos da cultura. Muitas vezes, esta disputa se reproduz dentro do próprio órgão de cultura, dividindo os técnicos e departamentos responsáveis pela formulação e execução das políticas de apoio e fomento aos grupos demandantes. Acrescente-se o fato de que os novos centros culturais, além dos custos de construção, exigem investimentos em pessoal, equipamentos, ação cultural e manutenção.

Incrementar o orçamento é o caminho mais óbvio para superar este problema, mas isto não é assim tão simples, dada a condição de recursos públicos sempre escassos e muito concorridos. Resta o fato de ser a própria política de descentralização instrumento de promoção do encontro e do diálogo entre os campos erudito e popular. Este intercâmbio é particularmente frutífero no interior das oficinas de formação artística, onde a troca de saberes e modos de fazer quase sempre resulta em experimentos inovadores.

## O PATRIMÔNIO CULTURAL URBANO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tratou de forma inovadora a questão do patrimônio cultural, sem por isto deixar de acolher a legislação anterior, consubstanciada no Decreto-lei 25, de 1937 (DL 25).

Ressalta, de imediato, a denominação do próprio objeto, que passa de *patrimônio histórico e artístico nacional* (DL/25) para *patrimônio cultural brasileiro* (CF/88). Essa mudança não é apenas semântica. Ao contrário, revela uma ampliação significativa da idéia de cultura que, da dimensão sociológica – entendida como um circuito socialmente organizado de produção artística e preservação da memória –, passa a ser compreendida na dimensão antropológica, ou seja, abrange “tudo o que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando”<sup>6</sup>. Esta acepção ampla de cultura fica evidente na CF/88 quando inclui, entre os bens patrimoniais, todos “os modos de criar, fazer e viver” (inciso II do art. 216).

Verifica-se esta perspectiva ampliada também na mudança do termo “nacional” para “brasileiro”. O primeiro termo sugere a idéia de um patrimônio sob a guarda do Estado-

nação, ao passo que o segundo sinaliza para a diversidade cultural do país. Isto fica mais nítido quando é definido aquilo que faz parte do patrimônio. Para o DL/25, é o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. A Constituição de 1988, além de introduzir a dimensão imaterial do patrimônio (o que amplia sobremaneira o âmbito da definição), refere-se aos bens “portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 216).

Entre os grupos formadores, a CF/88 destaca os indígenas e afro-brasileiros, certamente porque considera necessário garantir proteção especial a estas culturas (§ 1º do art. 215).

Outro avanço da CF/88 está nos dispositivos que ampliam a competência de Estados e Municípios para conduzir suas próprias políticas de patrimônio cultural. O DL/25 previa a possibilidade (que nunca ocorreu na prática) de acordos entre a União e os Estados, com a finalidade de coordenar as ações e uniformizar as leis estaduais (art. 23). A CF/88, por sua vez, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são competentes para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural” (incisos III e IV dos arts. 23 e 24 e inciso IX do art. 30).

A ampliação da competência dos entes federados, combinada com a adoção do novo conceito de cultura, criou a possibilidade de estender-se a proteção patrimonial a bens culturais de regiões, comunidades locais e grupos que, no escopo mais genérico do DL/25, não se enquadravam, limitado que estava este decreto aos “fatos memoráveis da história do Brasil”. Esta possibilidade, por sua vez, introduziu um novo desafio: o de identificar quais os bens merecedores de proteção e tombamento. Anteriormente, o consenso era mais fácil de ser obtido, pois se dava em torno de bens considerados de “excepcional valor”, em tese mais fáceis de serem caracterizados e justificados. Esta dificuldade, porém, parece ter sido prevista pelos constituintes, que introduziram na Carta um dispositivo facilitador, atribuindo à comunidade – e não só ao poder público –, a tarefa de colaborar na proteção e promoção

6. Esta distinção entre as duas dimensões do conceito de cultura está em: BOTELO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 2, pp. 73-83, abr./jun., 2001. A autora admite ter-se inspirado em BRUNNER, José Joaquín. La mano visible y la mano invisible; América Latina: cultura y modernidad. México: Editorial Grijalbo, 1993, pp. 205-247.

do patrimônio cultural brasileiro (§ 1º do artigo 216).

Outra novidade da Constituição, também ligada à extensão do conceito e das competências dos entes federados, refere-se às formas de proteção. No artigo 216, ao tombamento são acrescentados os inventários e registros, a vigilância e a desapropriação. Este mesmo dispositivo ainda deixa em aberto a possibilidade de instituírem-se “outras formas de acatamento e preservação”.

O quadro seguinte compara o decreto-lei 25 e a Constituição de 1988:

A política de proteção do patrimônio cultural de Belo Horizonte pela Prefeitura local tem início em 1984, quando é criado o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município. No entanto, o Conselho só entra em funcionamento efetivo a partir de 1990, impulsionado por dispositivos da nova Lei Orgânica do Município (LOM). Assim como as constituições federal e estadual, a LOM havia feito tombamentos (no caso de Belo Horizonte, destaca-se o da Serra do Curral), que estavam a exigir medidas complementares no âmbito administrativo.

A partir de 1990, a política de proteção do patrimônio começa a ser desenhada, considerando as características específicas de Belo Horizonte. Cidade planejada e construída no início da República, para ser a nova capital de Minas Gerais, no lugar de Ouro Preto, Belo Horizonte é inaugurada, em 1897, já sob o signo da ruptura com o antigo e exaltação do moderno. Com menos de 100 anos, a cidade já havia passado por várias ondas de renovação urbana. Tomando como referência esta cultura urbana e as novas possibilidades abertas pela Constituição

de 1988, a política de patrimônio passa a adotar medidas *sui generis* de acatamento, destacando-se os instrumentos das “negociações urbanas” e os “graus de proteção”.

Instrumento polêmico por natureza, porque adotado caso a caso e portanto infenso às rígidas determinações de natureza legal, as negociações urbanas são feitas entre o Conselho, representante do poder público e os proprietários de imóveis de *interesse cultural*. A primeira experiência ocorreu em 1994 com um imóvel já tombado. O proprietário propôs ao Conselho cancelar o tombamento de parte da área de entorno do bem tombado, onde ele pretendia construir um prédio; em contrapartida, dispunha-se a ceder o imóvel tombado ao Município (via comodato com duração de 99 anos), para implantação de um espaço cultural. Hoje, a casa tombada é a sede da gerência municipal do patrimônio cultural e local de reunião do Conselho.

No mesmo ano, utilizando a prerrogativa constitucional que possibilita a proteção de bens culturais “tombados individualmente ou em conjunto” (art. 216, grifo nosso), o Conselho deliberou tomar 9 (nove) grandes conjuntos urbanos no centro histórico da cidade. No interior destes conjuntos, alguns imóveis foram tombados isoladamente, mas a maioria passou a ser protegida apenas como parte do conjunto, o que obriga os proprietários a procurar o Conselho, quando pretendem fazer reformas ou demolições. Nestes casos, o instrumento da “negociação urbana” passou a ser utilizado continuamente. As negociações mais comuns envolvem a preservação de fachadas frontais, volumes, altimetrias e outras características consideradas relevantes para a qualidade de vida urbana. Em geral, o proprietário obtém

	DECRETO-LEI 25/37	CONSTITUIÇÃO DE 1988
Objeto da proteção	Patrimônio histórico e artístico nacional	Patrimônio cultural brasileiro
Bens protegidos	Bens móveis e imóveis vinculados a fatos memoráveis da história do Brasil	Bens materiais e imateriais referentes à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira
Competência dos entes federados	União, com a colaboração dos Estados	União, Estados e Municípios
Formas de proteção	Tombamento	Tombamentos, inventários, registros, vigilância, desapropriação e outras
Responsável	Poder público	Poder público com a colaboração da comunidade

autorização para demolir parte do imóvel ou construir uma outra edificação no mesmo lote.

A adoção do instrumento da negociação urbana induziu uma série de procedimentos jurídicos e administrativos, visando a transparência e a efetividade das decisões. As reuniões do Conselho, antes realizadas a portas fechadas, agora têm sua pauta publicada no Diário Oficial do Município; os interessados são convocados previamente e têm direito à palavra. As negociações aprovadas são posteriormente detalhadas em reuniões, nas quais proprietários e técnicos do patrimônio discutem soluções que conciliam os interesses públicos e particulares.

A partir desta experiência, o Conselho, assessorado pela equipe do Departamento de Memória e Patrimônio Cultural (criado oficialmente em 1999), passou a trabalhar com os chamados “graus de proteção”, que nada mais são do que categorias diferenciadas de tombamento, aplicadas sobre os imóveis, conforme sua importância cultural. Assim, as edificações podem ser objeto de três tipos de proteção: a *declaração de interesse cultural*, que obriga o proprietário a elaborar um registro documental do imóvel, com documentação iconográfica e descritiva (este registro pode, eventualmente, levar o Conselho à conclusão da aplicabilidade do tombamento ou, ao contrário, permitir a demolição do imóvel); o tombamento parcial (que incide sobre aspectos isolados da edificação, como fachadas, volumetria e altimetria, sendo que neste último caso a limitação se restringe à altura que poderá atingir uma nova edificação no local) e o *tombamento integral*, que incide sobre o imóvel como um todo.

A política municipal de patrimônio, embora ousada, acabou por expor também suas limitações. Tendo uma infinidade de casos para decidir, que às vezes envolvem longas quedas de braço entre o interesse público e o particular (representado não apenas pelos proprietários, mas também pelos mercados imobiliário e da construção civil), as discussões e deliberações do Conselho acabaram restringindo-se aos bens materiais localizados na área central da cidade<sup>7</sup>. Além disto, ainda falta aprofundar o diálogo entre a política de patrimônio e outras que incidem sobre a cidade, como as de meio-ambiente, turismo, transporte, trânsito, limpeza, iluminação, segurança pública e a própria política urbana. Há entre estas políticas

uma constante tensão entre as posturas conservacionista e desenvolvimentista.

## CONCLUSÃO

Com base no exposto, cabe perguntar como as políticas culturais (entre elas as de descentralização e patrimônio cultural) podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida urbana. Trata-se, em suma, de saber qual o papel da cultura no estímulo ao desenvolvimento econômico, político, social e propriamente cultural das cidades.

Entre 1985 e 1995, período que coincide com a implantação das leis de incentivo fiscal à cultura no Brasil, o discurso dos órgãos públicos, empresas patrocinadoras e até mesmo de intelectuais e artistas, enfatizava a função da cultura como propulsora do desenvolvimento econômico. Neste argumento, estavam incluídos, além dos produtos artísticos (e suas respectivas cadeias produtivas), o patrimônio cultural, visto como fator de estímulo ao turismo.

Nos últimos dez anos, passou a predominar outro discurso, que pressupõe ser o investimento cultural fator de promoção da identidade e auto-estima dos indivíduos, inclusão social (fala-se hoje também em inclusão cultural), paz (ou não-violência), sociabilidade e “pertencimento” a uma comunidade. Inúmeros projetos culturais (e também da área de esportes), desenvolvidos pelo poder público, organizações não-governamentais e empresas, são justificados com estes argumentos.

Contudo, é necessário reconhecer que estes discursos, que enfatizam ora o argumento econômico ora o sociocultural, embora sinceros e bem-intencionados, raramente se assentam em dados objetivos de natureza quantitativa ou qualitativa. Sabe-se que, no Brasil, a produção de indicadores e informações culturais, bem como de pesquisas de campo e avaliação de projetos (públicos e privados), ainda estão em fase embrionária. Qual é, de fato, o tamanho da produção cultural no conjunto da economia? Há um processo de profissionalização do setor cultural? Quantos empregos são gerados anualmente por este setor? Há correlação entre proteção do patrimônio cultural e aumento da qualidade de vida urbana? Ou entre investimento cultural e diminuição da violência?

7. No que tange ao patrimônio imaterial, o Conselho, até o momento, fez apenas dois tombamentos, que protegem um terreiro de candomblé e uma irmandade de Nossa Senhora do Rosário. No entanto, a política de descentralização atua também na área de patrimônio cultural e, de certa forma, compensa o pouco investimento do Conselho na proteção dos bens imateriais. Destacam-se os projetos voltados para crianças e idosos. No primeiro caso, as oficinas de brinquedos e brincadeiras resgatam formas tradicionais de brincar; no segundo, há experiências bem-sucedidas de formação de grupos corais, com repertório de canções antigas, e grupos de bordado, que registram sua história em colchas da memória.

Enfim, muitas questões precisam ser respondidas para que se possa avaliar o impacto da cultura no desenvolvimento humano (e, em consequência, das cidades). Responder a estas perguntas é básico para justificar o incremento dos investimentos públicos e privados no setor. Entretanto, sob o ângulo estritamente cultural, e numa perspectiva histórica de mais longa duração, é inegável que as políticas culturais, aos poucos, vêm ganhando espaço nas agendas dos governos, organizações não-governamentais e empresas. Se isto é fato, estas políticas estão influenciando cada vez mais na vida das cidades.

*Belo Horizonte, 30 de setembro de 2006*



# O MINISTÉRIO DA CULTURA DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: UM PRIMEIRO BALANÇO

**Frederico Barbosa**

*Técnico de Planejamento e Pesquisa – IPEA/DISOC*

## RESUMO

O texto apresenta um balanço do Governo Lula, apontando limites e potencialidades das políticas culturais. A política cultural, ancorada em direitos e no acesso a bens culturais, simbólicos ou materiais, deve ser universal. Contudo, as instituições não possuem recursos suficientes, do ponto de vista financeiro e da gestão, para implementar políticas de abrangência territorial nacional. Estes aspectos são especialmente evidentes, na distribuição de equipamentos culturais municipais, caracterizada por ausências e nos esforços e nas capacidades desiguais de alocação de recursos municipais. As dificuldades também são evidentes, na limitada e desigual distribuição de recursos federais, sejam estes orçamentários ou provenientes dos incentivos fiscais. Tais recursos chegam a poucos Municípios, não seguem diretrizes coerentes de alocação e não estão integrados a objetivos políticos claramente enunciados. As instituições federais enfrentam problemas estruturais relacionados à escassez de recursos e à forte fragmentação de suas ações, o que limita a consolidação de políticas públicas culturais abrangentes e universais, suas dificuldades interferem nos resultados das demais instituições culturais.

As iniciativas de consolidação da política cultural como política de Estado, levaram, por outro lado, a importantes iniciativas de constitucionalização da questão cultural, com a discussão e proposição de emendas constitucionais que garantirão recursos orçamentários para a cultura, a ação integrada das esferas de governo, pelo Sistema Nacional de Cultura e pela já aprovada emenda do Plano Nacional de Cultura, que orientará a integração das ações federais, estaduais e municipais de cultura.

## 1. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O último ano de mandato é momento de balanço das ações do Governo, com o objetivo de dar alguma visibilidade aos êxitos e dificuldades enfrentadas e contribuir para delimitar ações políticas para um futuro que já dobra a esquina; ou seja, pensar o que fazer, tanto das boas idéias, quanto das discordâncias e hiatos entre as intenções e a implementação. Enfim, deixar claro quais aspectos das experiências recentes poderiam ser mantidos, reformados, transformados ou intensificados. É também o momento para a discussão de novas perspectivas e prioridades que poderão ganhar nos próximos anos, em novo mandato ou governo, aprofundamentos e desdobramentos.

Em primeiro lugar, é interessante apontar para o fato de que, nos primeiros anos de qualquer governo e não apenas na área cultural, são muitas as continuidades das ações que vêm de governos anteriores. Com pequenos ajustes de ênfase e de justificativas, o quadro geral de programas e ações inscritos no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi, em linhas amplas, semelhante ao do Governo passado. E, assim, talvez deva ser, para o bem das continuidades necessárias à boa gestão da administração pública. Mas, inovações e ajustes de rota não foram pequenos, sobretudo da metade do mandato em diante, embora, é certo, todas elas ainda aguardem consolidação. No entanto, muitos dos espaços para reorientar e repor ênfases, na condução das Políticas Culturais, foram bem aproveitados na Gestão de Gilberto Gil, embora muitas das dificuldades encontradas em governos anteriores permaneçam e se reproduzam.

Para efetivar esta avaliação, destacam-se algumas dimensões importantes para o Balanço: a dimensão conceitual e os princípios que demarcam, não apenas estratégias e usos de recursos políticos, mas, também, os estilos e as orientações da atuação governamental. Depois, são analisados os mecanismos de gestão política, que se referem às



**FREDERICO A. BARBOSA DA SILVA**

É antropólogo e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e professor de Políticas Públicas do Mestrado de Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Desenvolve atividades de pesquisa avaliativa de políticas e programas no Ministério de Planejamento (MP) e tem trabalhos publicados na área de políticas sociais, em especial saúde e cultura. Atualmente, desenvolve pesquisas na área de economia e cultura e acompanha as políticas do Ministério da Cultura.

1. Texto concluído antes da divulgação da Munic 2005 do IBGE.

QUADRO 1 – PRINCÍPIOS, ORIENTAÇÕES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS.

Intencionalidade do Governo	Definição da Agenda do Governo: Conteúdos, Regras e Valores	Arranjos institucionais: Alguns Resultados e Agenda Operacional
1. A cultura não se resume às Belas Artes, mas tem outras dimensões: a antropológica, a econômica e a política. O reconhecimento destas dimensões compreende o respeito pela Diversidade Cultural.	1. Organização de programas federais que abranjam as dimensões da cultura.	1a. Criação do Sistema Federal de Cultura - Decreto nº 5,220, de 24/8/2005.
1.1. Atuação institucional integrada sobre as diversas dimensões do conceito de cultura;	1.1. Os programas organizam as ações do MinC, instituições vinculadas e outros setoriais e ainda formentam projetos da sociedade em todas as áreas culturais e regiões;	1.1. Criação de Programas com ações dentro do MinC e articulados com outros setoriais;
1.2. Respeito à definição de prioridades dos governos de Estados e Municípios quanto ao objeto de ação pública;	1.2. Criação do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura;	1.2. Gestão de Programas Multisetoriais;
-	-	1.3. Plano de Gestão e o Comitê Gestor Interministerial criados pelo Decreto 5.233/2004;
-	-	1b. Criação do Sistema Nacional de Cultura;
2. As Políticas Culturais devem se constituir como Políticas de Estado.	2. Constitucionalização das regras que constituem as políticas culturais.	2. Constitucionalização das regras que instituem as políticas culturais.
2.1. As idéias de democracia, transparência e equidade são reguladoras da organização das políticas de cultura;	2.1. PEC 416/05 (Sistema Nacional de Cultura);	2.1. Estabelecimento de Plano Nacional de Cultura, seguido de Planos Estaduais e Municipais;
2.2. As Políticas Culturais devem convergir com as demais políticas na promoção da diversidade, da tolerância e do desenvolvimento social integrado;	2.2. PEC 150/2003 (vinculação de recursos da União, dos Estados e Municípios);	2.2. Estabelecimento do Sistema Nacional de Cultura;
2.3. As Políticas Culturais devem ter abrangência nacional e continuidade na alternância entre os governos;	2.3. Emenda Constitucional nº 48: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelece o Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais, formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura, em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional;</li> </ul>	2.2.1. Assinatura de Protocolos de Adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC);
-	2.4. Transparência nos critérios de alocação de recursos;	2.2.2. Criação do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC);
-	-	2.2.3. Criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM), seguido da proposição de criação do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM);
3. As Políticas Públicas de Cultura têm como objetivo a democratização e promoção do acesso aos mecanismos de produção, distribuição e fruição de bens culturais.	3. Criação de regras e instrumentos para a distribuição de recursos e instrumentos de participação, de difusão de bens culturais, ações de ampliação e universalização do acesso aos bens culturais.	3. Regulação e fomento de cadeias produtivas da cultura.
-	3.1. Criação de instrumentos de difusão de bens culturais, ações de ampliação e universalização do acesso aos bens culturais;	3.1. Ampliação do escopo de atuação da ANCINE;
-	3.2. Estimular e criar mecanismos institucionais de acesso à cultura, a exemplo dos equipamentos culturais;	3.2. Criação de Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura;
-	3.3. Criação de órgãos participativos e de controle social.	3.3. Política de Editais;
-	-	3.4. Consolidação das Conferências Nacionais de Cultura, Conselho Nacional de Políticas Culturais, Conselho Superior de Cinema etc. ;
-	-	3.5. Início de estruturação de órgãos participativos e co-gestão pelos entes federados.

Elaboração Ipea/Disoc

capacidades de aproveitamento de oportunidades e à habilidade de intercambiar problemas, em diferentes níveis da administração. Constata-se uma dificuldade de processamento técnico-político de problemas, no âmbito das instituições federais de cultura. Finalmente, é abordada a gestão de recursos econômicos condicionada por restrições e prioridades macro-econômicas.

## 2. CONSTRUÇÃO E REDIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. Construção de Políticas Culturais de Estado × Instituições Governamentais Frágeis

A institucionalidade, com a qual as políticas culturais operam, é tão frágil que as tentativas de orientação dos recursos disponíveis para estruturação de políticas públicas dão margem a tensões e conflitos que limitam a consistência e continuidade das políticas propostas.

A adoção de critérios de alocação e distribuição de recursos, neste contexto, dá margem a desconfiças de suposto dirigismo e as tentativas de estruturação – e articulação – do poder público, em nível nacional, são compreendidas como medidas de restrição às liberdades de criação artística e cultural. Diversas iniciativas do MinC, sob gestão de Gilberto Gil, foram criticadas em decorrência destas desconfiças. A reflexão que se segue, procura apontar para alguns dos muitos limites e avanços desta administração.

O principal dos avanços foi a proposição da estruturação de Políticas Culturais de Estado que se referissem a diferentes dimensões do conceito de cultura (ver Quadro 1). Os principais obstáculos se referem à dificuldade de estruturação de unidades de ação que permitam aproveitamento dos recursos políticos para minimizar fragilidades institucionais. De outra forma, os principais obstáculos se referem à gestão – ou capacidade de processamento tecnopolítico – e aos processos organizacionais – que dão suporte para materializar a gestão proposta.

O Quadro 1 apresenta três dos elementos a serem ponderados e que são referências para este Balanço. O primeiro se relaciona aos princípios perseguidos (as intenções declaradas do governo), o segundo diz respeito à agenda política (ou orientações sobre regras, conteúdos e valores que delimitam as políticas públicas culturais) e, finalmente, o terceiro, que constitui a dimensão da gestão das ações e da articulação das instituições da área, que configura a agenda operacional.

Desde o início da atual gestão do MinC, a área federal de cultura vem sofrendo processos de transformação, visando criar e consolidar instrumentos que facultem capacidade de planejamento e ação integrada com as demais esferas federadas de governo. Há, também, a preocupação com a articulação entre o próprio sistema MinC e outros órgãos federais. Diversas iniciativas convergiram, recentemente, nesta direção e, por isto, merecem destaque, em especial por terem adquirido dimensão legal, depois dos primeiros momentos de consultas e discussões realizadas desde os primeiros meses de governo.

Como se trata de um balanço, talvez caiba citar algumas das iniciativas e de seu contexto. Algumas iniciativas do atual Governo marcam estilo e diferença programática. A criação do Sistema Federal de Cultura (SFC), do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e do Sistema Nacional de Cultura (SNC) constituem-se, desde já, em marcas distintivas e enquadramento institucional diferenciado para as políticas nacionais de cultura.

O Plano Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 48, de agosto de 2005), por sua vez, criou instrumentos legais para consolidação e articulação de ações entre os governos federal, estaduais e municipais. Estas iniciativas se enquadram na situação-objetivo de criação de Políticas Culturais de Estado, que permitam articulação de prioridades e coordenação de ações, entre os entes governamentais, e ainda permitam a pactuação de objetivos e metas.

Assim, neste processo de criação de instrumentos de planejamento e coordenação, ganhou relevo o estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado pela promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 48 e que consolidou a posição institucional da área cultural como política pública de âmbito nacional, envolvendo os governos federal, estaduais e municipais.

O Sistema Brasileiro de Museus (SBM), instituído pelo Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, permitiu, por sua vez, ampla mobilização de atores na consolidação da liderança do Departamento de Museus (DEMU/IPHAN), no processo de articulação de um sistema de âmbito nacional. Neste caso, a novidade na conjuntura já não é o sistema propriamente dito, mas a desenvoltura com a qual passou a circular a discussão sobre o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), que já possui, inclusive, minuta amplamente debatida pelos setores museológicos, desde finais de 2005.

QUADRO 2 – OBJETIVOS E DESAFIOS DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA ÁREA CULTURAL

Artigo da CF/88	Objetivos Gerais	Descrição dos Conteúdos	Desafios
EC nº 48 (emenda ao artigo 215)	Integração das ações do Poder Público e definição de compromissos para a gestão cultural pública.	Estabelece Plano Nacional de Cultura para defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional.	Definição de metas, valores e conceitos substantivos a serem trabalhados estratégica e prioritariamente, no âmbito dos diversos entes governamentais federados.
PEC 150/2003 (emenda ao artigo 216)	Construção de Sistema Público de Financiamento.	Vinculação de recursos da União (2%), Estados e DF (1,5%) e Municípios (1%) referente à receita resultante de impostos, compreendidas as transferências. A União destinará 25% aos Estados e ao Distrito Federal, e 25% aos Municípios, sendo que os critérios de rateio serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada ente.	Resistência às vinculações por parte das áreas econômicas do executivo; Indefinição dos itens de dispêndios considerados como culturais para efeito da aplicação da PEC; A definição dos critérios de rateio deverá enfrentar o fato de que os recursos da União serão insuficientes para atender à demanda e uma grande parte dos Municípios menores e dos Estados deverá enfrentar dificuldades para aportar recursos conforme exigido pela PEC.
PEC 416/05 (emenda ao artigo 216)	Integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa.	Participam do SNC: MinC, Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, instituições públicas e privadas culturais, subsistemas complementares ao SNC (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos etc.	Estabelecimento de mecanismos efetivos de articulação da gestão política e administrativa dos diversos sistemas e entre eles.

Questão relevante, que chamou a atenção, no período em análise, a ponto de sensibilizar a mídia, foi a da definição dos critérios de acesso aos recursos do MinC. O sistema de Editais, que se constitui em uma das mudanças nos mecanismos de financiamento, permite direcionar recursos orçamentários, a partir de critérios definidos pelo próprio MinC, ou em alinhamento com suas diretrizes políticas.

A experiência ainda não é ampla e nem inédita. Tampouco contradita a experiência da boa gestão de recursos financeiros, pois há diversas empresas que fazem da prática dos editais um mecanismo de direcionamento da demanda, em função de suas prioridades específicas. Há possibilidade de que o próprio mecanismo de editais se estenda aos incentivos fiscais ou a uma parte deles. Os Editais permitem reorganizar a programação orçamentária e, possivelmente, permitirão o direcionamento de pelo menos parte dos recursos incentivados, segundo as prioridades políticas discutidas entre o MinC, as empresas e a sociedade.

Merecem destaque algumas das estratégias de construção e redirecionamento das políticas públicas culturais, com ênfase no processo de “constitucionalização” da cultura.

## 2.2. A “Constitucionalização” da Questão Cultural

A Plenária Nacional da 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em Brasília em dezembro do ano 2005, contou com aproximadamente 1.300 participantes, vindos de processos de discussão nos Estados e Municípios. Na Conferência, discutiu-se amplamente o Sistema Nacional de Cultura (SNC), a PEC 150/2003 (vinculação de recursos da União, dos Estados e dos Municípios) e o Plano Nacional de Cultura, já aprovado pela Emenda Constitucional nº 48.

De fato, há inúmeras questões a serem resolvidas para a efetiva implementação destes dispositivos que poderão configurar uma Política Nacional de Cultura. Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido de uma

espécie de constitucionalização da questão cultural, o que atribui nova dimensão à cultura, como valor e, de recurso, para o desenvolvimento social.

O Quadro 2, na página anterior, apresenta as proposições de Emenda Constitucional que ilustram o contexto abordado. São três, uma delas já aprovada via EC nº 48, outra já conta com terreno fértil de vários anos de construção efetiva do SNC (PEC 416/2005) e, finalmente, a que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura (PEC 150/2003).

Como se deduz do Quadro 2, as estratégias de aprovação das normas de nível constitucional geram fatos políticos importantes, no que se refere aos marcos e às regras para a atuação do setor público cultural. Todas as ECs convergem para a criação de um sistema articulado de ação entre os entes federados e, destes, com a sociedade.

No que se refere à discussão do PNC, é importante considerar que as propostas da 1ª Conferência Nacional de Cultura serão discutidas pelo Conselho Nacional de Política Cultural, com posse prevista para 2007.

O financiamento, por sua vez, é parte do problema e, por esta razão, ganhou especial atenção na 1ª CNC, quando se firmou a prioridade e o compromisso pela mobilização a favor da aprovação da PEC 150/2003. Entretanto, outros temas também foram objeto de discussões durante a 1ª CNC, como, por exemplo, a necessidade de se estabelecer uma discussão ampliada sobre a lei de comunicações e a importância da democratização da mídia para a democratização da cultura (em conformidade com o artigo 221, da Constituição Federal).

No que se refere ao financiamento, pode-se dizer que as resistências à aprovação da PEC 150/2003 podem diminuir se se considerar que o nível de recursos da União, em 2005, já era muito próximo ao preconizado, incluindo os recursos do orçamento e os incentivados. Também é importante lembrar que a aprovação da EC nº 42 alterou o artigo 216 da Constituição, facultando vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida de Estados e Distrito Federal a fundo estadual de fomento à cultura.

Portanto, diferentes ações empreendidas sinalizaram intenções concretas para a criação de Políticas Culturais de Estado, isto é, de abrangência territorial, tendo o acesso democrático como ideal regulador, com critérios públicos de alocação de recursos, articuladas entre si e com outras instituições públicas e privadas

(os Quadros 1 e 2 apresentam as ações, em itens, de forma sintética). O processo ainda está em gestação e seus maiores problemas se referem à capacidade de processamento tecnopolítico. Outro ponto a se destacar é o projeto de transformação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) (item 3.1.) que não teve os desdobramentos esperados pelo MinC e foi provisoriamente abandonado. Também é bom assinalar que o programa de desenvolvimento da cultura (item 3.2.) ainda não tem desenho definitivo e que o Conselho Nacional de Política Cultural ainda não foi instalado.

O Quadro 3 apresenta uma matriz que permite a interpretação sintética do Quadro 1 e uma descrição de alguns resultados e de questões que permanecem na agenda de desafios a serem enfrentados pelo Ministério da Cultura. O item 1 do Quadro 1, que se refere aos programas e à qualidade de seu processamento e gestão, terão desdobramento analítico mais à frente, no Quadro 4.

Como se depreende do Quadro 3, há muito a ser resolvido, para a efetiva implementação de cada parte do conjunto das políticas. Embora os avanços sejam claros nas várias dimensões da atuação, os instrumentos de processamento e gestão por problemas, ainda não está consolidado. A questão do financiamento não é o início e nem o fim dos problemas, mas é parte importante deles, razão pela qual foi freqüentemente lembrada e ganhou *status* de prioridade em dezembro de 2005, na 1ª Conferência Nacional de Cultura, quando se firmou o compromisso da aprovação da PEC 150/2003. Sem recursos financeiros e capacitação tecnopolítica, o fortalecimento e a abrangência nacional do sistema federal e a consolidação do SNC são improváveis.

Mesmo na hipótese de que estes recursos não se ampliem, em curto espaço de tempo, é importante lembrar que as instituições federais, desde início dos anos 1990, passaram por inumeráveis dificuldades, que permanecem, tanto no que se refere aos recursos financeiros, quanto de pessoal.

Este quadro permite afirmar que ações de consolidação e expansão das capacidades destas instituições ainda são fatores relevantes da configuração das Políticas de Estado, na área da cultura. As Tabelas 1 e 2 mostram a realidade orçamentária dos órgãos diretamente vinculados ao MinC, nos últimos anos.

A Tabela 1 apresenta valores absolutos e mostra que os recursos de 2005 são os maiores desde 1996.

QUADRO 3 – SÍNTESE DO QUADRO 1

Grande Estratégia	Seleção de Problemas	Processamentos		
		Tecnopolíticos	Ação Diária	Resultados
Intencionalidade do Governo	Definição da Agenda do Governo: conteúdos, regras e valores.	Arranjos institucionais: alguns resultados e agenda operacional	Questões relativas ao desenho e instrumentos de gestão	Comparação com a situação objetivo
Para onde vamos?	Em que problemas concentrar tempo e recursos?	Qual a qualidade das decisões?	Qual a qualidade da minha gestão?	Balço Político, Econômico e de intercâmbio de problemas
1. Organização das ações públicas a partir de conceito amplo de cultura.	1. Articulação de programas próprios à intervenção nos diversos níveis do conceito de cultura.	1. Dificuldades de articulação entre programas e para o funcionamento de “gestão por problemas”.	1. Os mecanismos institucionais de articulação e processamento de problemas ainda estão em fase inicial de funcionamento.	1. Manutenção de Programas isolados e criação de outros com pequena abrangência.
2. Construção de Políticas Culturais de Estado, com desenho democrático, descentralizado, participativo e com abrangência nacional.	2. Mudança das regras do jogo institucional.	2. Criação de viabilidade para aprovação da EC nº 48, discussão da PEC 416/2005 e da PEC 310/2004.	2. Capacidade de articulação de aliados em nível nacional e no Congresso.	2. Avanços claros na construção política do SNC, com envolvimento ativo dos entes federados 2.1 Criação de Sistema Federal de Cultura, mas com baixa integração.
3. Definição e critérios públicos para a alocação de recursos e definição de prioridades.	3. Reformar da lei de incentivos e submissão do financiamento a critérios públicos.	3. Uso de editais e reformismo cauteloso na lei de incentivos	3. A configuração de política de editais é embrionária.	3. Aumento de recursos da fonte de leis de incentivos e restrição financeira das instituições federais; 3.1 Os órgãos de co-gestão, participação e controle social não foram instalados.

Elaboração Ipea/Disoc

Chegaram a R\$ 542 milhões. A unidade central do MinC absorveu cortes durante o período e seus recursos são oscilantes, com aumentos e diminuições. O comportamento do FNC é também interessante, pois, apesar de sofrer com a política fiscal, finaliza 2005 com recursos maiores do que qualquer das vinculadas. A Tabela 2 o demonstra.

No que se refere ao comportamento dos recursos das instituições vinculadas ao MinC, pode-se afirmar que a Biblioteca Nacional recuperou, em 2005, os níveis de recursos de 1996, depois de passar a década com diminuições sistemáticas – seus recursos, em 2003, eram 33% menores, em relação aos de 1996. Os recursos do IPHAN são 30% e, os da FUNARTE, 40% menores, em 2005, em relação aos de 1996. A Casa de Rui Barbosa chega a 2005 com recursos menores em relação ao primeiro ano – 1996 –, embora, neste caso, a instituição tenha mantido, em geral, um nível relativamente estável de recursos a cada ano, no período.

Os recursos do FNC, por sua vez, foram quatro vezes maiores em 2005, relativamente a 1996. Deve-se enfatizar que o FNC financia projetos de interesse das vinculadas. O IPHAN, por exemplo, recebeu, no Governo Lula, em média, R\$ 15 milhões anuais, em destaques do FNC, o que representa um aumento de 14% nos recursos da instituição entre 2003-2005. Já a FUNARTE, se se

considera os recursos do FNC, teria um acréscimo de 5% nos seus recursos entre 2003 e 2006.

Não se trata apenas de perda de recursos financeiros, mas de uma atrofia das capacidades de condução política e burocrática da administração cultural. Esta perda se verifica nas dificuldades operacionais mais triviais da administração e chega ao processamento tecnopolítico de problemas estratégicos das instituições. Portanto, o sistema federal de cultura padece da falta de recursos financeiros, sim, mas também de outros de igual importância. A citada ausência de capacidade de processamento tecnopolítico, superado em muitos casos circunstanciais, com esforço e criatividade, reflete-se em questões de fundo, agravadas, por exemplo, pela ausência de informações para a gestão, bem como pela insuficiência de mecanismos operacionais para intercambiar problemas entre instituições e atores, selecioná-los e atacá-los de forma efetiva e convergente.

Por outro lado, já foram dados passos importantes com a aprovação da EC nº 48 e a assinatura de adesões ao SNC. Com este processo, o trâmite da PEC, que instituiu o SNC, tem na grande mobilização de Estados e Municípios, argumentos de peso, favoráveis a sua aprovação.

Mesmo com estas iniciativas, inéditas pelos padrões de atuação histórica das instituições culturais

TABELA 1 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE CULTURA – 1996-2005

Ano	Administração Direta		Administração Indireta						Total
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fundação Cultural Palmares	Iphan	Funarpe	Ancine	
1996	170.544	32.996	16.297	51.532	5.416	144.617	54.656	-	476.057
1997	142.185	56.790	14.745	52.164	7.928	143.560	61.990	-	479.362
1998	132.035	47.309	18.233	45.943	8.662	130.727	54.060	-	436.968
1999	166.774	38.598	16.882	49.943	8.662	135.145	47.433	-	463.468
2000	159.005	82.393	17.452	46.151	21.163	114.526	42.682	-	483.372
2001	174.136	104.127	17.183	43.540	11.338	117.419	46.648	-	514.390
2002	110.840	61.696	17.628	42.395	11.396	109.173	41.537	-	394.665
2003	72.228	53.496	14.594	34.669	9.237	100.292	34.007	24.152	342.675
2004	94.834	90.721	17.132	40.071	9.603	107.543	33.341	29.250	422.495
2005	160.489	132.456	15.017	54.886	10.676	103.367	32.065	33.674	542.630

Fonte: Siafi, elaboração IPEA/DISOC. Valores de dez/2005, IGP-DI

brasileiras, vale registrar que os recursos reduzidos ainda impedem a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC (princípio e critério para caracterizá-la como política de Estado). A precariedade dos instrumentos de gestão também dificulta a coordenação e articulação, tanto entre as instituições federais, quanto entre as esferas de governo e com a sociedade.

Os programas organizam as ações do governo e o Quadro 4 sintetiza as características dos Programas do MinC e os problemas que enfrentam.

Grande parte dos objetivos e problemas apontados não pode ser resolvida pelos programas isolados

dentro do MinC, pois suas causas extrapolam a atuação setorial. Mas os programas não estão ainda desenhados para atuarem de forma suficiente e em intensidade necessária para resolvê-los. Além disto, o acompanhamento do desempenho e do desenho dos Programas permite afirmar que eles não possuem mecanismos de articulação eficiente entre si e com outros órgãos e sequer possuem dispositivos significativos de monitoramento e avaliação das próprias ações. É evidente a inexistência de sistema de monitoramento (e avaliação) de ações próprias à gestão e ao processo de tomada de decisões. Desta maneira, se, por exemplo, já está definido e aprovado o importante instrumento legal que desenha e dá feição ao

TABELA 2 – COMPORTAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE CULTURA – 1996-2005

Ano	Administração Direta		Administração Indireta					Total
	Ministério da Cultura	Fundo Nacional de Cultura	Casa de Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Fundação Cultural Palmares	Iphan	Funarpe	
1996	100	100	100	100	100	100	100	100
1997	83	172	90	101	146	99	113	101
1998	77	143	112	89	160	90	99	92
1999	98	117	104	97	160	93	87	97
2000	93	250	107	90	391	79	78	102
2001	102	316	105	84	209	81	85	108
2002	265	187	108	82	210	75	76	83
2003	42	162	90	67	171	69	62	72
2004	56	275	105	78	177	74	61	89
2005	94	401	92	107	197	71	59	114

(\*) O total inclui a ANCINE em 2003, 2004 e 2005 | Fonte: Siafi, elaboração IPEA/DISOC. Valores de dez/2005, IGP-DI

QUADRO 4 – PROGRAMAS DO MINC – PROBLEMAS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Nome do Programa	Objetivos	Problemas
Livro Aberto	Estimular o hábito da leitura, facilitando o acesso às bibliotecas públicas e propiciar a produção e a difusão do conhecimento científico, acadêmico e literário.	Ausência de hábito de leitura; Escassez de bibliotecas públicas em áreas carentes; O número de bibliotecas é insuficiente e mal distribuído e há necessidade de treinamento de pessoal no que se refere à organização, conhecimentos técnicos; ainda há necessidade de modernização de serviços e atualização de acervos; Não há ações de formação e capacitação para a leitura e nem valorização da multiplicidade e complexidade das práticas de leitura.
Brasil, Som e Imagem	Ampliar a produção, a difusão, e exibição, a preservação e o acesso às obras audiovisuais brasileiras e promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica.	Ausência de regulação do mercado nacional; Pequena abrangência do parque exibidor; Número reduzido de cópias dos filmes nacionais; Pequeno acesso do público a filmes nacionais; Número reduzido de frequentadores potenciais de cinema; O número de cinemas é insuficiente e a distribuição é realizada por grandes empresas, algumas delas, inclusive, investem no filme e depois o distribuem com recursos da renúncia fiscal; A frequência ao cinema é reduzida e não existem ações específicas que facilitem o acesso ao cinema.
Museu Memória e Cidadania	Revitalizar os museus brasileiros e fomentar a criação de novos institutos de memória, aumentando o acesso da população a estes produtos culturais nas diversas regiões do país.	Ausência de estratégias de organização e potencialização do financiamento aos museus; Espaços museológicos em situação precária de conservação; Necessidade de revitalização e modernização dos museus brasileiros; Valorização das coleções que são representativas das várias experiências culturais vividas pelas sociedades e comunidades em território brasileiro; O hábito de frequentar museus é mínimo.
Cultura, Educação e Cidadania	Ampliar e garantir o acesso das comunidades mais excluídas do usufruto de bens culturais aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural.	Ausência de espaços culturais comunitários que permitam o desenvolvimento de capacidades e habilidades no manuseio de diferentes linguagens artísticas; Não há espaços culturais que permitam o acesso da população e a criação de produtos e elaboração de processos relacionados à cultura e, que ainda permitam a capacitação e desenvolvimento de habilidades em linguagens artísticas.
Engenho das Artes	Aumentar a produção, a difusão e o acesso da população às artes.	Ausência de ações sistemáticas de valorização das artes e cultura brasileira, bem como de formação do gosto para apreciação destas manifestações artísticas; Reduzida preocupação com a formação profissional para as artes; A frequência da população ao espetáculo vivo é reduzida.
Cultura Afro-Brasileira	Preservar e promover a cultura e o patrimônio afro-brasileiro.	Ausência de ações amplas de valorização da cultura afro-brasileira e invisibilidade desta cultura, nas instâncias formadoras da educação nacional e da opinião pública; O preconceito é forte e as desigualdades étnicas são imensas.
Identidade e Diversidade Cultural	Ampliar o acesso aos mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio entre grupos culturais, seguindo características identitárias como gênero, orientação sexual, grupos étnicos e cultura popular.	Ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades; O preconceito no que se refere à orientação sexual, gênero e origem étnica é forte; acrescentam-se ao problema as desigualdades étnicas, de gênero e culturais que são imensas; este é um Programa de viés intersectorial e as ações orçamentárias são nitidamente insuficientes para atacar os problemas apontados.
Monumenta	Revitalizar o patrimônio cultural em centros urbanos, criando condições para sua sustentabilidade.	Insuficiência das ações setoriais para promover a sustentabilidade dos centros urbanos; Limitação das ações e dos instrumentos do poder público na intervenção do cenário urbano; O programa se limitou a 26 centros históricos e, segundo a gerência do programa, apenas 20,6% das metas de obras estavam concluídas ou em fase de execução.
Brasil Patrimônio Cultural	Preservar e revitalizar o Patrimônio Brasileiro, tanto o patrimônio edificado, quanto o patrimônio imaterial, também abrange os sítios arqueológicos.	A abrangência nacional do programa exige ampliação de recursos e redesenho das estratégias institucionais para enfrentamento dos problemas; Insuficiência dos recursos institucionais do IPHAN.

Fonte: Ministério do Planejamento (MP) e Ministério da Cultura (MinC), Elaboração Ipea/Disoc.

Sistema Federal de Cultura (SFC), o mesmo não se pode dizer dos mecanismos operacionais relativos à existência funcional de tal sistema. Na ausência de informações e instrumentos de articulação e efetiva decisão sobre problemas de gestão, pouco se pode fazer no que se refere à fragmentação de iniciativas, dificuldades de coordenação de ações e condução direcionada das instituições

culturais. Portanto, os programas e as ações do MinC têm limites relacionados ao desenho e aos instrumentos de gestão (se as ações são suficientes para resolver e atingir os objetivos do programa). Contudo, por razão de espaço, os pontos aqui enfatizados se resumem a dois: a) a inexistência de avaliação como mecanismo de compreensão das ações, aferição de resultados e de correção de

erros e desajustes; b) ausência de instrumentos de articulação que potencializem as ações de cada programa.

Algo semelhante se pode dizer do CNPC, isto é, este foi criado para se tornar em instrumento de deliberação e pactuação democrática de prioridades e objetivos, mas tem tido dificuldades para se desdobrar em realidade institucional. O conselho é de extrema importância, e sua criação no âmbito do SNC reforça o pendor participativo e democrático da atuação do MinC. O CNPC passou a ser conselho paritário e deliberativo com a edição do Decreto 5.520/2005, o que vale dizer, co-gestor das políticas culturais. No entanto, seu funcionamento efetivo é ainda um desafio, similar ao que irão enfrentar boa parte das instituições culturais: requer criatividade e capacidade tecnopolítica, para o processamento e intercâmbio de problemas e, depois, na proposição de seqüências de ações factíveis. O mais importante na fase de consolidação, entretanto, é criar um processo sistemático de aprendizado, com acertos e erros, que permita a negociação de tensões e alianças, divergências e convergências com o poder executivo e com a sociedade. Além disto, o CNPC tem o difícil compromisso de estabelecer rotinas, agendas, mecanismos de deliberação e informação para o processo de decisão, bem como de estabelecer um papel mais definido e articulado às Câmaras Setoriais que dele fazem parte. A consolidação destas iniciativas é um dos desafios a serem enfrentados no futuro próximo.

De forma semelhante, é preciso dizer que a criação do SNC se tornou um dos processos mais marcantes e promissores, no âmbito da administração cultural. Muitos foram os Estados e Municípios que aderiram ao sistema de forma voluntária, com a assinatura de protocolos com o MinC. Sem dúvida os desafios são muitos. O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui, os mecanismos institucionais ainda são fluidos.

A condução de processos políticos, nesta situação, exige criatividade, capital simbólico e de confiança que apenas funcionam na presença de pessoas-chave, com reconhecimento, prestígio e trânsito entre os atores do contexto político. O modelo pode não ter sustentabilidade sem estas importantes figuras, ameaçando a consistência e continuidade, em especial na passagem entre governos. Para tanto, é imprescindível o estabelecimento de operadores institucionais. Parte da questão parece resolvida com a

participação de representantes dos Estados e Municípios no CNPC e também de instituições culturais de prestígio, mas mecanismos mais rápidos e rotinizados de interlocução e decisão devem ser experimentados. Um dos interessantes dispositivos utilizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) foram as comissões intergestores. Estas permitiram ao longo da década de 1990 um rico diálogo e pactuação de interesses e objetivos entre gestores municipais e estaduais (Comissão Intergestores Bipartite) e entre estes e os gestores federais (Comissão Intergestores Tripartite). Ambas discutem a operacionalização do SUS e têm participação no Conselho Nacional de Saúde (CNS).

O modelo de pactuação e negociação, na área da saúde, não tem aplicação universal, mas pode oferecer exemplos da configuração de espaços de interlocução entre os gestores públicos das diversas regiões, imprescindível para a consolidação do SNC. A rigor, a experiência tem seu fundamento na construção de espaços públicos de interlocução e interpenetração entre os grupos de interesses e as estruturas do Estado. Se o Conselho Nacional de Política Cultural e as Câmaras Setoriais permitem esta dinâmica entre governos e sociedade, é possível e, talvez, desejável, que a experiência se expanda para as relações intergovernamentais, tal qual a experiência das comissões intergestores do SUS. Embora os fóruns de Secretários de Cultura se constituam em um primeiro passo nesta direção, têm a vantagem e a desvantagem da pouca objetivação ou da baixa institucionalização. Ainda aqui é necessário assinalar as dificuldades enfrentadas pelos Municípios, mesmo os de capitais, para conferir realidade institucional e densidade organizativa.

Outro ponto de igual importância para o SNC é a informação. Esta vertente de desafios é central, tanto na comunicação e democratização da ação governamental, quanto nas possibilidades que abre para a programação conjunta, interconexão de componentes e participantes e, sobretudo, para a coordenação de ações. Associada a ela está a vertente da interconexão da rede de equipamentos e instituições culturais. A definição do papel e das funções dos equipamentos na política cultural é uma lacuna na atuação ministerial. Este é um dos aspectos centrais na configuração do SNC analisado, a seguir, apontando as insuficiências institucionais e a pequena abrangência dos equipamentos das artes de elite (belas-artes), e também de outros equipamentos que descortinam elementos das práticas e preferências culturais da população brasileira.

### 2.3. Os Equipamentos e as Possibilidades de Institucionalização das Relações Entre os Governos

As redes de orquestras, museus, bibliotecas, livrarias, as emissoras de rádio e televisão, arquivos, equipamentos culturais de Estados e Municípios integram, segundo documentos da Secretaria de Articulação Institucional/MinC, a perspectiva de composição do SNC. Por isto, a reflexão sobre as condições de existência da cultura como objeto da política de Estado (o Estado supõe o território nacional) não prescinde do dimensionamento constante da presença e importância da oferta territorializada daquelas modalidades de equipamentos, por mais controverso que seja o seu papel em políticas culturais.

Dos 5.564 Municípios brasileiros, 152 não têm nenhum equipamento cultural e apenas 53 possuem todos eles<sup>2</sup>. Para efetuar a análise da densidade da oferta de equipamentos nos Municípios, criaram-se alguns agrupamentos, a partir de 15 tipos de equipamentos culturais; consideramos de Alta Densidade de Oferta quando se encontram, pelo menos, doze equipamentos (80%), com presença superior a 50% nos Municípios; Média Densidade de Oferta – pelo menos seis (40%) dos equipamentos com presença superior a 50% nos Municípios; Baixa Densidade de Oferta – menos de seis equipamentos, com presença superior a 50%. Desta maneira, a Tabela 3 detalha o percentual de Municípios com alta, média ou baixa densidade da oferta de equipamentos culturais por Estado e região.

A seguir, destacam-se alguns dados que saltam à vista no que se refere à fragilidade das instituições culturais. Na Tabela 3, pode-se ver que 82% dos Municípios apresentam baixa densidade de oferta de equipamentos culturais, sendo que a região Norte apresenta 85% de Municípios nesta categoria, dos quais 16,6% se situam como Municípios com média densidade de oferta de equipamentos.

Alguns Estados estão um pouco melhor, em comparação com a média: Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, no Sudeste, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná, na região Sul, os Estados do Centro-Oeste, Ceará, na região Nordeste, e Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, na região Norte, têm percentual de Municípios com equipamentos acima do percentual nacional.

Entre os Municípios com alta densidade da oferta de equipamentos, destaquem-se alguns do Acre (4,55%), Roraima (6,67%), São Paulo (2,64%) e Rio de Janeiro (3,26%).

<sup>2</sup> Bibliotecas, museus, teatro ou casa de espetáculos, cinemas, bandas de música, orquestras; clubes e associações recreativas, estádio e ginásios poliesportivos; videolocadoras, loja de discos, cds e fitas, livrarias, shoppings centers; estação de rádio AM e FM, geradora de TV, provedor de internet, cinema.

TABELA 3 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM EQUIPAMENTOS CULTURAIS POR GRUPAMENTO

DENSIDADE DA OFERTA

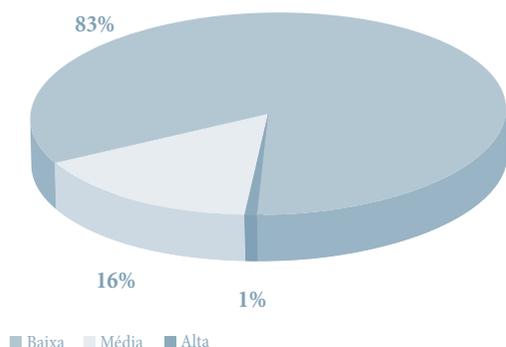
Região	UF	Alta	Média	Baixa
Centro-Oeste	GO	0,81	15,04	84,15
	MS	-	31,17	68,83
	MT	0,72	23,02	76,26
<b>Total</b>		<b>0,65</b>	<b>20,13</b>	<b>79,22</b>
Norte	AC	4,55	18,18	77,27
	AM	1,61	19,35	79,03
	AP	-	18,75	81,25
	PA	0,70	14,69	84,62
	RO	-	19,23	80,77
	RR	6,67	-	93,33
	TO	-	8,09	91,91
<b>Total</b>		<b>0,90</b>	<b>13,68</b>	<b>85,43</b>
Nordeste	AL	-	7,84	92,16
	BA	0,48	9,59	89,93
	CE	0,54	20,65	78,80
	MA	-	7,83	92,17
	PB	0,45	6,28	93,27
	PE	0,54	14,05	85,41
	PI	0,45	6,76	92,79
	RN	0,60	7,19	92,22
	SE	1,33	8,00	90,67
	<b>Total</b>		<b>0,93</b>	<b>21,31</b>
Sul	PR	1,00	20,55	78,45
	RS	0,81	19,96	79,23
	SC	1,03	24,66	74,32
<b>Total</b>		<b>1,56</b>	<b>19,60</b>	<b>78,84</b>
Sudeste	ES	1,28	19,23	79,49
	SP	2,64	24,34	73,02
	MG	0,59	13,48	85,93
	RJ	3,26	43,48	53,26
<b>Total</b>		<b>0,88</b>	<b>16,62</b>	<b>82,50</b>
<b>Total geral</b>		<b>0,94</b>	<b>16,38</b>	<b>82,68</b>
		<b>Alta</b>	<b>Média</b>	<b>Baixa</b>
<b>Total</b>		<b>0,94</b>	<b>16,38</b>	<b>82,68</b>

Fonte: IBGE, 2001, elaboração Ipea/Disoc.

O Gráfico 1 permite visualizar a participação relativa dos Municípios, em cada agrupamento dos equipamentos. Na categoria baixa densidade de equipamentos culturais, estão 82% dos Municípios e, com alta densidade, apenas 1% das municipalidades brasileiras.

É importante destacar que cada grupo de Municípios, por “densidade de oferta de

GRÁFICO 1 – DENSIDADE DA OFERTA DE EQUIPAMENTOS NO TOTAL DOS MUNICÍPIOS



Fonte: IBGE, 2001, Elaboração Ipea/Disoc.

equipamentos”, apresenta heterogeneidades, mas se pode caracterizá-los como conjuntos relativa e comparativamente homogêneos. Os Municípios de “alta densidade de oferta” detêm 38% do Produto Interno Bruto (PIB) e 26% da população. Seu PIB *per capita* é 43% superior ao do Brasil. O PIB médio dos 53 Municípios desta categoria é muito superior ao do Brasil. Aqui se encontra 1% dos Municípios brasileiros, ou seja, apenas 53 Municípios têm alta densidade de oferta de equipamentos.

Os Municípios de “média densidade de oferta” representam 42% do PIB e 41% da população. Seu PIB *per capita* é pouco superior ao nacional (3%). Os Municípios de “baixa densidade de equipamentos” detêm 20% do PIB e 30% da população. Seu PIB *per capita* é de 61% do Brasil. O PIB médio dos Municípios de baixa densidade de oferta é de apenas 24% da nação. Esta categoria representa 83% dos Municípios brasileiros.

A representação territorial destes agrupamentos oferece um mapa com aspecto de um arquipélago que representa os agrupamentos (*clusters*) de Municípios com características semelhantes. Identificamos, assim, três modalidades de *clusters*: com alta densidade de oferta, com média e com baixa densidade. O *cluster* de baixa densidade de oferta, pode ser subdividido em duas categorias e a segunda delas é caracterizada pela inexistência de qualquer equipamento cultural.

Portanto, há padrões de agrupamentos de Municípios, constituindo ilhas com características similares. As capitais dos Estados apresentam alta densidade de oferta de equipamentos culturais; a região formada pelo Piauí, Tocantins, Norte de Goiás, Oeste da Bahia, Norte e Centro de Minas Gerais, é marcada por Municípios com baixa densidade ou acentuada carência de equipamentos culturais; os Estados do Norte, à exceção das capitais, caracterizam-se pela presença de

Municípios com baixa densidade; a área próxima a São Paulo, com dois vetores urbanos centrífugos, direcionados, um, para o interior e o outro, para o Rio de Janeiro, é um pólo marcado pela alta e média densidade de oferta; o Sul de Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul formam outra grande área, com média densidade de equipamentos. É importante destacar que cada grupo de Municípios, por densidade de oferta de equipamentos, apresenta heterogeneidades, mas se pode caracterizá-los como conjuntos, relativa e comparativamente, homogêneos.

Estas breves considerações apresentam tentativas que, embora parciais, já permitem pôr ordem às informações sobre os Municípios e seus equipamentos culturais.

A distribuição dos Municípios por densidade de oferta de equipamentos apresenta certa correlação entre desenvolvimento sócio-econômico e presença de equipamentos. Pode-se afirmar que a oferta de equipamentos culturais obedece às motivações locais, sem esforços dos governos federal, estaduais e municipais, no estabelecimento de políticas para a criação e aproveitamento racional de equipamentos culturais. Estes foram distribuídos de forma aleatória (sem coordenação ou planejamento mínimo), seguindo razões locais e não políticas nacionais, estaduais ou municipais.

A densidade da oferta de equipamentos culturais nos Municípios brasileiros é baixa. Entre os equipamentos tradicionais, as bibliotecas se constituem no único tipo de equipamento com presença relativamente alta, tanto nos Municípios com baixa densidade de oferta quanto nos de média (74,7% e 97,4%, respectivamente). Os museus (à exceção da categoria de alta densidade) estão presentes em 50,9% dos Municípios com média densidade de oferta, número similar ao de teatros (53,7%). Bandas e orquestras têm presença de 82,9% e 15%, respectivamente, nesta categoria. E 32,9% dos Municípios, com média densidade, têm cinema.

Chama a atenção o fato de que os equipamentos de esporte e lazer estão presentes em grande parte dos Municípios (clubes em 70,4%) e estádios e ginásios, em 76,1%. Entre os equipamentos de distribuição, as videolocadoras estão em 64%, livrarias, em 42,8% e lojas de CDs e discos, em 49,2%. A participação das livrarias e lojas de CDs, nos Municípios de média densidade de oferta, também é significativa (sempre maior do que 90%).

Os clubes estão em 95,8% dos Municípios de

média densidade de oferta; estádios e ginásios, em 97,6%; videolocadoras, em 99,7%; livrarias, em 91,4%; e lojas de discos, em 96,6%. Os estabelecimentos de ensino superior estão em 83% dos Municípios desta categoria.

Os equipamentos de esporte/lazer e distribuição também possuem participação relativamente alta entre os Municípios da categoria de baixa densidade de equipamentos (os clubes estão em 65% e os ginásios, em 71,6%).

A leitura destes dados impõe alguns desafios. O primeiro é ter claro que o lazer em clubes e os esportes estão presentes com grande intensidade, inclusive, em Municípios de baixa arrecadação de

TABELA 4 – APLICAÇÕES DA PEC 150/2000

	2004	2005
Impostos Brutos	128.674.367	155.057.427
EC 2% (A)	2.573.487	3.101.149
Impostos Líquidos	60.116.914	64.811.155
EC 2% (B)	1.202.338	1.296.223
Orçamento (C)	398.707	542.635
% de (A)	15,49%	17,50%
% de (B)	33,2%	41,9%
Transferência para Estados, DF e Municípios, considerando Impostos Líquidos (B)	601.169	648.112
Recursos adicionais para a União	202.462	105.477

Fonte: Receita Federal e SIAFI, elaboração IPEA/DISOC

impostos e de PIB relativamente menor. O segundo é reconhecer a presença de importantes mercados de CDs, livros, aluguel de vídeos, nos Municípios de média e alta densidade e um potencial para os de baixa densidade de oferta. O terceiro é tematizar, de forma adequada, a baixa densidade de oferta de equipamentos tradicionais, de produção de audiovisual e de comunicação. A democratização da cultura tradicional e dos meios de comunicação encontra nestes dados, importantes indícios da magnitude e das dificuldades a serem enfrentadas.

Como se vê, este é um dos problemas do SNC, que se refere à suficiência da oferta de equipamentos e, por decorrência, da democratização do acesso à produção de certos bens culturais. Outro ponto, inteiramente diverso analiticamente, relaciona-se ao tratamento a ser dado politicamente à questão dos equipamentos e sua interconexão nos desenvolvimentos da idéia de sistema.

Algumas indagações precisam ser feitas. Nas concepções de cultura vigentes, é estritamente necessária e desejável a presença de todos os tipos de equipamentos culturais no espaço local? Na

presença de equipamentos, quais as funções que cada um deles pode adquirir? Como conectá-los e qual o melhor caminho para isto? Qual o custo financeiro das opções? A mesma questão aparece no que se refere à interconexão entre instituições culturais. Portanto, estamos diante de questões relativas às concepções e ao lugar que deve ser assumido pelos equipamentos culturais e, por outro lado, à questão das prioridades alocativas, tanto referente ao objeto (tipo de equipamento ou ação), ao lugar de investimento (regiões de exclusão ou territórios culturais diferenciados) e, ainda, das competências relativas aos entes federados.

Em resumo, a iniciativa de criar o SNC já avança em termos políticos com uma extensa e interessante rede de interlocução entre atores, mas deverá enfrentar indagações operacionais, ou seja, que tratamento dar a uma possível rede de informações e à sua rede física, de maneira a interconectá-los na forma sinérgica de um sistema? Como fazer para que as decisões sejam subsidiadas por informações oportunas? Quais os critérios de alocação de recursos? Quais os mecanismos institucionais que permitam ações coordenadas e a negociação de conflitos?

Em síntese, pode-se apontar: a) em geral, insuficiência de recursos locais, sejam financeiros ou de gestão; b) existência de mecanismo de financiamento que não tem referência com as diretrizes políticas; e c) ausência de instituições federais, regionais e locais capazes de organizar a demanda. O mecanismo dos Editais poderá oferecer possibilidades de resolução parcial desta questão, como veremos nas sessões finais deste Balanço. A sessão seguinte aponta potenciais e limites para a aplicação da EC 150/2003. A expectativa de aumento de recursos dá o tom da discussão da Emenda, mas variáveis conceituais, técnicas e políticas deverão ser consideradas na sua aplicação.

#### 2.4. Proposta de Emenda Constitucional 150/2003 – Um Exercício de sua Aplicação

A PEC 150/2003 prevê a destinação de pelo menos 2% das receitas resultantes de impostos de competência da União, 1,5% no caso dos Estados e do Distrito Federal e 1% dos Municípios. A Tabela 4 traz um exercício de aplicação da proposta para a esfera federal, em 2004 e 2005, considerando duas situações: as alíquotas seriam aplicadas sobre os impostos brutos ou sobre impostos líquidos, duas possibilidades de interpretação do texto da Emenda.

Em relação à receita bruta de impostos, a Tabela mostra que, em 2004, os dispêndios da União corresponderam a 15,49% do total, enquanto, em

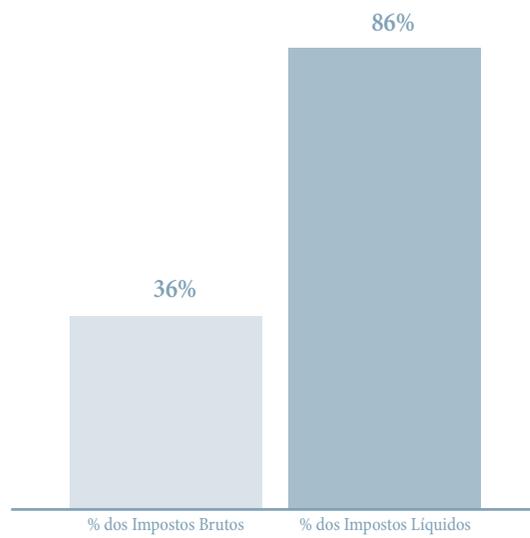
2005, esta proporção foi ligeiramente superior, atingindo 17,5% dos impostos brutos. Entretanto, se se observarem os impostos líquidos, este percentual sobe para 33,2%, em 2004 e 41,9%, em 2005. Na aplicação dos percentuais propostos pela PEC relativamente às transferências, Estados e Municípios receberiam aproximadamente R\$ 601 milhões, em 2004 e R\$ 648 milhões, em 2005 (25% para Estado e Distrito Federal e 25% para Municípios). A União teria tido um aumento de R\$ 202,4 milhões, em 2004 e R\$ 105 milhões, em 2005. O aumento, neste último ano, seria menor do que o efetivamente observado na execução orçamentária (R\$ 143 milhões).

No entanto, mais um elemento deve ser analisado: os recursos renunciados. A PEC não diz nada a respeito dos recursos incentivados, mas é possível que controvérsias surjam a respeito da sua inclusão para efeito do cálculo de aplicação da PEC. Segue-se um rápido exercício que dimensiona os recursos, considerando, então, os dispêndios orçamentários e os somam com os recursos que deixam de ser arrecadados, ou gastos tributários indiretos.

Em 2005, os recursos totais provenientes do mecanismo de incentivo fiscal chegaram a R\$ 648,9 milhões, 88% provenientes de renúncia e 12% de recursos dos empresários. O Gráfico 2 mostra a relação dos recursos públicos, que fomentaram a cultura em 2005, com as alíquotas das receitas de impostos propostas pela PEC. Como se nota, os recursos da cultura chegam, em 2005, a 34% dos recursos, no caso das alíquotas da PEC serem aplicadas sobre impostos brutos, e a 86%, sobre os impostos líquidos.

Em outras palavras, hoje, os dispêndios do Ministério da Cultura, provenientes tanto do orçamento quanto da renúncia fiscal – em um conceito institucional de gasto –, representam 1,7% dos impostos líquidos da União<sup>3</sup>.

GRÁFICO 2 – APLICAÇÃO DA PEC 150/2003 EM 2005, CONSIDERANDO O ORÇAMENTO E OS RECURSOS INCENTIVADOS.



Fonte: Receita Federal e SIAFI, elaboração IPEA/DISOC.

Neste caso, a engenharia institucional é mais complicada, pois parte dos recursos dos incentivos fiscais, cuja decisão de alocação é sabidamente prerrogativa das empresas, teriam que ser direcionados a Estados e ao Distrito Federal e, também, aos Municípios. Na verdade, a parte das transferências corresponderia a números similares aos, de fato, observados nos incentivos.

É possível que as funções da União e das instituições federais de cultura, em caso de consideração dos recursos das leis de incentivo para aplicação dos critérios da PEC, sofram profundas transformações. Outro ponto a ser considerado é o da definição de estratégias de fortalecimento das instituições federais que, neste cenário, concorreriam não apenas com recursos da fonte “incentivos fiscais”, mas, também, com as transferências. Em qualquer caso, a transformação das relações intergovernamentais e entre Estado e sociedade será profunda e exigirá novos desenhos institucionais.

TABELA 5 – PERFIL DOS DISPÊNDIOS CULTURAIS MUNICIPAIS, EM 2004

Municípios por tamanho	Nº Municípios	Dispêndios culturais	Aplicação da EC	Participação média da cultura na Receita	Nº de Municípios abaixo da média	%
até 10.000	2.048	61.445.082	78.132.048	0,8	1.465	71,5%
de 10.000 a 20.000	985	86.488.790	66.568330	1,3	553	56,1%
de 20.000 a 50.000	767	152.864.410	96.093.935	1,5	376	49,0%
de 50.000 a 100.000	254	114.643.517	76.904.975	1,6	102	40,2%
de 100.000 a 500.000	198	304.970.396	118.402.348	1,6	72	36,4%
de 500.000 a 1.000.000	20	82.934337	65.040.311	1.2	7	35,0%
mais de 1.000.000	13	348.587.624	225.905.396	1,5	3	23,1%
Total	4.285	1.151.934.155	797.047.344	1.1	2.578	60,2%

Fonte: Receita Federal e SIAFI, elaboração IPEA/DISOC.

3 As informações de renúncia são do Ministério da Cultura e não correspondem aos montantes divulgados pela Receita Federal. Os dados da Receita Federal divergem muito, ano a ano, relativamente aos do MinC, mas são sistematicamente menores (entre 1998 e 2005, foram, na média, aproximadamente 40% inferiores aos divulgados pelo Ministério da Cultura). Os recursos da renúncia fiscal foram considerados dispêndios culturais na ótica institucional, pois todos os projetos desta modalidade são aprovados por Comissão do MinC.

No que se refere aos Municípios, o quadro é um tanto diferente. As capitais respondem por 32% dos recursos dos Municípios empregados na cultura e, na média, aportam 1,5% da receita de impostos. Contudo, verifica-se que metade dos Municípios das capitais teria que adicionar recursos para atingir a vinculação de 1%.

A Tabela 5 agrupa Municípios por tamanho da população e apresenta os dispêndios culturais totais em relação ao que representaria a aplicação da PEC 150/2003, em termos do comportamento orçamentário<sup>4</sup>.

Como se depreende, apenas o grupo de Municípios de tamanho até 10.000 habitantes, não teria investido na média a percentagem exigida pela PEC. Os demais estariam acima da aplicação de 1% proposta.

No entanto, a média esconde os extremos. Entre todos os Municípios, 60,2% não teriam cumprido o critério da PEC, em 2004, caso já estivesse aprovada. Os Municípios menores teriam maiores dificuldades para aplicação de 1% da receita de impostos, envolvendo 71,5% entre aqueles de até 10.000 habitantes e 56,1% dos de 10.000 a 20.000. Entretanto, nos demais grupos de Municípios, existem muitos que teriam que adicionar esforços para o cumprimento da lei (conferir Tabela 5).

## 2.5. Sistema Nacional de Cultura (SNC): Equipamentos, Práticas Culturais e as Relações da Cultura com as Políticas de Educação

Não é exagerado afirmar que o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura se tornou um dos fatos mais marcantes e promissores, no âmbito da administração cultural. Muitos Estados e Municípios aderiram ao sistema, de forma voluntária, com a assinatura de protocolos com o MinC.

Em primeiro lugar, o SNC articula os governos locais – Estados e Municípios – sem subordinar

uma esfera de governo a outra. Assim, estabelece um sentido de interlocução entre agentes públicos e entre agentes públicos e sociedade. Em segundo lugar, a idéia de sistema implica na articulação de práticas culturais institucionalizadas, em especial realizadas em espaços públicos bem delimitados, ou seja, os equipamentos culturais. A idéia de sistema também se refere ao conjunto das práticas culturais cotidianas, que se constituem como crenças, atitudes, modos de fazer, saber e estar no mundo<sup>5</sup>. Finalmente, o conceito pode se referir a sistemas organizados de informações.

Pode-se dizer que, no cotidiano das políticas públicas de cultura, o governo federal não faz escolhas claras por um ou outro conceito: ao mesmo tempo em que afirma o SNC, defende atuação mais intensa e direcionada à economia da cultura (arranjos e cadeias produtivas, empresas, associações e organizações relacionadas) e, ainda, advoga o uso de cultura em sentido antropológico. Assim, o campo semântico definidor do conceito de sistema é tão variado quanto o do conceito de cultura.

Por isto, é importante analisar os dois primeiros significados, ambos relacionados à institucionalização do campo cultural: primeiro, o da construção de um sistema público e nacional, o SNC; segundo, o do déficit de equipamentos culturais nos Municípios, que vem seguido da ausência das disposições práticas em freqüentá-los, o que tanto pode ser associado a uma educação formal despreocupada com as artes, como ao desconhecimento completo das possibilidades de uso dos equipamentos.

O SNC é um sistema que se funda na adesão voluntária, na construção progressiva, gradual, e que se caracteriza pela descentralização, articulação e cooperação entre esferas de governo e sociedade. Também aqui, os mecanismos institucionais ainda são fluidos. A condução de processos políticos, nesta situação, exige criatividade, legitimidade e confiança entre os atores presentes, o que tem sido demonstrado nos

4 Os dados representam os Municípios que forneceram informações ao Tesouro Nacional. Deve-se enfatizar que o conceito de cultura utilizado pelos Municípios, para a alocação e organização dos recursos orçamentários, não é homogêneo o que permite que alguns considerem turismo, comunicações, arquivos, artesanato, ou esportes, como cultura, enquanto outros não o fazem. Decorre daí a necessidade de cuidados na comparação e interpretação.

5 Nos dois primeiros sentidos, tem-se uma concepção sociológica de cultura, na qual a institucionalização é central e, na terceira, um conceito antropológico, no qual as práticas e a experiência são enfatizadas e valorizadas nos seus próprios termos.

TABELA 6 – O ANTES E O DEPOIS DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO SNC

Regiões	Nº Municípios	Tem Conselho em 2001		Tem Fundo em 2001		Municípios que aderiram ao SNC, até 2005		Variação de Municípios com Conselhos	Variação de Munic. com Fundo especial
			%		%		%		
<b>Brasil</b>	<b>5.560</b>	<b>734</b>	<b>13,2</b>	<b>140</b>	<b>2,5</b>	<b>1.645</b>	<b>29,6</b>	<b>2,2</b>	<b>11,8</b>
Norte	449	35	7,8	10	2,2	33	7,3	0,9	3,3
Nordeste	1.792	101	5,6	26	1,5	424	23,7	4,2	16,3
Sudeste	1.668	332	19,9	55	3,3	550	33,0	1,7	10,0
Sul	1.188	159	13,4	32	2,7	526	44,3	3,3	16,4
Centro-Oeste	463	107	23,1	17	3,7	112	24,2	1,0	6,6

Fonte IBGE / Pesquisa de Informações Básicas Municipais e MinC  
Elaboração: IPEA/DISOC

últimos anos. Ainda assim, e apesar do processo contínuo de construção, os resultados apenas começaram a aparecer.

A Tabela 6 permite uma visualização dos pontos quantificáveis da construção do SNC. Ali, estão indicados os compromissos assumidos pelos Municípios, por meio de protocolos de intenções. A assinatura destes implica no compromisso, por parte do gestor público, de construção de sistema de financiamento municipal, fomento, subsistemas setoriais (museus, bibliotecas, arquivos etc.), mas também da criação de fundo e conselho paritário<sup>6</sup>.

É preciso ter claro que, na realidade, a adesão implica em compromisso e não se sabe em quais casos, conselhos e fundos já funcionam com eficácia. No entanto, os dados permitem uma visualização do processo de construção do SNC.

Pode-se ver que, se cumpridos os compromissos assumidos, na assinatura dos Protocolos de Intenções, o número de conselhos praticamente teria dobrado no período considerado. Os efeitos seriam mais sentidos nos Municípios do Nordeste (aumento de 4,2 vezes) e Sul (3,3 vezes). O Sudeste teria crescido 1,7 em relação ao número de conselhos que tinha em 2001. Sul e Sudeste apresentam maior número de Municípios que se comprometeram a criar conselhos (44,3% e 33%, respectivamente).

Como o número de Municípios com fundo setorial era muito pequeno, em 2001, os dados de adesão ao SNC mostram perspectivas de crescimento vertiginoso deste mecanismo institucional (11,8 vezes no período). Portanto, mesmo que se vislumbre um longo caminho na consolidação do SNC, verifica-se dinamismo e um sistema de articulação política importante, que apóia os passos seguintes.

A articulação dos níveis de governo levanta a questão do papel de equipamentos, como bibliotecas, teatros, centros de cultura, livrarias, cinemas, arquivos etc., centros organizadores das atividades culturais. As funções culturais não são monopólio do governo federal, mas largamente partilhadas com outras esferas de governo. Os equipamentos culturais, em grande medida, são assumidos e mantidos pelas municipalidades, e o governo federal e os Estados capacitam recursos humanos, facilitam, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades.

Por outro lado, o uso de equipamentos públicos envolve certas atitudes e valores. Diversos estudos mostram que o uso de espaços públicos, inclusive para o exercício de práticas culturais, vem se retraindo. Mas há algumas características que tornam as pessoas mais ou menos propensas ao desenvolvimento de práticas como ir ao cinema, teatro, *shows*, dança etc. Uma delas é o nível de “letramento”.

Estudo recente sobre “letramento”<sup>7</sup> demonstrou que o domínio de habilidades de leitura é condição importante para o acesso e a formação de disposições de uso de certos bens e equipamentos culturais. Entretanto, alfabetização e letramento se relacionam de maneira complexa entre si e com outras modalidades de alfabetização (como alfabetização digital, numérica, científica, musical e, assim por diante).

Segundo especialistas que analisaram os dados da pesquisa, há diferenças importantes entre alfabetização e letramento. Enquanto a alfabetização se refere ao domínio de recursos e procedimentos técnicos relacionados à tecnologia da escrita, letramento “designa o processo de inserção no mundo da escrita, referindo-se tanto à aquisição da tecnologia quanto ao seu uso competente nas práticas sociais de leitura e escrita”<sup>8</sup>.

Assim, o letramento envolve a totalidade das condições e posições sociais como renda, escolarização, herança (cultura familiar), acesso a equipamentos e a diferentes modalidades e recursos de leitura. Inclusive, a inserção no mundo do trabalho, que coloca as pessoas diante de necessidades mais ou menos intensas de usos das habilidades de leitura, faz parte do processo de letramento. Não se pode reduzir letramento simplesmente a aumento de escolarização – embora sejam fortes as correlações – nem estabelecer correspondência linear entre maior letramento e aumento do acesso a outras formas de fruição cultural (como ir a *shows*, teatro, cinema etc.).

O estudo mostra que o segmento social mais disponível ao consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) ou ao exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra) é aquele com mais de 11 anos de estudo. Mesmo a audição de rádio e uso de internet se relacionam com a construção de habilidades de leitura e disposições de consumo.

Assim, a presença de instituição de ensino superior é uma aproximação desta condição e, de fato, pode-se constatar que, nas cidades que

6 A Tabela 6 foi elaborada com dados de diferentes fontes, construídos com métodos diferentes. Por esta razão, estes dados têm um caráter ilustrativo e devem ser interpretados com certa reserva crítica.

7 Ribeiro, V.M. (org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

8 Soares, M. *Letramento e escolarização*, página 91, Ribeiro, V.M. (org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

TABELA 7 – FREQUÊNCIA DE PRÁTICAS CULTURAIS POR NÍVEL DE ALFABETISMO E NÍVEL SÓCIO-ECONÔMICO (%)

	Total	Analfabetismo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Classe A/B	Classe C	Classes D/E
Sempre assiste TV	81	58	79	84	86	85	88	75
Sempre ouve rádio	78	67	76	82	79	81	83	74
Nunca vai a exposições e feiras	45	65	56	42	28	25	39	54
Nunca vai a <i>shows</i>	50	80	65	42	28	25	39	54
Nunca aluga filmes em locadoras	59	95	78	53	34	22	39	82
Nunca vai a cinema	68	93	82	65	46	31	61	83
Nunca vai a museus	78	93	89	78	62	53	74	88
Nunca vai a teatro	83	95	94	81	68	56	81	92
Nunca retira livros em biblioteca	69	95	86	65	45	48	65	78

Fonte: Ribeiro, V.M. (org.), *Letramento no Brasil, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003, elaboração IPEA/DISOC.*

têm este tipo de equipamento, encontram-se outras instituições culturais que permitem o exercício das disposições de consumo e práticas culturais. Como se depreende da Tabela 3, as grandes cidades brasileiras possuem praticamente todos os equipamentos culturais, enquanto as menores apresentam número reduzido, com exceção dos equipamentos que tiveram políticas federais específicas nos últimos anos – caso das bibliotecas. Outros equipamentos, como as videolocadoras, livrarias e lojas de discos, são pontos comerciais para produtos massificados e baratos, portanto, à primeira vista, acessíveis à população de forma geral.

Pode-se dizer que o letramento não é um processo simples, cuja intensificação se dê simplesmente como resultado de maior escolarização, e nem seu aumento resultaria em diversificação automática do gosto estético e das práticas culturais. O entorno social é fundamental para o desenvolvimento do letramento e da “alfabetização”, nas várias modalidades das atividades culturais. De forma análoga, pode-se afirmar que as políticas culturais, neste quadro ampliado, não se resumem a intervenções pontuais, mas se referem ao conjunto de ações organizadas para a transformação do entorno global, ou seja, referem-se e remetem ao desenvolvimento social.

A Tabela 7 resume alguns dados de práticas culturais da pesquisa citada. Basicamente, revela que quanto maior o alfabetismo maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos de cultura de elite, e, também, que esta freqüência se relaciona com o nível de renda (classe social)<sup>9</sup>. De qualquer maneira, é um grupo social pequeno, que exerce as várias atividades culturais, com exceção da TV e do Rádio, verdadeiras preferências nacionais, como recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer.

Observe-se que a prática de assistência à TV é de 81% (considerando aqueles que vêem TV esporadicamente, a assistência seria de 97%). Mas, as diferenças em relação à média são grandes, entre os menos e os mais dotados de capital cultural e econômico. Para aqueles do nível “analfabetismo”, 58% sempre assistem TV e, nas classes D/E, este número vai a 75%. No nível 3 (de maior letramento), a proporção é de 86% e, nas classes A/B, é de 85%. Mas, considerando os que vêem TV e ouvem rádio, às vezes, as diferenças desaparecem, o que não significa uma universalização destas práticas culturais, mas diferentes formas de uso do tempo livre.

No que se refere a outras práticas, constata-se que elas são parte do universo cultural dos que têm maior nível de letramento e maior renda. 45% e 50% do total nunca vão a feiras e exposições e a *shows*, mas, apenas 28% e 30% do Nível 3 de alfabetismo, afirma nunca exercitar estas saídas. Das classes A/B, 25% e 31% afirmam não freqüentar exposições e feiras e também *shows*.

Os itens a seguir, referem-se a equipamentos relacionados às práticas culturais de elite. Do total, 59% nunca alugam filmes em locadoras, sendo que 95% dos situados no nível “analfabetismo” não o fazem. Quando aumenta o alfabetismo aumenta também a percentagem dos que alugam filmes (apenas 34% do nível 3 e 22% da classe A/B nunca alugam filmes).

Já a freqüência a cinemas, museus, teatros e bibliotecas é feita por uma minoria. Nunca vão ao cinema 68% do total, a museus 78%, ao teatro 83% e nunca retiram livro em biblioteca, 69%. A freqüência é um pouco maior, na medida em que aumenta o nível de letramento e aumenta a classe de renda. Portanto, além do hábito intencionado para certas atividades culturais, outras variáveis convergem para criar as condições de exercício

9 Ao analfabetismo seguem-se o nível 1 de alfabetismo – capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado. Nível 2: capacidade de localização de informações em textos de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal mencionada na pergunta. Nível 3: capacidade de ler textos longos, localizar partes de texto, comparar textos, realizar inferências e sínteses, in Ribeiro, V.M. (org.), *Letramento no Brasil, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.*

destes hábitos, todas relacionadas ao nível sócio-econômico, ao entorno social e à presença de instituições e espaços organizados para a fruição e exercício das práticas.

Outra questão que se discute é a da adequação dos equipamentos a novas demandas sociais e, também, a adaptação de funções a novas configurações de valores e necessidades sociais. A seguir, analisamos os programas do Ministério da Cultura e alguns dos seus objetivos, realizações e limitações (vistos pela óptica dos seus gestores), com foco nas ações voltadas para modalidades que têm a presença de equipamentos culturais.

### 3. ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS

#### 3.1. Programa Livro Aberto (PLA)

O “Programa Livro Aberto” se refere a problemas abrangentes relacionados à questão da formação do hábito da leitura, seus desdobramentos e impactos nos desempenhos sociais e econômicos mais amplos. Entretanto, em que pesem os esforços abrangentes de articulação com outros atores envolvidos com a leitura, a exemplo do MEC, setores editorial e livreiro, outros entes federados e poderes públicos, o programa tem ações de intensidade e abrangência limitada ao livro, à criação de bibliotecas municipais e à manutenção da Biblioteca Nacional (BN) e outras a ela ligada.

Neste sentido, o PLA instalou 400 bibliotecas em 2005, com *kit* de livros, mobiliários, equipamentos de informática, elevando para 88% o total (4.918 entre 5.564) dos Municípios brasileiros com bibliotecas. Além disto, manteve o atendimento de usuários na Biblioteca Nacional, na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, na Biblioteca Euclides da Cunha e na Casa da Leitura (segundo informações da gerência do Programa, foram atendidos 400.000 usuários no sistema). Também, prestou assessoria técnica, capacitou profissionais, concedeu prêmios e bolsas e produziu obras.

Os problemas da leitura – enunciados pelo próprio MinC — são muito maiores do que as operações desenhadas e contidas no programa, e a própria criação de bibliotecas municipais é uma estratégia limitada para intensificar e multiplicar o número de pessoas que possuam o hábito de leitura<sup>10</sup>. Os recursos do PLA permitem vãos limitados. Mas, também, há um fato curioso que é a presença de livrarias na quase totalidade das cidades grandes e médias, onde há público de leitores de maior escolarização e renda alta. Enquanto isto, a média de Municípios pequenos que têm livrarias é de 41%.

O consumo de livros depende, além do hábito de leitura, do poder de compra individual e institucional (ambos relacionados com o preço dos livros), presentes em maior intensidade nos grandes Municípios. A pesquisa sobre alfabetismo/letramento (citada anteriormente) mostrou que a leitura é muito valorizada socialmente – 96% das pessoas afirmaram que gostam da leitura como distração, mesmo que o livro no gênero romance ou poesia não sejam as únicas formas de fruição da leitura.

Também se deve considerar que o papel das compras governamentais é central para inúmeras editoras, em termos de estabilidade financeira<sup>11</sup>, mas, como já se disse, o livro, apesar de importante, não é o único suporte das práticas de leitura. É possível que o aumento das habilidades de leitura se relacione com o reconhecimento das inúmeras modalidades e utilidades sociais da leitura, que dependem dos contextos em que se inscrevem como práticas sociais. Assim, também é importante que não se desconheça o papel do livro, mas que se tenha como foco o contexto total onde se dá a leitura e também que o prazer por ela proporcionado pode ser propiciado por folhetos, folhetins, jornais, materiais especiais de leitura para os níveis diferenciados de letramento, acesso a materiais de internet etc. Este reconhecimento talvez implique em acrescentar, à biblioteca, funções complementares às que lhes são atribuídas tradicionalmente.

#### 3.2. Programa Brasil, Som e Imagem

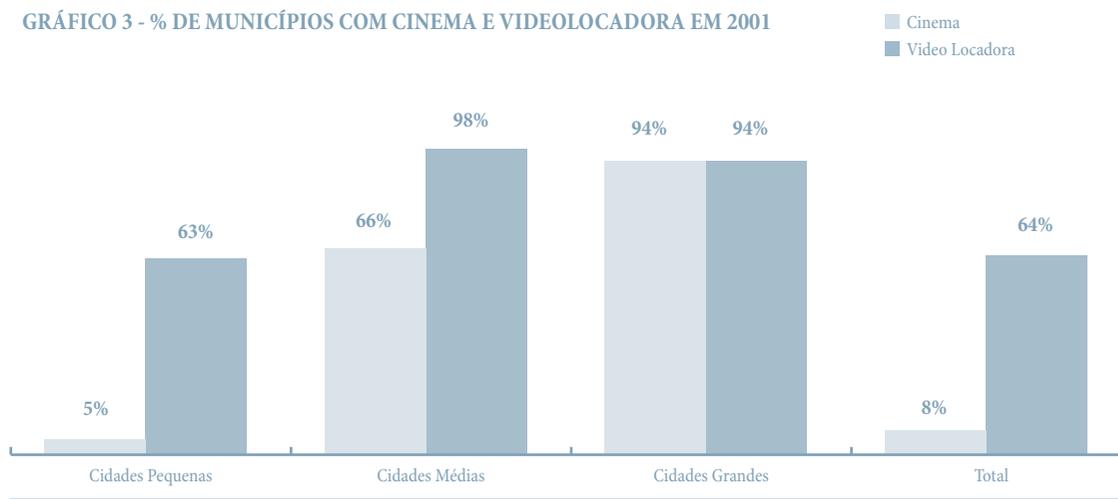
O “Programa Brasil, Som e Imagem” tem objetivos relacionados ao desenvolvimento mais equilibrado dos elos da cadeia econômica do cinema e do audiovisual, mas, também, à valorização da diversidade da produção, incluindo aí obras de experimentação estética e narrativa. Para o primeiro caso, fala-se de sustentabilidade; o segundo afirma a legitimidade e a importância da experiência de produção sem fins de mercado.

Os anos 1990, foram de reorganização do cinema e impulsionaram a produção em termos de quantidade, permitindo, inclusive, o surgimento de nova geração de diretores e de filmes com grande frequência de público. Entretanto, o número de cinemas e a sua abrangência no território ainda é muito pequeno. Como se viu, na Tabela 3, apenas 8% dos Municípios têm cinema no Brasil. Ao mesmo tempo, 64% deles têm vídeo-locadora. O Gráfico 3 retrata esta realidade e aponta que os Municípios apresentam desigualdades no que se refere aos equipamentos de distribuição de produtos de cinema e audiovisual.

10 O percentual de pessoas que nunca retiraram livros, nunca lêem ou consultam livros e nunca lêem e consultam revistas e jornais em bibliotecas é similar: 69%, 64% e 67%, respectivamente, Ribeiro, V.M. (org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

11 Muitos dos materiais de leitura presentes nos domicílios de menor renda foram distribuídos pelo governo, tais quais dicionários (65%), didáticos (59%) e infantis (58%), entre outros.

GRÁFICO 3 - % DE MUNICÍPIOS COM CINEMA E VIDEOLOCADORA EM 2001



Fonte: IBGE/Pesquisa de Informações Municipais, 2001.

Poucas são as cidades pequenas que têm cinemas (5%) e muitas as que têm videolocadoras (63%), enquanto, entre as cidades médias, 66% têm cinema e 98% videolocadora. A percentagem de cidades grandes que tem um e outro é a mesma, 94%.

Acrescentem-se a estas informações, outras, vistas na Tabela 7: as práticas de aluguel de vídeo e saída para o cinema são para poucos, que têm maior letramento e maior poder aquisitivo. Desta maneira, o cinema, como equipamento específico de exibição, não dá conta das necessidades sociais e simbólicas de quase todo o universo da população de menor renda, pois a frequência está limitada as classes de renda mais alta. Não se afirma com isto que a concorrência da televisão – aberta ou fechada – ou das videolocadoras é causa do declínio do cinema. Aliás, sequer se afirma o declínio do cinema (no Brasil são vendidos 11 milhões de ingressos-ano, apesar de 90% serem para filmes estrangeiros).

Já é comum o diagnóstico de que o problema do cinema é a distribuição, quando se aponta que 90% dos ingressos são para filmes norte-americanos, que 50% dos ingressos vendidos ficam entre as produções de Hollywood e que 80% do mercado é controlado pelas maiores distribuidoras. Este diagnóstico, enunciado em diversos documentos pelos responsáveis pelo Programa, pressupõe a aposta no cinema e no audiovisual como cadeia produtiva nacional, com potencial para a auto-sustentabilidade e onde o elo mais frágil é exatamente a distribuição, que não é autenticamente nacional, e não abre espaços para a produção brasileira. Os problemas passam a ser atacados com a proposição de estratégias de distribuição, tais quais o cineclubismo, o aumento do número de salas privadas (ampliação

do parque exibidor com financiamento público orçamentário, ou por intermédio de linhas de crédito de bancos estatais, ou, ainda, de renúncia fiscal) e, também, o aumento do número de cópias por filme. Outras alternativas são: a criação de cotas de exibição, utilização de algum incentivo em troca de espaço de tela e o uso das TVs para a exibição (regulação do mercado nacional).

No entanto, apesar daqueles macro-diagnósticos e das proposições que, de certa maneira, encaminham a resolução dos problemas do cinema e audiovisual, as ações que obtiveram maiores êxitos foram as relacionadas a parcerias específicas, a exemplo do Programa de apoio à exportação do audiovisual de TV (em parceria) e ainda o Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro (DOCTV) e o projeto Revelando Brasis (em parceria com agentes não-governamentais). Também permanece importante a atuação institucional no fomento à produção.

Desta forma, a execução do programa deixa dúvidas sobre a correspondência entre os recursos institucionais disponíveis e os diagnósticos enunciados, ou, simplesmente, se a enunciação dos problemas supôs uma outra instituição (como a ANCINAV) e que perdeu vigência plena quando de sua não-concretização.

Sejam quais forem as respostas a estas indagações, há também que se perguntar pelo tipo de equipamento ou de estratégia que seriam adequados para serem desenvolvidos, nos quadros de uma política pública, que financie produtos consumidos de forma mais generosa, pelas classes de renda mais alta, e que dispõe de recursos institucionais insuficientes, isto é, que não

TABELA 8 – RECURSOS DESCENTRALIZADOS DO PROGRAMA MUSEUS MEMÓRIA E CIDADANIA

	2001	2002	2003	2004	2005	Média 01/02	Média 03/05	Var. das Médias
Museu Imperial	2.704	2.254	2.229	2.458	2.990	2.479	2.559	0,03
Museu Histórico Nacional	2.837	1.805	4.453	2.368	5.044	2.321	3.955	0,70
Museu Nacional de Belas Artes	2.877	2.038	4.551	2.147	5.327	2.457	4.008	0,63
Museu da República	2.683	2.251	1.948	2.108	2.533	2.467	2.196	-0,11
Museu da Inconfidência	1.424	850	868	988	1.176	1.137	1.011	-0,11
Museu Lasar Segall	1.131	639	435	708	854	885	666	-0,25
Museu Villa Lobos	327	229	316	465	438	278	407	0,46
Museu Castro Maya	753	931	507	711	998	842	739	-0,12
Museu de Biologia Mello Leitão	582	515	387	351	452	549	397	-0,28
Paço Imperial	2.245	1.210	1.631	1.536	1.275	1.728	1.480	-0,14
Sítio Roberto Burle Marx	792	483	457	478	479	638	471	-0,26
C.N.E.C.P.	-	-	-	1.216	1.116	-	777	0,00
Total	18.356	13.206	17.782	15.533	22.682	15.781	18.666	0,18
2001 = 100	100	72	97	85	124	-	-	-
Variação anual	1	-0,28	0,35	-0,13	0,46	-	0,18	-

Fonte: SIAFI/DEMU

permitem a reprodução ampliada e intensificada, para o território nacional, do modelo vigente das salas de cinema, e nem dispõem de recursos políticos suficientes para regulação efetiva das grandes empresas do setor.

### 3.3. Programa Museus, Memória e Cidadania

O “Programa Museus Memória e Cidadania” nucleia a reorganização do financiamento aos museus e à criação do SBM. A criação do SBM abriu possibilidades de articulação entre agentes e instituições museológicas, no quadro dos objetivos mais amplos de construção de uma política nacional de museus. Ao mesmo tempo, o SBM confere ao governo federal um papel central, na articulação do financiamento dos museus e na promoção e coordenação entre os níveis de atuação pública, privada e comunitária. Para esta finalidade, os condutores do programa também se definiram pela criação do IBRAM, alegando que uma instituição mais autônoma proporcionaria condições institucionais ideais para os papéis de coordenação do SBM.

A Tabela 7 mostrou que 78% das pessoas nunca vão a museus e uma percentagem maior (83%) de pessoas da classe D/E não freqüentam este tipo de instituição cultural, o que aponta limites inquestionáveis e desafios importantes à política de museus. Afinal, em um quadro destes, a primeira pergunta que vem à mente é, museu para quem? Em seguida, pergunta-se como ampliar o número dos dispostos a freqüentar museus, daqueles que acham a visita a museus algo importante cultural e socialmente?

As ações do Programa ainda não trataram de frente o problema da sustentabilidade dos museus, pelo simples fato de que ainda enfrentam problemas referentes à sua estruturação institucional. Procurou-se estabelecer a Política Nacional de Museus, com participação de entidades museológicas, profissionais da área, universidades, secretarias de Estados e Municípios. Foram realizados inúmeros eventos, oficinas, fóruns, além de editais de modernização de museus, com a seleção de 73 projetos, em 24 Estados. Além disto, envidaram-se esforços para restauro e recuperação dos Museus Nacionais.

A análise da execução orçamentária dos museus deve considerar diferentes ciclos de investimentos para restauração, modernização e, também, dispêndios que atendam às necessidades emergenciais de cada museu. A suposição de estabilidade dos recursos, ao longo do tempo, pode levar a erros de interpretação.

Em todo caso, em uma análise mais panorâmica, constata-se uma mudança de prioridades nos últimos anos, com o esforço gradual de aumento de recursos e, talvez, mais importante, com a priorização da alocação de recursos para a construção institucional. A média dos recursos dos anos 2001/2002 foi de R\$ 15,7 milhões e vai para R\$ 18,6 milhões no triênio (2003/2005), um crescimento de 18%. Se excluirmos o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), que foi incorporado ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o crescimento é um pouco menor, de 13%. De qualquer maneira, os valores de 2005 são 23% maiores do que em 2001.

Mesmo com estas mudanças na gestão (aumento e qualificação no uso dos recursos, criação do SBM e fortalecimento do Departamento de Museus do IPHAN), há ainda o problema dos usos contemporâneos dos museus. Não existe o hábito de freqüentar museus. Os nomes dos museus nacionais podem explicar parte das resistências em ir aos museus, pois remetem, talvez, a narrativas políticas (Império, Museu Histórico Nacional, Belas Artes, República, Inconfidência etc.), com as quais a população não mais se identifica. Contudo, esta é uma forma de ver os museus que não faz mais justiça à maior parte dos museus atuais, que são muito mais centros culturais, para onde confluem múltiplas narrativas culturais e possibilidades de diálogo vivo entre diferentes linguagens artísticas e políticas. Provavelmente, dar visibilidade às novas realidades dos museus seja um desafio que, superado, recontextualize os museus nas experiências culturais contemporâneas.

### 3.4. Programa Cultura, Educação e Cidadania

O “Programa Cultura, Educação e Cidadania — Cultura Viva” contribui para o enfrentamento de problemas relativos aos seguintes pontos:

- Desestímulo à exploração das potencialidades artísticas e culturais locais;
- Carências de meios para divulgação das produções e expressões culturais locais;
- Dificuldades de acesso à produção artística, como público consumidor de entretenimento, conhecimento e lazer;
- Dificuldades de acesso à cultura digital;
- Limitações de acesso a processos educativos que respeitem as contingências culturais locais.

Em síntese, o Programa aponta carências de instrumentos e estímulos para a produção e

circulação da expressão da cultura local e também o isolamento das comunidades em reação às novas tecnologias e instrumentos de produção e educação artístico-culturais, disponíveis em outros meios. Os principais resultados da ação federal, nesta área, até o momento, são os 442 Pontos de Cultura conveniados, distribuídos pelas várias regiões.

O Gráfico 4, abaixo, apresenta a distribuição percentual dos Pontos de Cultura por região.

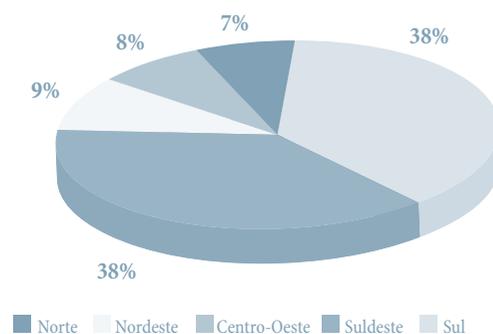
Também se trata de um programa com alta prioridade ministerial, o que pode ser constatado pelo aumento de recursos (de R\$ 4 milhões, em 2004, para R\$ 49,4 milhões, em 2005, ou seja, que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do MinC, neste último ano).

Os Pontos de Cultura, além de cobrirem as regiões brasileiras, também abrangem os mais variados grupos sociais: jovens, mulheres, indígenas, comunidades camponesas e sem-terra, comunidades afro-brasileiras, populações ribeirinhas e das florestas. Abarca expressões religiosas, teatro, dança, audiovisual, música, circo, cultura popular (mamulengo, folguedos, artesanatos, *hip-hop*, capoeira, artes, maracatu, congado, folia e reis, bumba-meu-boi etc.). Organiza práticas e equipamentos culturais (cineclubismo, multimídia, mercados alternativos, centros de empreendedorismo, museus, bibliotecas, rádios, centros culturais, espaços culturais, preservação do patrimônio histórico, núcleos de memória, centros de cultura digital etc.).

Como se vê, os Pontos de Cultura proporcionam possibilidades de enfrentamento não apenas das carências referentes aos equipamentos culturais, mas, também, oferecem elementos para repensar o papel dos equipamentos culturais e suas diversas funções: os papéis da biblioteca se resumem a proporcionar o acesso a livros? A circulação de filmes é simplesmente um elo da cadeia industrial do cinema e audiovisual ou é, também, uma experiência estética e simbólica única? E o papel dos museus se restringe em consolidar narrativas dos êxitos de certos grupos sociais?

É possível que os equipamentos culturais sejam pontos de confluência do dinamismo social e reflitam possibilidades de transformação deste dinamismo, na direção de cuidados de longo prazo, com a qualidade de vida e com o desenvolvimento social, além do respeito pela diversidade de formas de vida e expressão, bem como as crenças e os processos culturais locais e singulares.

GRÁFICO 4 : PONTOS DE CULTURA CONVENIADOS 2004/2005 POR REGIÃO (%)



Fonte: MinC, elaboração IPEA/DISOC.

**TABELA 9 – DISPÊNDIOS ORÇAMENTÁRIOS E INCENTIVOS FISCAIS – 1996-2005 (R\$ MIL)**

Ano	Orçamento	1996=100	Varição anual	Fiscais	1996=100	Varição anual	Incentivo/orçamento
1996	476.057	100	-	299.828	100	-	63,0
1997	479.362	101	1	517.062	172	72	107,9
1998	436.968	92	-9	556.609	186	8	127,4
1999	463.468	97	6	454.087	151	-18	98,0
2000	483.372	102	4	546.036	182	20	113,0
2001	514.390	108	6	629.268	210	15	122,3
2002	394.665	83	-23	520.480	174	-17	131,9
2003	342.675	72	-13	530.262	177	2	154,7
2004	422.495	89	23	563.185	188	6	133,3
2005	542.635	114	28	648.077	216	15	119,4

Fonte: Siafi, elaboração IPEA / DISOC. Valores de dez/2005, IGP-DI

#### 4. FINANCIAMENTO: REFORMISMO CAUTELOSO

As maiores críticas aos governos anteriores, vindas do Ministério da Cultura, formado no Governo Lula, referem-se aos mecanismos de financiamento via lei de incentivos e suas distorções. Os incentivos fiscais não direcionariam recursos segundo prioridades políticas, deixando às empresas a decisão sobre a alocação final dos recursos públicos, fragilizando, então, o esforço do Estado na área.

Outro ponto muito criticado é o das alíquotas de dedução fiscal de 100%, que tornam a parte do empresário também gradualmente menor, devendo o poder público arcar com a maior parte dos recursos destinados ao financiamento.

O Governo praticamente renunciou às reformas da lei, embora elas continuem em processo de discussão e alguns ajustamentos tenham sido realizados a exemplo daqueles presentes no Decreto nº 5.761, de abril de 2006. Os dados, no entanto, sinalizam que a estratégia de manutenção dos mecanismos criticados rendeu bons resultados e que foi, portanto, razoável, dadas as circunstâncias, especialmente, em decorrência das expectativas do meio cultural, com relação à continuidade dos mecanismos de incentivos fiscais.

Como se depreende da Tabela 9, os dispêndios orçamentários do último ano da série em análise, foram maiores do que os de 1996. Entretanto, eles vêm de uma recuperação decorrente de uma queda acentuada, em 2002, último ano do período FHC, quando os recursos declinaram de R\$ 514,3 milhões para R\$ 394,6 milhões (ou seja, 23%). No primeiro ano do Governo Lula, os recursos declinaram mais 13% e, a partir de então, foram se recuperando para que, em 2005, ficassem 14% superiores a 1996.

Os incentivos fiscais não declinaram tanto quanto os orçamentários, mas também caíram em 2002 (17%) e, depois, foram se recuperando. Em nenhum ponto na década, foram menores que em 1996, o que mostra certa consolidação. No último ano em análise, eram mais do que duas vezes maiores do que em 1996. Também, constatou-se que foram mais do que a metade dos recursos financeiros para a cultura, em quase todos os anos do período. Portanto, apesar das críticas às distorções nos mecanismos de incentivos fiscais, a decisão de manutenção das regras do jogo rendeu bons resultados para a área cultural, em especial para produtores, promotores e empresários que dispuseram de informações e meios para acessar os incentivos.

#### 4.1. Principais Fontes de Recursos: Leis de Incentivo Fiscal e sua Reduzida Abrangência Territorial

Desde o início do Governo, os incentivos fiscais foram criticados, mas, as reformas da legislação dos incentivos foram mínimas e não atacaram seus problemas centrais. No entanto, a manutenção dos mecanismos de financiamento foi oportuna e possibilitou uma significativa alavancagem de recursos.

É preciso assinalar que está em experiência, no MinC, a prática de Editais que, ainda limitada, permitiria submeter o financiamento a diretrizes

**TABELA 10 – DISPÊNDIOS MÉDIOS NOS GOVERNOS FHC E LULA <sup>12</sup>**

Governo	MÉDIA ANUAL		
	Orçamento	Incentivos	Relação Incentivo/orçamento
FHC 1	464.129	457.833	-1,4
FHC 2	464.142	565.261	21,8
LULA 1	435.935	580.508	33,2
TOTAL	455.609	526.489	15,6

Fonte: Siafi, elaboração IPEA/DISOC. Valores de dez/2005, IGP-DI

<sup>12</sup> As médias se referem aos recursos executados nos três primeiros anos do primeiro Governo de FHC, nos quatro anos do segundo mandato e nos três primeiros anos do primeiro Governo Lula. Para o quarto e último ano do Governo Lula, ou seja, 2006, não se tem a execução fechada, mas, se se considera a execução de 100% dos recursos autorizados, a média do Governo Lula 1, seria de aproximadamente 10% superior ao do FHC 2. Se se considera a execução média histórica do MinC de 80%, a diferença entre as médias cairia para, aproximadamente, 3%.

políticas, discutidas entre executivo e órgãos de participação. O aperfeiçoamento deste instrumento talvez permita aprofundar mudanças no financiamento, orientando, ao mesmo tempo, a demanda por recursos e criando um sistema institucional de apoios regionais e municipais às diretrizes nacionais pactuadas. De qualquer maneira, alguns elementos já despontam: a) os recursos do período (orçamentários + isenções/incentivos fiscais) foram em média inferiores ao de outros ciclos de governo (sem considerar 2006, para o qual ainda não dispomos de informações suficientes); b) os montantes de recursos atingiram o ápice em 2005, quando atingiram índices superiores a qualquer ano, desde 1995.

Deve-se assinalar, além do êxito no aumento de recursos, que os incentivos fiscais apenas tiveram peso menor, em média, no primeiro governo FHC. No segundo, os recursos incentivados foram maiores do que os orçamentários, em 21,8%.

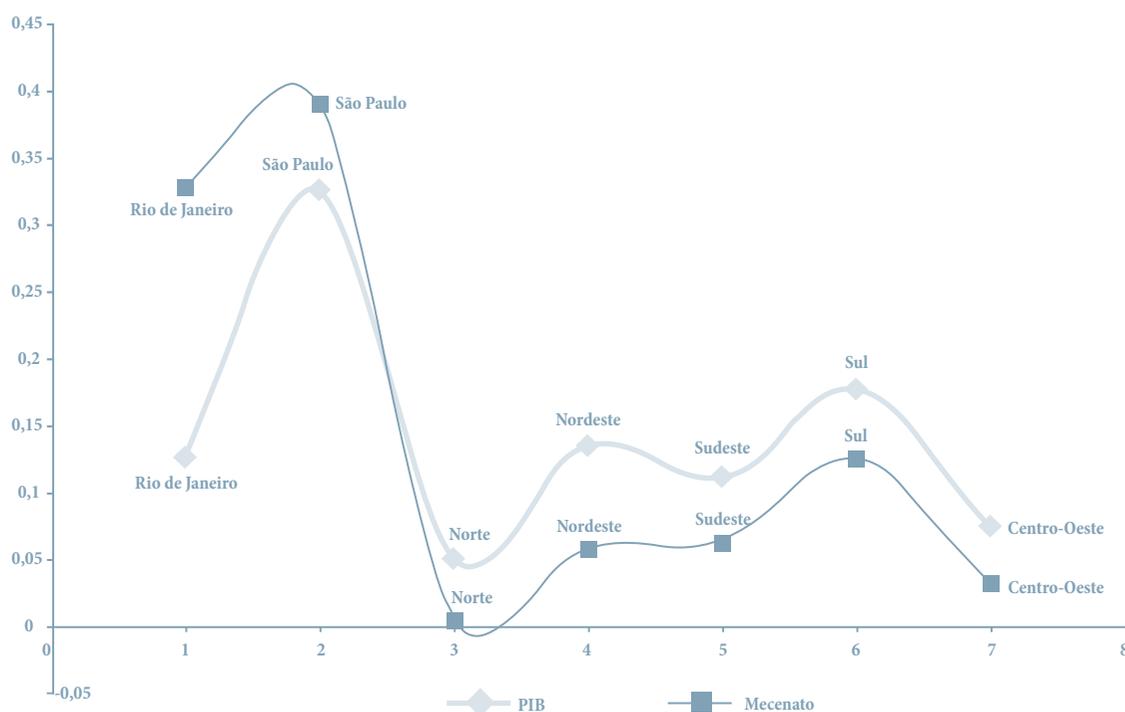
No Governo Lula, a participação dos incentivos no total de recursos (orçamento + leis de incentivos), foi de 57% dos recursos (um aumento de 33,2%). Também se deve assinalar que a execução total média de recursos do Governo Lula é menor, nos dispêndios orçamentários, do que nos anos FHC e, maior, nos recursos incentivados.

Ao se considerar os recursos aportados pelos empresários, constata-se que sua participação segue as tendências da década, ou seja, diminuem. No último ano de FHC, os recursos novos representaram 23,7% e chegaram a 12%, em 2005. O mais importante é observar que, em inúmeras localidades, o percentual de recursos novos (dos empresários) é relativamente menor do que a média nacional, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, onde os empresários aportam recursos próprios da ordem de 10,5% e 11,7%, respectivamente.

Entretanto, ao se relacionar os incentivos com o PIB, vê-se que apenas em dois Estados (São Paulo e Rio de Janeiro) a proporção de recursos incentivados é maior que a proporção da participação do PIB estadual, no PIB total, ou seja, os empresários, naqueles Estados, são mais sensíveis ao uso dos incentivos fiscais. Possivelmente, nos demais Estados, há uma dificuldade de acesso dos agentes culturais às empresas ou destas às informações necessárias ao uso dos mecanismos disponíveis.

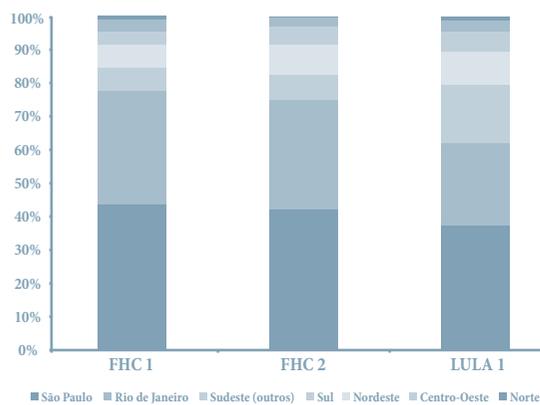
Portanto, uma das formas de reduzir as desigualdades regionais, na distribuição de recursos é aumentar as ações de viabilidade com respeito ao uso dos incentivos, em especial, com a publicização, campanhas informativas, redobrando a preocupação com a

GRÁFICO 5 – APLICAÇÃO DA PEC 150/2000 EM 2005, CONSIDERANDO O ORÇAMENTO E OS RECURSOS INCENTIVADOS



Fonte: MinC, IBGE, elaboração IPEA/DISOC

**GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE AS REGIÕES E ESTADOS SELECIONADOS DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA**



Fonte: MinC, elaboração IPEA/DISOC. Valores de dez/2005, IGP-DI

regionalização. Claro que a estrutura produtiva e a lógica econômica dos incentivos colocam limites ao ímpeto distributivo, mas os esforços podem ser positivos. O Gráfico 5 permite a visualização da sensibilidade do empresário ao uso dos incentivos.

#### 4.2. A Concentração de Recursos na Região Sudeste<sup>13</sup>

O Gráfico acima mostra que, no Governo Lula, ocorreu uma desconcentração relativa dos recursos incentivados, em relação aos Governos FHC. O Rio de Janeiro perdeu recursos de forma acentuada. No primeiro governo FHC, sua participação era de 34,1%; cai para 33,6%, no segundo governo FHC, e para 26,4%, no Governo Lula. São Paulo também cai em participação. Era de 43,7% (FHC 1) e vai para 40% (Lula 1). Sul e Sudeste ganharam 1% em participação, no Governo Lula, e os outros Estados do Sudeste (Minas, em especial) ganharam sete pontos percentuais.

A média de recursos incentivados que foi para o Rio de Janeiro, no Governo Lula, é 20% menor do que a do segundo Governo FHC. Também é menor para São Paulo (2%), enquanto a média total dos recursos incentivados é maior no Governo Lula, em 6% relativamente ao segundo FHC.

Para concluir, pode-se dizer que as críticas contundentes ao financiamento, via incentivo, não foram suficientemente fortes para promover reformas de fundo nas leis.

Assinale-se que outras iniciativas foram tomadas para que a permanência dos incentivos não significasse a fragilização do Estado. Já citamos

a EC nº 48, as PECs e as ações de construção do SNC, mas, também, podemos apontar o mecanismo dos Editais e, como passos importantes, tanto para a democratização do acesso e aumento da transparência em relação ao uso de recursos, como também para relacionar a alocação de recursos com diretrizes e prioridades públicas.

Os diferenciais de descontos oferecidos explicam o comportamento dos recursos incentivados, da renúncia e do adicional das empresas, a partir de 1998. As sucessivas crises internacionais também impactaram sobre a disposição de investimento das empresas. De qualquer maneira, assinalem-se três características da captação de incentivos: a) em média, a contribuição dos empresários caiu ao longo dos três governos pós-real; b) as empresas públicas se constituíram nos principais incentivadores na área cultural, um padrão que foi recorrente durante toda a década; c) os recursos incentivados concentram-se na região Sudeste.

Portanto, os elementos para construção do Mecenato, como parte do sistema de prioridades políticas do Governo, estão presentes, em especial, pelas possibilidades de alinhamento das empresas estatais aos objetivos de políticas culturais do Governo. Também, é possível construir políticas culturais das empresas patrocinadoras. De uma ou outra maneira, é necessário reconstruir o campo das instituições públicas de cultura e alternar esta prioridade com o esforço de construção de espaços de interlocução onde se obtenha consensos sobre regras, instrumentos, objetivos e estratégias de políticas culturais, de forma a colocar o financiamento a serviço da política e não o contrário.

A seguir, analisaremos a demanda do Mecenato em 2003 (único ano para o qual se dispõe de informações em nível municipal). O objetivo é delimitar o universo dos agentes culturais demandantes do governo federal e sua distribuição no território, assinalando a importância política do Mecenato e dimensionando-o, mesmo que de forma ainda limitada.

4.855 projetos com o valor total de R\$ 3,3 bilhões foram demandados em 3.875, isto é, 79% dos projetos foram aprovados, com o valor de R\$1,7 bilhão (53%).

Pode-se perceber que foram poucos os Municípios com projetos aprovados (aproximadamente 330, entre os 5.564 Municípios brasileiros). Os que mais apresentaram projetos são os das capitais e da região Sudeste. Dos projetos apresentados,

<sup>13</sup> Consultar Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº 11, IPEA/BsB, agosto 2005.

3.053 (64%) são da região Sudeste, sendo que, destes, 1.104 (23,5%) são do Estado do Rio de Janeiro e 1.478 (30,9%), de São Paulo.

Na distribuição de recursos demandados, observa-se que dos 20 Municípios que concentraram a demanda ao MinC, 16 deles eram capitais de Estados. Estes 20 apresentaram 3.860 projetos (79,7%) e 87,1% dos valores aprovados. São Paulo apresentou 1.140 projetos (23,5%), aprovou 941 (24,3%), com um percentual de 82,5% dos projetos aprovados. Propôs mais de R\$ 1 bilhão (29,6%) e aprovou 54,2% dos valores (R\$ 544 milhões) e, ainda assim, os valores aprovados correspondem a 30,5% do total. O Município do Rio de Janeiro vem logo a seguir, na demanda. Aprovou 1.007 projetos e 456 milhões em recursos (25,6% do valor total aprovado). As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro demandaram sozinhos 56% dos recursos totais. Também chama a atenção que apenas oito capitais apresentaram mais de cem projetos.

Portanto, são muitos os projetos que chegam ao Ministério da Cultura, o que revela uma grande demanda, mas que não se traduz, necessariamente, em financiamento, pois apenas 20% a 30% deles conseguem captar recursos. Também se constata concentração regional e em poucos Municípios e, ainda, baixa produtividade, pois se faz uso das estruturas do Ministério para a aprovação de projetos, despendendo-se muito esforço burocrático, para a realização de poucos projetos.

A política de incentivos fiscais se constitui em parte do financiamento cultural e pretendeu consolidar práticas de Mecenato privado e empresarial, ou seja, teve o objetivo de criar práticas de financiamento privado à cultura independentemente do governo. Por esta razão, o poder público não procurou integrar as leis de incentivo aos objetivos e instrumentos de política. Entretanto, os montantes de recursos que deixam de ser arrecadados já são significativos (como já se viu, mais da metade dos recursos da área cultural vem dos mecanismos de incentivos), e a parte que representa recursos adicionais dos empresários declina a cada ano. Estes fatos justificam a reflexão a respeito dos usos dos recursos fiscais incentivados e a conveniência em tratá-los no quadro das prioridades e estratégias governamentais, no âmbito da cultura.

Os Incentivos Fiscais constituem, em parte, uma tentativa de estabelecer práticas amplas de Mecenato Cultural ainda não consolidadas, que envolvem questões relativas aos critérios de utilização dos recursos públicos e sua distribuição. O papel do poder público é criar condições institucionais

para que a heterogeneidade de interesses possa convergir, inclusive, na direção de suas prioridades políticas e dos valores da gestão pública. Ou seja, a criação do Mecenato Privado significa fazer política institucional, o que impõe que o próprio Estado convença os agentes privados de suas estratégias, bem como possa direcionar recursos para suas prioridades. Assim, se é verdade que as desigualdades estruturais da economia e da sociedade se reproduzem nas políticas culturais, é papel do gestor público manter uma atitude intencionada e ativa com relação à redução das desigualdades.

Por outro lado, os projetos de democratização da cultura ou de conformação de uma cultura democrática não apenas justificam, mas são compatíveis e complementares com ações na direção da equidade, na distribuição e racionalidade do uso dos recursos públicos. Estes requisitos implicam em definição de diretrizes e objetivos passíveis de avaliação, conforme resultados atingidos e não apenas no número de eventos realizados.

Talvez um bom critério para a utilização dos recursos incentivados seja o de que eles se direcionem para o financiamento de cadeias de produção de eventos ou de arranjos produtivos relacionados à produção cultural, dotando-as de estabilidade e institucionalidade, potencializando, assim, o seu papel de gerador de renda e emprego, comum às cadeias e aos arranjos produtivos. Os maiores exemplos disto são as festas juninas e carnavalescas, os festivais de dança e cultura popular. Estes megaeventos são financiados, em grande parte, pelo setor privado e há uma série de preparativos que mobilizam, anualmente, diversos segmentos econômicos para esta finalidade. Entretanto, são muitos os eventos que não dispõem de mecanismos para acessar recursos públicos ou privados. O MinC prepara um Programa, chamado “PRODEC”, para enfrentar este desafio. Ainda está em fase de processamento e desenho e seria interessante que contemplasse a possibilidade de uso de incentivos. Para que eventos isolados não sejam incentivados, é possível exigir que a programação seja feita por instituições ou pool de instituições, que organizem a cadeia de operações, de forma a tornar recursos e resultados monitoráveis pelo poder público.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição da cultura como objeto de política pública ampla, deve incorporar a questão de sua consolidação institucional e, portanto, da articulação e interlocução entre os agentes. Desta forma, criam-se mecanismos que ajudam a contornar os problemas referentes às motivações, valores divergentes ou políticas institucionais,

que não se articulam de forma sistêmica e convergente com os objetivos e prioridades claras definidas por parte do Estado, empresas e produtores culturais. Para esta finalidade, o poder público dispõe do CNPC, no qual se poderiam discutir critérios, prioridades e estratégias de vigência periódica para os incentivos fiscais. Também é importante dotar os processos de certa racionalidade, tornando-os passíveis de avaliação, segundo sua eficiência e eficácia, ou seja, custos/produto e sua relação com os objetivos políticos definidos previamente.

Em conclusão, o governo federal não restringiu sua atuação no campo cultural aos incentivos fiscais. Iniciou os anos 1990, criando incentivos como estratégia de consolidação de um Mecanato empresarial, mas, depois, limitou sua aplicação, tornando-os um simples instrumento de aumento do dispêndio indireto, portanto, recurso público com iniciativa de alocação nas empresas. Depois, no início do Governo Lula, também não houve substituição das fontes dos incentivos para as orçamentárias, como se chegou a propor. As leis continuaram funcionando dentro da mesma lógica a princípio criticada.

O que podemos afirmar, entretanto, é que as instituições federais se mantiveram em situação precária, pois seus orçamentos permaneceram insuficientes e suas capacidades de atuação não foram ampliadas. Se não podemos falar de substituição dos recursos públicos, podemos falar que as políticas culturais foram subsidiárias em relação ao financiamento ou, mais especificamente, de suas insuficiências, que mantiveram a ação pública limitada em abrangência e em capacidade de coordenação de suas políticas, mesmo nos quadros de uma promissora atuação sistêmica. As duas modalidades de financiamento ainda não têm o desenho próprio para consolidar políticas culturais nacionais.

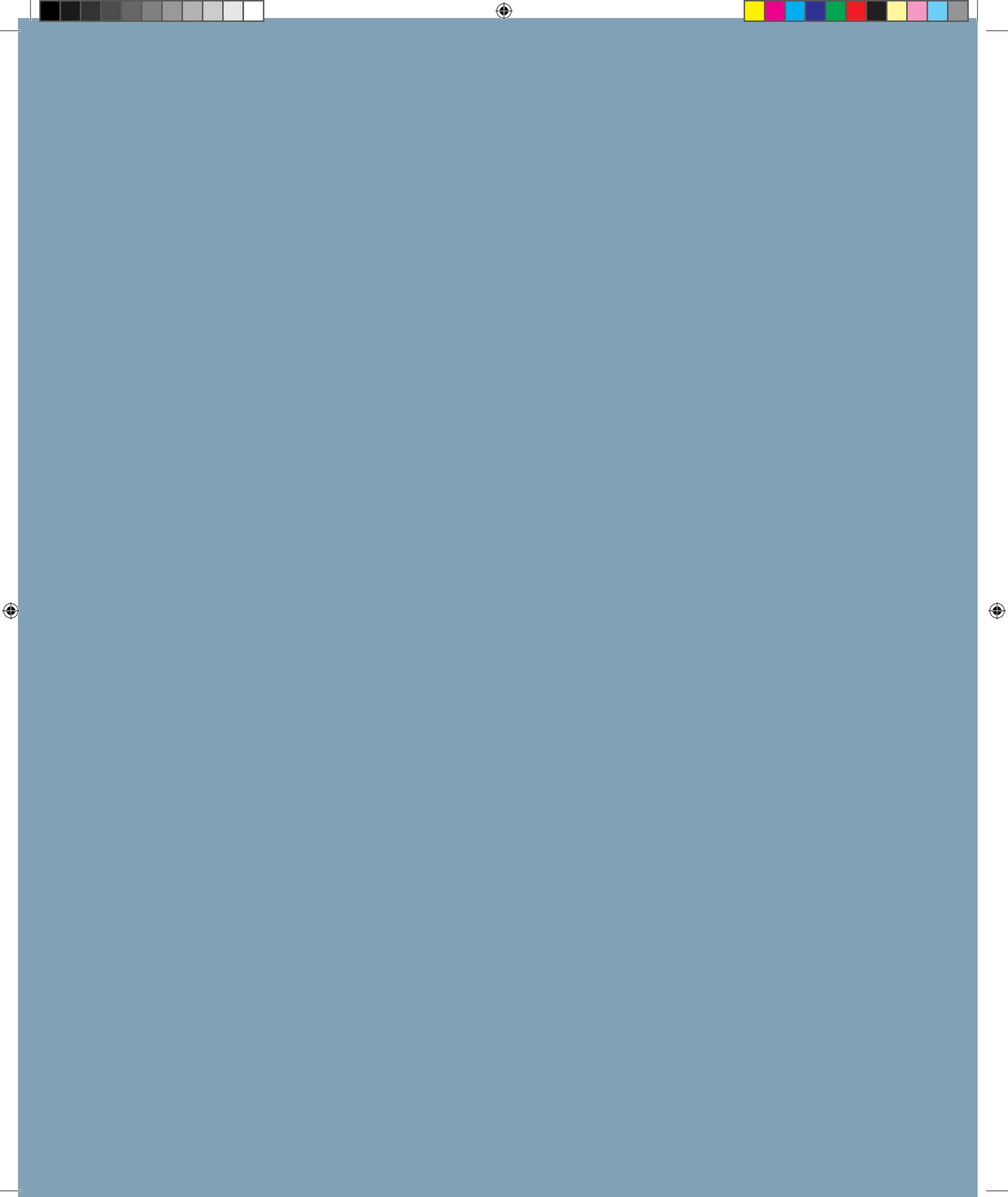
O ano de 2005 foi marcado pela continuidade dos esforços políticos de construção de políticas públicas culturais amplas e sistêmicas, em especial pela transformação dos seus marcos legais fundantes. A principal característica deste período é o da institucionalização das questões culturais, por meio da proposição de emendas constitucionais.

Ocorreram avanços no desenho e na institucionalização das políticas, com a consolidação da proposta do SBM, da Política Nacional de Museus e, agora, com a proposição do IBRAM. Também é importante citar a melhoria

da gestão dos recursos financeiros que, além de aumentos importantes nos montantes, mostrou visível progresso em sua execução. Os avanços na articulação do SNC também foram evidentes. Por fim, destaca-se o Ponto de Cultura, que reviu algumas das noções a respeito do objeto de intervenção das políticas públicas. O objeto das políticas culturais não é única e necessariamente o monumento histórico ou as belas-artes, mas, abrange as culturas, os saberes, os fazeres e os modos de vida populares.

No entanto, este mesmo Ponto de Cultura ainda coloca desafios conceituais importantes à gestão das políticas. Ao tratarem de expressões que prescindem de equipamentos culturais – em sentido mais tradicional – para seus desenvolvimentos, recoloca a questão dos papéis atribuíveis aos equipamentos e à valorização das práticas culturais cotidianas, na consolidação do SNC. Ao mesmo tempo em que valoriza práticas comunitárias e a cultura em sentido antropológico, o Ponto de Cultura reinventa e multiplica usos para os equipamentos. Embora esta reinvenção já não seja tão nova – casas de cultura, bibliotecas e museus que atuam como centros culturais são experiências disseminadas em outros países e, mesmo, em cidades brasileiras –, não foi ainda sistematicamente explorada como possibilidade de organização e estratégia de consolidação das políticas culturais.

Os avanços das políticas públicas, ainda bastante desiguais regionalmente e entre as cidades, talvez sejam reforçados, ao se reconhecer, efetivamente, a diversidade das práticas culturais não institucionalizadas e que estas demandam ações e mantêm, com os equipamentos culturais, relações especiais de confiança e desconfiança. Não ter equipamento cultural pode ser, no extremo, uma vantagem, no sentido de se ter um espaço aberto à sua invenção constante, tanto da parte das comunidades, quanto da parte do poder público. Por outro lado, se o desejo é ter um equipamento, onde se desenrolem peças de teatro, dança, onde se exibam filmes, onde se encontrem livros etc., o diálogo mais intenso com as políticas educacionais é mais do que imprescindível.





# *A Conferência Passo a Passo*





# A CONFERÊNCIA PASSO A PASSO

A Conferência Nacional de Cultura pretende, com a participação da sociedade civil e dos governos federal, estaduais e municipais, construir um novo modelo de política pública de cultura.

A 1ª CNC resultará da realização das seguintes etapas ou modalidades de reuniões:

## SEMINÁRIOS SETORIAIS DE CULTURA

Realizados nas cinco macrorregiões do país, os seminários setoriais de cultura contaram com a participação de representantes de instituições, movimentos sociais e colegiados dos diferentes segmentos artísticos, de preservação do patrimônio, gestão de equipamentos culturais, das culturas populares e de ações e políticas voltadas à inclusão cultural. Cerca de 500 entidades e movimentos organizados inscreveram-se nos cinco seminários realizados. As prioridades, relativas aos cinco eixos temáticos da 1ª CNC, foram definidas e serão sistematizadas para os debates da Plenária Nacional de Brasília.

## CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS E/OU INTERMUNICIPAIS

As conferências municipais ou intermunicipais têm o objetivo de levantar subsídios para os respectivos planos municipais/intermunicipais de cultura. E têm também a responsabilidade de apontar propostas para as respectivas conferências estaduais, para a Plenária Nacional e, no caso da Nacional, para o Conselho Nacional de Política Cultural, que estabelecerá as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura. Além das questões locais, as conferências municipais tratam dos cinco eixos temáticos eleitos como centrais na 1ª CNC. Constituem-se, portanto, como etapas preparatórias da conferência nacional. Abertas à participação de cidadãos em geral, as conferências municipais e intermunicipais elegem os delegados para as conferências estaduais.

## CONFERÊNCIAS ESTADUAIS

As conferências estaduais de cultura, a serem realizadas até novembro de 2005, têm o objetivo de levantar subsídios para o órgão coordenador (Secretaria ou Fundação) da política cultural

de cada Estado, para o Conselho Estadual e o poder legislativo respectivo. Além dos temas específicos de cada Estado, as conferências estaduais deverão apontar propostas relativas aos cinco eixos temáticos da 1ª CNC. À Comissão Organizadora Estadual caberá sistematizar as propostas provenientes dos Municípios e preparar o relatório final da Conferência Estadual, para a Comissão Organizadora Nacional da 1ª CNC. As conferências estaduais elegem os delegados que representarão a sociedade civil e o poder público de cada Estado, na Plenária Nacional de Brasília.

## PLENÁRIA NACIONAL

A Plenária Nacional da 1ª CNC, a ser realizada de 13 a 16 de dezembro, em Brasília, tem a finalidade de subsidiar o Ministério da Cultura e o Conselho Nacional de Política Cultural, na elaboração do Plano Nacional de Cultura. Os grupos de discussão serão organizados de acordo com os cinco eixos temáticos da Conferência. Os delegados, provenientes das conferências dos Estados, dos seminários setoriais de cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural, incluídos os colegiados setoriais de âmbito nacional (câmaras setoriais das Artes, conselhos de Museus, de Arquivos, de Cinema, das Culturas Indígenas, do Patrimônio Cultural e da Fundação Palmares). O Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Cultura será encaminhado pelo senhor Ministro de Estado da Cultura ao Conselho Nacional de Política Cultural e aos Presidentes dos três poderes da República.

## CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL

O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) foi reestruturado pelo Decreto nº 5.520, assinado pelo Presidente Lula em 24 de agosto de 2005. O decreto, que também cria o Sistema Federal de Cultura, estabelece entre as competências do Plenário do CNPC a de aprovar as diretrizes gerais que nortearão a elaboração do projeto de lei do Plano Nacional de Cultura, pelo Ministério da Cultura, e o acompanhamento do Plano. A Conferência Nacional de Cultura é uma instância de consulta periódica do Conselho. Ao Conselho, auxiliado pelos colegiados setoriais,

cabe, portanto, colher e considerar os subsídios da Conferência antes de orientar o Projeto de Lei do Plano Nacional de Cultura.

### MINISTÉRIO DA CULTURA

Órgão coordenador da política nacional de cultura e do Sistema Federal de Cultura, recém-instituído, o Ministério da Cultura (MinC) tem, no Conselho Nacional de Política Cultural, sua instância máxima de participação social. Ao MinC cabe coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura. Estabelecidas as diretrizes gerais para a elaboração do Projeto de Plano Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura fará a redação de um documento-base, a ser debatido por intermédio de consulta pública – a Conferência Virtual – previamente aos acertos finais a serem submetidos ao CNPC.

### CONFERÊNCIA VIRTUAL

A Conferência Virtual, coordenada pela Secretaria de Política Cultural do Ministério da Cultura, será a última etapa aberta à ampla participação social, para os debates e proposições finais que subsidiarão a redação final do Projeto de Lei e sua aprovação pelo Conselho Nacional de Política Cultural. A Conferência Virtual acontecerá, portanto, em 2006, no período entre o estabelecimento das diretrizes gerais do projeto do Plano, pelo CNPC e sua redação final a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

### MINISTÉRIO DA CULTURA/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ao Ministério da Cultura, assistido pela Casa Civil da Presidência da República, caberá a preparação do texto do Projeto de Lei do Plano Nacional de Cultura, que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional. A Casa Civil é o órgão governamental responsável pela qualificação final de projetos do Poder Executivo, previamente a seu encaminhamento ao Legislativo. Com assento no Plenário do Conselho Nacional de Política Cultural, a Casa Civil acompanhará todo o processo de formulação do projeto do Plano, antes de a minuta de projeto de lei ser oficialmente despachada pelo Ministro de Estado da Cultura.

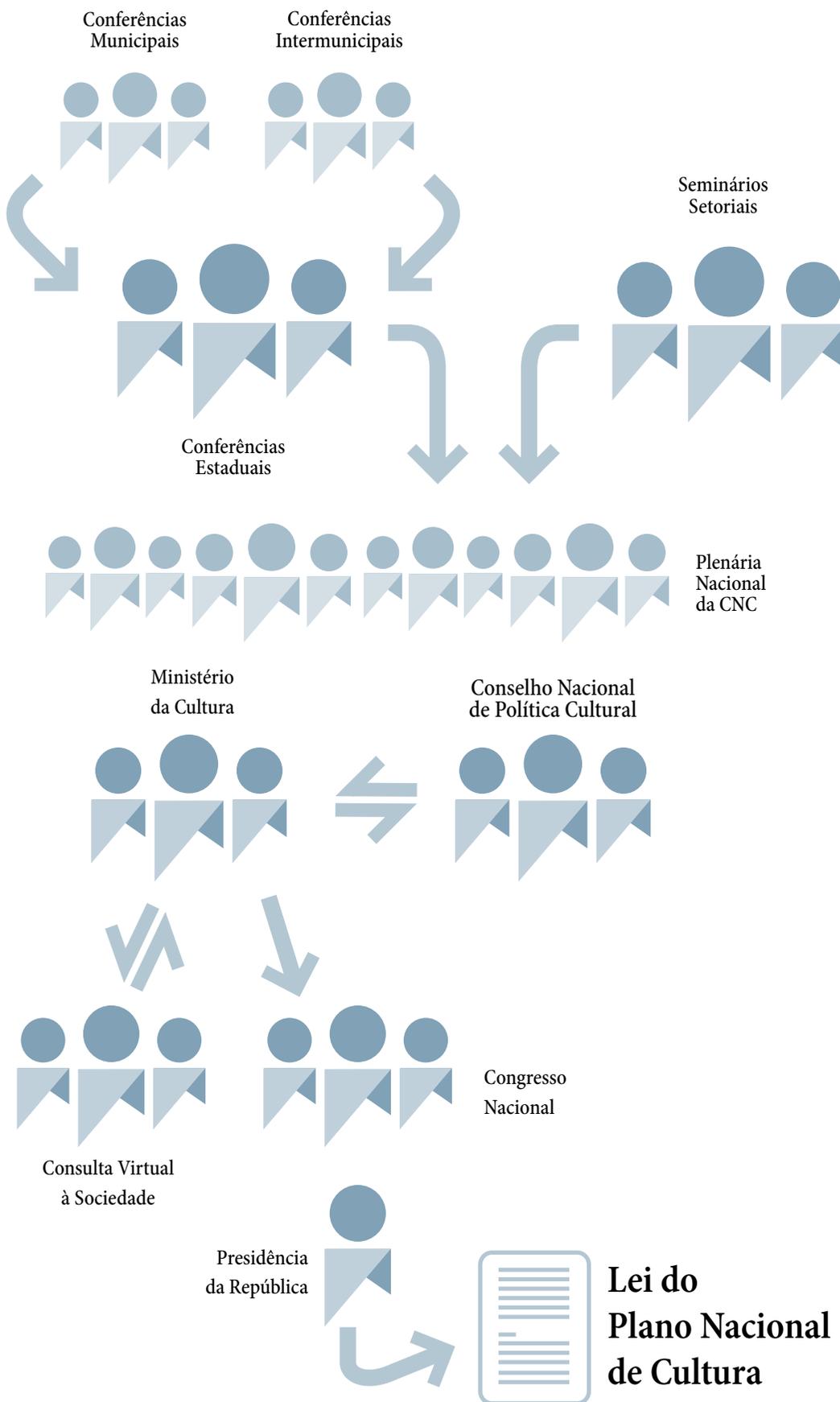
Congresso Nacional – Ao receber o Projeto de Lei do Plano Nacional de Cultura (PNC), a Mesa da Câmara dos Deputados distribui o projeto, geralmente, para a comissão de mérito, no caso, a Comissão de Educação e Cultura (CEC), e

para as comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça, que emitirão seus pareceres, antes do encaminhamento da matéria ao Plenário. Uma vez aprovado o projeto de lei, pela Câmara, o mesmo segue para a revisão do Senado Federal, podendo ser aprovado ou emendado por este. Se emendado, volta à Câmara para ratificação. Quando aprovado, segue para a sanção presidencial. O projeto, então, transforma-se em Lei. No processo de discussão do Projeto de Lei do PNC, o Congresso poderá realizar Audiências Públicas para novas consultas à sociedade. Neste sentido, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara já se antecipou ao recebimento do Projeto de Lei, ao ter se aliado ao Ministério da Cultura na coordenação dos Seminários Setoriais de Cultura e na realização da 1ª CNC.

### LEI DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Depois da sanção do Presidente, o Brasil passará a contar com um instrumento estratégico e de longo prazo para a efetivação das políticas públicas da Cultura. A Emenda nº 48 criou o parágrafo terceiro, do artigo 215, da Constituição Brasileira. Diz o parágrafo terceiro: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando para o desenvolvimento cultural do País e a integração das ações do Poder Público que conduzem 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 regional”.

O PNC que resultará do processo de participação social iniciado pela 1ª Conferência Nacional de Cultura, passará, a partir de então, a ser o norte das políticas públicas da cultura do País. A sociedade disporá de um instrumento para avaliar os compromissos que caberão aos governantes. A execução do Plano será avaliada periodicamente pelas próximas Conferências de Cultura. Estas poderão propor revisões na Lei. Os Conselhos Culturais dos entes federados e dos diferentes setores da cultura serão também um forte instrumento social de fiscalização e avaliação da realização das metas e prioridades definidas pelo Plano.





# *CNC: Subsídios para Metodologia*

OFICINA DE INFORMAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DA 1ª CNC  
Márcio Meira

METODOLOGIA DA 1ª CNC:  
AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
Eduardo Rombauer, Clóvis Souza e Sumaya Dounis



# OFICINA DE INFORMAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA DA 1ª CNC

## Márcio Meira

Secretário de Articulação Institucional Ministério da Cultura – 2003/2006

Coordenador Geral da 1ª CNC

Presidente da Fundação Nacional do Índio – FUNAI

A 1ª Conferência Nacional de Cultura é uma experiência nova na área da cultura. É a primeira vez que se realiza uma conferência com esta metodologia, este modelo, que já é empregado em outras áreas, em outras políticas públicas no Brasil, como nas áreas de educação, saúde e assistência social, que já realizaram várias conferências.

Quero destacar alguns pontos muito importantes para que se possam compreender claramente o processo e a metodologia utilizados na Conferência. Por isto, esta oficina foi programada para antes do início da Conferência.

A 1ª CNC tem um caráter consultivo. Conforme o nosso Regulamento, que está disponível no *site* da 1ª CNC, ela tem um caráter consultivo, tendo como foco principal a construção, valoração e inclusão de propostas e diretrizes para que, não só o governo federal, por intermédio do Ministério da Cultura, mas também, os Estados da Federação e o Distrito Federal, os 5.560 Municípios, o setor privado e as empresas brasileiras, enfim, toda a sociedade brasileira, possam ter um material de qualidade em relação ao que a sociedade brasileira constrói e propõe, em termos de uma política pública de cultura para o Brasil nos próximos anos.

Acredito que o pressuposto principal desta Conferência, e uma marca importante do Governo do Presidente Lula, é garantir a participação popular, a participação da sociedade civil, na discussão e construção das políticas públicas. Portanto, ao final desta Conferência e logo no início de 2006, o Ministério da Cultura, em conjunto com seus parceiros que estão organizando esta 1ª CNC, vai publicar um livro com o registro de todas as contribuições, propostas, diretrizes, argumentos a favor e contra, os complementos em relação às diretrizes discutidas nesta Conferência. O material vai contribuir, no ano

que vem, para a pauta, no Congresso Nacional, da elaboração e aprovação de um Plano Nacional de Cultura instituído, no ano de 2005, pela Emenda Constitucional nº 48, que torna, agora, obrigatoriedade do Estado Brasileiro nas três esferas.

Entretanto, o material resultante desta Conferência não terá como objetivo subsidiar, com propostas e diretrizes, o Ministério da Cultura na elaboração deste Projeto de Lei. Esta Conferência tem como objetivo muito mais do que isto: apresentar a toda a sociedade, para todos os atores envolvidos na política cultural, diretrizes e propostas para que possam orientar as práticas e as políticas de cultura no Brasil.

Os delegados que participaram dos Seminários Setoriais de Cultura realizados em Juazeiro, Petrolina, Juiz de Fora, Londrina, Cuiabá e Manaus, já conhecem a metodologia desta Conferência. É a mesma que aplicamos nos seminários. Ou seja, uma metodologia incluyente. Esta Conferência não utilizará um processo de votação clássica, como acontece normalmente nas conferências. Até por ser a primeira, esta Conferência Nacional de Cultura tem um processo metodológico de valoração de propostas e diretrizes, que desenvolve, principalmente, o conteúdo dos debates e das discussões nos grupos. Cada participante recebeu um caderno com as diretrizes e propostas provenientes das Conferências Estaduais, Municipais e Intermunicipais e dos Seminários Setoriais. Agora, precisamos trabalhar estas diretrizes, tanto no conteúdo quanto na forma, aperfeiçoando-as, acrescentando-lhes pontos, inovando, quando necessário, sempre levando em conta que esta metodologia procura incluir, incluir e incluir.

Os delegados eleitos têm direito a voz e têm direito também a valorar, no processo de valoração. Os convidados têm o direito a voz,



## MÁRCIO AUGUSTO FREITAS DE MEIRA

Pesquisador de carreira do Museu Paraense Emílio Goeldi, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Foi diretor do Arquivo Público do Estado do Pará e presidente da Fundação Cultural do Município de Belém. É graduado em Língua e Literatura Francesa, pela Aliança Francesa/Universidade de Nancy e em História, pela Universidade Federal do Pará. É mestre em Antropologia Social, pela Unicamp. Atuou na demarcação das terras indígenas do alto e médio rio Negro (Amazonas), na década de 1990. Foi membro da comissão nacional de programa de governo do Partido dos Trabalhadores, em 2002, e representou a área cultural na Equipe de Transição para a primeira gestão do governo Lula.

durante os debates nos grupos de discussão. Neste sentido, tanto delegados como convidados, vão perceber, no final, que tudo aquilo que colocarem e tudo aquilo que opinarem vai estar presente no Relatório Final e publicado da forma como foi elaborado.

Por que esta metodologia? Por que estamos recorrendo a um processo de inclusão e de valoração? O que precisamos tratar nesta Conferência, fundamentalmente, é do conteúdo. Já aprendemos muitas vezes que, quando as conferências se voltam mais para o debate, com disputas de propostas, perdemos no conceito e no conteúdo e ganhamos na disputa, propriamente dita.

Isto não quer dizer que esta Conferência não tenha legitimidade, que grupos, setores e segmentos possam se articular e fortalecer certas propostas e diretrizes para que ganhem maior força, no processo de valoração. Entretanto, também sabemos que, mesmo que se façam pequenos comentários, questionamentos ou idéias, todos serão contemplados e incluídos como complemento no processo.

Vocês vão perceber também que a própria metodologia utiliza um sistema em que o próprio debate está sendo visibilizado no momento de finalização destas diretrizes. Portanto, cada um percebe que o seu papel e o seu lugar estão garantidos e respeitados no processo da Conferência. Então, este caráter da Conferência é um ponto que eu gostaria de deixar muito claro para todos.

Há ainda uma outra questão, que é aquilo que acontecerá depois da Conferência. Já falei que, no final da Conferência, o Ministério da Cultura vai publicar todos os resultados da 1ª CNC. Este resultado vai para as mãos, tanto da equipe do Ministério da Cultura, como nas mais diversas equipes estaduais e municipais, assim como, nas mãos dos nossos deputados e senadores, da sociedade civil, do setor empresarial e outros segmentos que têm um papel importante na política cultural brasileira. Todos poderão usar este material para orientação. Portanto, a Conferência tem um papel decisivo por que traduz uma visão de política pública. Estamos construindo um novo paradigma, um novo modelo, para a formulação e execução de políticas culturais no Brasil.

No caso do Brasil, podemos dizer que saímos da Ditadura Militar diretamente para a “Ditadura do Mercado”. Não experimentamos,

portanto, um modelo de política cultural que seja um modelo de política pública. Estamos iniciando este processo. Costumo usar uma imagem aeroviária. Precisamos ter um plano de vôo, precisamos ter um avião, precisamos ter o combustível do avião e precisamos ter os aeroportos. O plano de vôo é o nosso Plano Nacional de Cultura. Agora, a Constituição nos coloca este Plano Nacional de Cultura como obrigatoriedade, portanto, coloca a política cultural também no padrão de uma política de Estado. O avião é a máquina complexa que pode operar e fazer com que este plano seja seguido e chegue efetivamente a uma prática e que traduza esta prática. Este avião é a implantação de um Sistema Nacional de Cultura. O Sistema Nacional de Cultura é a capacidade que o Estado e a sociedade devem ter de se integrar, criar capilaridade, promover uma política descentralizada, inclusive, envolvendo diretamente a comunidade, pela atuação em Conselhos e outras formas de participação direta da comunidade cultural, no processo de discussão e definição da política cultural. O Sistema Nacional de Cultura é um processo em construção. Iniciamos este processo a partir de 2004 e, hoje, temos 24 Estados e aproximadamente mil Municípios que já aderiram à proposta de implantação deste sistema, pela assinatura de um Protocolo de Intenções com este objetivo. Nós também precisamos do combustível para este avião. Se não tiver combustível, não adianta ter um belo avião e um belo plano de vôo. O combustível é um sistema de financiamento adequado para a cultura brasileira, que tenha a dignidade da cultura brasileira e também o tamanho da sua economia. O lugar que a política cultural brasileira tem hoje, na economia, representa, só no mercado de trabalho, cerca de 5% da mão-de-obra ativa no Brasil. Portanto, a cultura brasileira e a política cultural brasileira também precisam ter uma fonte de financiamento regular, permanente, condizente com o tamanho que a economia da cultura representa para o país, para o seu desenvolvimento social e político e para a inserção do país no cenário internacional.

Existe um projeto de Emenda Constitucional, em tramitação no Congresso Nacional, que prevê a vinculação orçamentária de, no mínimo, dois por cento do Orçamento da União para a cultura; um e meio por cento, no mínimo, para os Estados; e 1%, no mínimo, para os Municípios. É com este tripé – avião, plano de vôo e combustível – que nós precisamos desenvolver uma política pública. Os aeroportos são a infra-estrutura física e de recursos humanos necessária. Hoje, mal temos

condições de pousar um teco-teco, por que não temos nem aeroportos disponíveis para que este pouso seja feito na grande maioria do território brasileiro. Na verdade, a maioria dos Municípios brasileiros não tem uma infra-estrutura digna e adequada para que o Estado e a sociedade possam promover uma política cultural. Só com estas medidas é que poderemos desenvolver esta política.

É com este caráter que precisamos fazer da 1ª Conferência Nacional de Cultura um momento político importante, histórico, de construção e afirmação da cultura, como uma questão central para o desenvolvimento no Brasil. E, também, de afirmação da cultura brasileira no cenário internacional para que o país possa ter um papel ativo e importante na diplomacia internacional. A cultura é um capital simbólico fundamental e isto só pode acontecer na medida em que a 1ª Conferência legitime e consolide este modelo e proponha este pacto.



# METODOLOGIA DA 1ª CNC: AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Eduardo Rombauer van den Bosch**  
**Clóvis Henrique Leite de Souza**  
**Sumaya Cristina Dounis<sup>1</sup>**

Este artigo descreve a metodologia empregada na realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura, partindo de uma breve contextualização teórica e histórica da facilitação de processos de participação social, voltados à elaboração de políticas públicas. Traz também reflexões sobre o significado desta experiência e os desafios da implementação de processos participativos desta magnitude.

## 1. CONTEXTO

A observação da interconexão e interdependência de acontecimentos, ações e atores, que constituem a esfera pública, revela as contradições e oportunidades intrínsecas ao modo de organização de nossa sociedade. Devido a um considerável descontentamento quanto à atuação das instituições públicas no Brasil, que não têm conseguido gerir as transformações necessárias aos novos padrões de relacionamento da sociedade atual, é hora de repensar os diálogos com a sociedade. Esta crise institucional, traz a necessidade de outra visão das decisões públicas, que deixaram de responder aos anseios e expectativas de uma população que não se sente representada pelo Estado.

Esta é uma oportunidade para reavaliar o processo de tomada de decisão e as relações mais dialógicas entre as diferentes esferas sociais. O envolvimento de mais atores, nas decisões públicas, traz a possibilidade de reconhecer, de modo mais amplo, a pluralidade humana e articular inovação social com inovação institucional, desenvolvendo uma nova institucionalidade da democracia<sup>2</sup>.

Para os que buscam “democratizar a democracia”, a participação direta é considerada complementar à representação, na medida em que pode garantir maior legitimidade, qualidade, transparência e sustentabilidade ao processo de formulação e execução das políticas públicas<sup>3</sup>. No Brasil, multiplicam-se os espaços abertos nesta perspectiva. São conselhos municipais, comitês de bacia hidrográfica, orçamentos participativos

e conferências, entre as experiências que descentralizam decisões e alteram a relação entre Estado e Sociedade.

No novo padrão de relação Estado-Sociedade, ganha força a idéia de compartilhar decisões da dinâmica estatal. O foco da ação política se desloca da massa para os grupos, nos quais a expressão das subjetividades é favorecida, os fluxos de comunicação são intensificados e os indivíduos envolvidos assumem mais responsabilidades sobre o processo coletivo.

Com o advento das instâncias participativas, o contexto de ação política se torna mais complexo. Por um lado, esta complexidade pode enriquecer a compreensão da realidade, na busca de caminhos para políticas públicas legítimas e sustentáveis. Por outro, a gestão inadequada destas instâncias dá margem a problemas como assembleismos e jogos de cartas marcadas. Promover o diálogo entre a diversidade de atores envolvidos, não é tarefa fácil.

Quem atua neste contexto, em que as condições de exercício da política se modificam, enfrenta o desafio de equilibrar as qualidades que a participação emancipada exige (inclusão, dialogicidade, transparência), com eficiência e eficácia nos resultados. Nesta busca, os poderes públicos são levados a implementar processos que podem gerar diálogo em pé de igualdade entre atores de natureza diversa, abrindo espaço para a inclusão de novas metodologias e de agentes especialmente designados para esta função, chamados “facilitadores”, “mediadores” ou “moderadores<sup>4</sup>”.

Ainda que as experiências da sociedade civil organizada tenham avançado no desenvolvimento de metodologias participativas e formação de agentes facilitadores, entre as iniciativas de maior envergadura, em que se busca compreender as demandas sociais para gerir políticas públicas, ainda há poucas inovações aplicadas, sistematizadas e difundidas<sup>5</sup>.

1. Coordenadores de metodologia e equipe de facilitadores da 1ª CNC. Agradecemos as valiosas contribuições de Alice Villela Pinto, Regina Egger e Gustavo Gazzinelli, que nos ajudaram a elaborar este texto.

2. Ilustramos a discussão sobre o conceito de democracia, com esta sugestão de Juez Paula: “Democracia é um modo de organização participativa da sociedade, que busca a desconcentração do poder e compartilhamento de decisões e responsabilidades. Significa um processo de ampliação da esfera pública, como um esforço continuado de conquista dos espaços de participação e controle social”. (Cf. o texto Democracia e Desenvolvimento em Amino-a-cidos 1. Brasília: AED, 2001, pp 99 a 112).

3. O livro “Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa”, de Boaventura de Souza Santos, apresenta apanhado que aprofunda esta contextualização e promove uma reflexão que concilia teorias e práticas, neste sentido, em diversos países. (RJ: Ed. Civilização Brasileira, 2002).

4. A publicação “Metodologias participativas – caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais” produzida pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB), traz observações preciosas sobre o papel das metodologias participativas. [SANTOS, Ailton Dias dos. Brasília: Editora Fundação Peirópolis, 2005.

5. Na história recente do país, mesmo antes da abertura democrática e talvez até pelo endurecimento do regime autoritário, a sociedade civil se organizou de maneira descentralizada, gerando processos de envolvimento com as questões comuns. A participação se tornou um direito a ser conquistado e efetivado nos anos seguintes. A utopia da

participação, entendendo utopia como algo ainda não-realizado, trouxe desafios que fizeram surgir um campo de atuação, experimentação e estudo: a facilitação de processos participativos. O processo de organização social, a partir dos anos 60, foi fundamental, ao dar margem ao desenvolvimento de técnicas e abordagens condizentes com a nova ética de compartilhamento de poder, para a proposição e decisão de assuntos públicos.

6. O Sistema Delibera foi desenvolvido pelo Sr. Martí Olivella, coordenador das organizações catalãs Nova e Serveis de Participación Interactiu. Mais informações podem ser encontradas na página [www.delibera.info](http://www.delibera.info).

7. Sergio Cordioli aponta diversas outras vantagens da visualização móvel, dentre as quais: aumenta a assimilação de idéias reduzindo os mal-entendidos; estabelece um foco comum de atenção, concentrando a discussão e estimulando a objetividade; facilita a coleta e estruturação de idéias; mantém as idéias acessíveis durante toda a discussão, servindo de memória viva; permite a expressão anônima das pessoas mais tímidas ou em situações embaraçosas; aumenta a responsabilização do grupo para com os resultados da discussão; reduz a repetição de debates sobre temas já acordados e concluídos; ajuda a controlar os "oradores natos". (Idéias contidas no livro "Metodologia participativa – uma introdução a 29 instrumentos", organizado por Markus Brose (Porto Alegre: TOMO, 2001).

8. Indicamos alguns sites que podem contribuir para pesquisas de metodologia: [www.metaplan.de](http://www.metaplan.de) / [www.openspaceworld.org](http://www.openspaceworld.org) / [www.hmaisk.com.br](http://www.hmaisk.com.br).

Desta forma, a metodologia desenvolvida para a 1ª CNC foi pioneira no Brasil em alguns aspectos, particularmente no uso da valoração (ao invés da votação) e da interatividade entre os grupos de discussão participantes.

## 2. FUNDAMENTOS DA METODOLOGIA DA 1ª CNC

A metodologia da 1ª CNC foi elaborada com a missão de propor um conjunto de procedimentos, para auxiliar o processo de construção coletiva das propostas que formariam o Plano Nacional de Cultura, tendo em vista os ideais de participação, transparência, diálogo, compartilhamento de poder e responsabilidade coletiva.

Este trabalho foi desenvolvido por um grupo de pessoas que vem atuando em diversas instâncias de participação social, interessadas em fortalecer estes espaços e que acreditam na implementação de novas abordagens metodológicas, como meio de garantir qualidade e eficiência aos processos participativos, contribuindo para a consolidação de uma cultura política de emancipação.

A concepção da metodologia da 1ª CNC foi construída a partir de algumas experiências, como o Orçamento Participativo da Prefeitura de São Paulo, entre os anos 2002 e 2003; a 1ª Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, em 2003; a consulta pública na formulação da nova lei de gestão das escolas do Acre, em 2004; o Seminário Nacional de Culturas Populares, em 2005. Apoiou-se especialmente na experiência da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, em 2004, com cerca de 1.400 participantes, quando se desenhou, pela primeira vez, uma conferência nacional com diretriz metodológica de priorização de propostas em subgrupos e grupos de discussão.

A principal inspiração metodológica foi o sistema Delibera, desenhado para tornar a comunicação de grandes grupos mais dinâmica e inclusiva e que, ao conceber a lógica da valoração, possibilita aos participantes explicitar, de modo bastante dinâmico, o grau de acordo com as idéias em pauta, ao invés de aprová-las ou não, por meio dos tradicionais sistemas de votação<sup>6</sup>.

Este sistema funciona, originalmente, com a visualização conjunta dos posicionamentos individuais dos participantes, identificados por cores e ícones, seja na ação presencial ou à distância. Os mesmos são computados em gráficos, que explicitam o grau de acordo ou prioridade dos itens em discussão, apontando

para as convergências e as divergências. O sistema também permite visualizar os gráficos de acordo com os perfis dos participantes ou sua região, a organização das argumentações relacionadas aos posicionamentos, entre outros recursos.

Outra inspiração vem das práticas e técnicas de moderação — facilitação de processos grupais — com raízes na metodologia alemã do Metaplan, que trabalha com a visualização móvel em fichas, que registram as idéias e as organizam participativamente em painéis. A moderação, com apoio na visualização, ajuda a discernir opiniões, priorizar os elementos centrais de uma idéia; estimula a capacidade de síntese e incentiva a exposição de argumentos e sua fundamentação<sup>7</sup>.

Também foram inspirações para este desenho metodológico, a prática do *Open Space* (Espaço Aberto), mais conhecida na Europa, que inspirou o Momento Interativo e a prática de guardiões adotada pela Rede Global de Ecovilas<sup>8</sup>.

Enfim, foi numa diversidade de experiências que a equipe metodológica se baseou para desenvolver soluções compatíveis com a proposta da Conferência Nacional de Cultura. O desafio de facilitar processos grupais estimula a criação, recriação e adaptação de metodologias a cada contexto. Entre erros e acertos, encontram-se algumas soluções que se consolidam como práticas a serem aplicadas em processos participativos ampliados, como uma conferência.

As características centrais desta abordagem de trabalho foram:

- **Registro visual aberto nas atividades dos grupos de discussão. As idéias dos participantes são registradas com apoio dos facilitadores e disponibilizadas, por meio de painéis em papel ou projetados, a todo o grupo durante todo o processo de discussão.** O registro aberto (confira exemplos na próxima página) favorece a autoria coletiva das idéias, impulsionando os participantes a lidarem com divergências, dirimirem conflitos e aprofundarem conceitos, durante o processo de formulação de propostas. Entende-se que, desta maneira, confere-se maior legitimidade às idéias, garantindo o entendimento mútuo, estabelecendo um foco comum de atenção e mantendo a memória viva da discussão.
- **Priorização coletiva e adoção da valoração como procedimento.** Em todas as etapas do processo, os participantes foram convidados a praticar o exercício de priorização, de modo

**Disponibilizar e garantir equipamentos, criando uma rede digital sócio-cultural em espaços públicos**

**Exigir habilitação adequada para o ensino das artes**

a, cumulativamente, produzir um conjunto de propostas que refletem solidamente as aspirações mais latentes entre eles. Esta abordagem reafirma a opção política por fortalecer o processo participativo em sua capacidade propositiva, uma vez que a priorização é feita de qualquer modo por quem implementa as decisões. Priorizar, com a participação de todos, pode significar tornar o processo decisório mais democrático.

- **Propiciar a autonomia e empoderamento dos participantes.** É de fundamental importância para um processo participativo criar espaços de maior liberdade para a troca de idéias. A metodologia centrou o trabalho inicial de análise, reformulação e priorização das propostas em subgrupos, convidando-os ao exercício de autogestão e construção de consensos. A opção por operar em subgrupos e individualmente envolve também o entendimento de que a força de um processo participativo se consolida no plano individual e que, quanto maior o espaço para que os participantes se apresentem (se manifestem) individualmente, maior a força da coletividade.
- **Interatividade entre os grupos de discussão.** Com a finalidade de ampliar a possibilidade de os participantes intervirem para além de apenas um grupo e para que participassem de modo mais amplo, reduzindo sobreposições de propostas, foi idealizada a interação entre grupos de discussão. A interatividade também permite que os participantes revisitem suas

propostas de modo mais contextualizado e inspirados por outras formulações. A interação entre etapas do trabalho em grupos também favorece significativamente a etapa posterior, em plenária. Os participantes percebem suas idéias mais contempladas nas propostas e alguns pontos de conflito podem ser considerados e dirimidos nos grupos de discussão, o que possibilita debate mais focado em plenária.

- **Preparação da equipe de facilitação.** O alicerce da aplicação da metodologia é a equipe de facilitadores. Foi realizada uma oficina preparatória de aprendizagem vivencial de três dias, na qual a metodologia foi exercitada, na prática, em vivências que simulam os grupos de discussão, onde a equipe exerce os papéis de participantes e facilitadores. Os formadores os provocam a lidar com situações-problema, que possam vir a acontecer, para as quais o grupo busca, em conjunto, encontrar soluções. Nesta vivência, também se aprimorou o roteiro metodológico dos GDs, de modo que a metodologia final se tornou fruto do trabalho coletivo de toda a equipe. Outro elemento fundamental na formação dos facilitadores é a consolidação de um espaço de confiança mútua, que pressupõe a apreensão da razão de ser da conferência, a participação no aprimoramento da proposta metodológica, a construção de uma linguagem comum e a estruturação do grupo enquanto equipe.

### 3. DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

A metodologia empregada na 1ª CNC foi desenvolvida para ampliar a participação, com foco na convergência de idéias e qualificar o debate, a fim de construir propostas fortes para serem apreciadas na elaboração do Plano Nacional de Cultura.

#### 3.1. Processo de Sistematização das Propostas

Os Grupos de Discussão (GDs), formados durante a Conferência Nacional, trabalharam a partir das propostas formuladas nas etapas anteriores – Seminários Setoriais (macrorregionais), Conferências Estaduais de Cultura e Conferências Municipais, sistematizadas previamente.

Para facilitar o trabalho de análise, síntese e priorização destas propostas, um grupo de trabalho<sup>9</sup> subdividiu os eixos temáticos em sub-eixos, sem, contudo, alterar as redações provenientes das conferências estaduais e

9. O grupo de trabalho foi formado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, o Ministério da Cultura, a Fundação Casa de Rui Barbosa e por um dos facilitadores dos Seminários Setoriais.



12. No documento de sistematização, as propostas dos Seminários Setoriais contaram com indicação de grau de prioridade (resultado dos processos de valoração coletiva em plenária) semelhante ao aplicado na Plenária Nacional de Brasília.

11. Para cada sub-eixo, foram compostos um ou dois GDs, conforme o grau de interesse manifestado pelos participantes. Durante a inscrição, os participantes indicaram até quatro sub-eixos, para subsidiar sua distribuição em GDs, pela equipe de facilitação. A distribuição dos participantes em GDs significa garantir maior qualidade à discussão, pela limitação de número de participantes por grupo formado. A experiência da CNC demonstrou entretanto que a viabilização de um número maior de GDs poderia ter ocorrido, para atender a sub-eixos com demanda mais acentuada de participação.

seminários setoriais de cultura. É importante ressaltar que as metodologias de discussão utilizadas nos Estados não foram unificadas, o que impossibilitou um acerto prévio do formato das propostas bem como do documento-base da etapa final<sup>10</sup>. No entanto, o Regulamento da 1ª CNC mencionava a necessidade de indicação de diretrizes por eixos temáticos.

A sistematização, publicada no “Caderno de Propostas da 1ª CNC”, foi entregue a todos os participantes no ato da inscrição e seguiu os mesmos cinco eixos temáticos utilizados nas etapas anteriores. Porém, para facilitar o agrupamento em GDs, os eixos foram

desmembrados em sub-eixos temáticos, assim relacionados: **I — Gestão Pública e Cultura:** I A - Gestão Descentralizada, Participativa e Transversal; I B — Orçamento da Cultura; I C — Sistema Nacional de Cultura; **II — Cultura é Direito e Cidadania:** II A – Cultura e Educação; II B — Cultura Digital; II C — Diversidade, Identidade e Redes Culturais; II D — Democratização do Acesso aos Bens Culturais; II E — Fortalecimento dos Movimentos Culturais; **III — Economia da Cultura:** III A — Financiamento da Cultura; III B — Mapeamento e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; **IV — Patrimônio Cultural:** IV A — Educação Patrimonial; IV B — Identificação e Preservação do Patrimônio Cultural; IV C — Sistema de Financiamento e Gestão do Patrimônio Cultural; IV D — Política de Museus; **V — Comunicação é Cultura:** V A — Democratização dos Meios de Comunicação; V B — Regionalização e Descentralização da Programação Cultural das Rádios e Emissoras de TV<sup>11</sup>.

### Objetivos e Produtos das Discussões em Grupos e Plenária

Na 1ª CNC, os GDs tiveram como objetivo indicar e priorizar propostas de diretrizes para subsidiar a elaboração de políticas culturais e orientações que irão compor o Plano Nacional de Cultura e serão base da constituição do Sistema Nacional de Cultura.

Cada proposta de diretriz foi elaborada em dois campos complementares:

1. A redação da diretriz em si, na qual se expressou a idéia-força de cada proposta e que deveria ser fruto de consenso e
2. Os complementos, em que caberiam idéias específicas complementares, consensuais ou divergentes. As divergências foram identificadas com um sinal de asterisco

Desta maneira, havia espaço para a afirmação de consensos e inclusão de dissenso, bem como a possibilidade de registrar idéias que correspondessem a aspectos distintos de políticas públicas. Os facilitadores estimularam os participantes a torná-las idéias fortes, capazes de convencer outras pessoas de sua importância, e buscando, portanto, serem:

- Afirmativas do essencial do que se quer conseguir no futuro
- Realistas
- Escritas em palavras sintéticas e de fácil compreensão

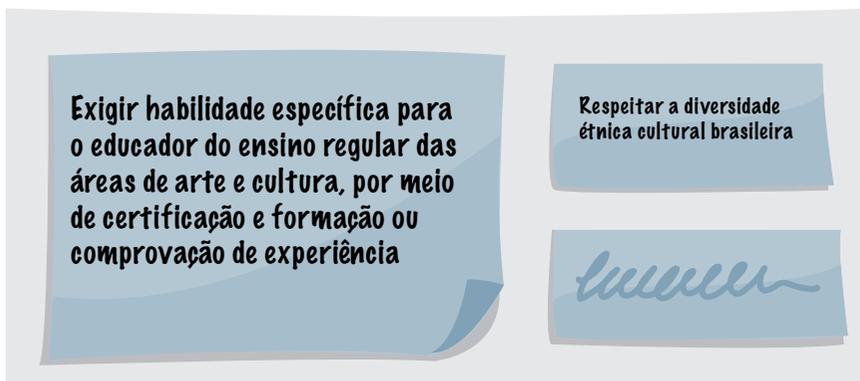
### Alguns elementos básicos da técnica de registro:

- em cada cartela se deve escrever apenas **uma** idéia/opinião/argumento, o que possibilita (re)organizar as idéias por semelhanças e diferenças.
- A frase deve ser auto-explicativa, com sujeito, verbo e predicado – e, portanto, não sucitando a necessidade de explicações complementares, adicionais, etc.
- Toda alteração, exclusão, reformulação da redação de uma cartela ou conjunto de cartelas (compondo um painel - um tópico organizador da discussão) é feita na presença e concordância de todos os membros do grupo. .
- As cartelas/painéis são guardados, para que se preserve a memória do debate, e se auxilie a organizar relatórios do mesmo.



Apresentação dos participantes

Escolhas e ajustes das propostas



### 3.2. Os Passos da Metodologia

Para assegurar a amplitude e a qualidade da participação na Conferência, foram estruturados múltiplos níveis de atuação: individual, subgrupos, grupos de discussão (GDs) e plenária. O trabalho nos GDs ocorreu em duas rodadas, entre as quais houve o momento interativo. Após a segunda rodada, as propostas foram consolidadas em um documento apreciado e valorado em plenária.

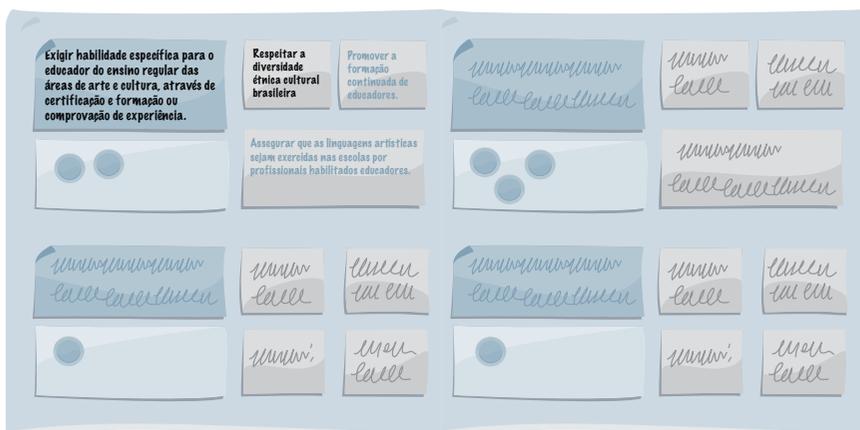
#### Primeira Rodada dos Grupos de Discussão

Na primeira rodada de discussão, cada GD se debruçou sobre as propostas de Diretrizes vindas dos Seminários Regionais e Conferências Estaduais (Caderno de Propostas), para, em seguida, escolher e ajustar a redação de seis propostas que sintetizassem as idéias mais representativas. Para atingir este objetivo, os grupos seguiram os seguintes passos<sup>12</sup>:

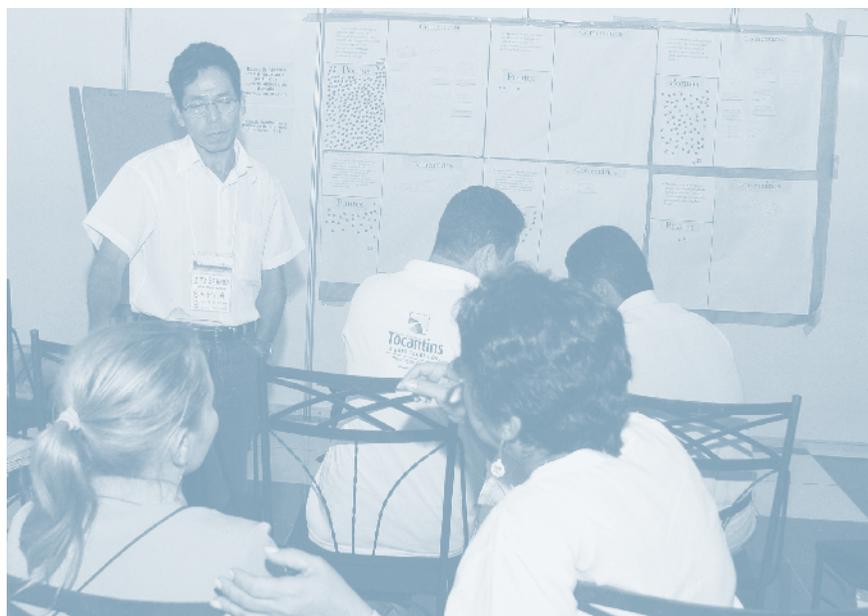
1. Apresentação dos participantes e pactuação do procedimento de trabalho
2. Leitura e análise, em subgrupos, das contribuições dos Seminários Regionais e Conferências Estaduais.
3. Escolha das seis propostas de diretrizes.
4. Ajustes na redação das propostas de diretrizes.

#### Momento Interativo

Após a primeira rodada, as seis propostas de cada GD foram compiladas em um documento entregue aos participantes. Em torno do espaço do almoço, foram afixados painéis para que os participantes, individualmente, trouxessem contribuições para a discussão da segunda rodada



12. Neste texto não consta o detalhamento das técnicas utilizadas para facilitar a discussão em cada passo.



*Grupo de discussão avalia as contribuições do Momento Interativo*

dos GDs. Cada um escolheu até três propostas para comentar e, até cinco, para valorar. Os comentários foram feitos, por escrito, em tarjetas adesivas, e as valorações indicadas por pontos adesivos, afixados nos painéis.

O destaque deste momento foi a interação entre os participantes, que explicaram aos componentes de outros grupos as motivações das propostas formuladas, ouviram críticas e defenderam idéias, enriquecendo assim a segunda rodada dos GDs.

### Segunda Rodada dos Grupos de Discussão

Na segunda rodada, a partir da análise das valorações e comentários do Momento Interativo, os GDs ampliaram e aprofundaram a discussão das propostas. Com o objetivo de estabelecer três propostas de diretrizes prioritárias, o GD seguiu os seguintes passos:

5. Leitura das contribuições e ajustes nas propostas de diretrizes com base nas contribuições dos demais participantes.
6. Escolha de três propostas de diretrizes prioritárias.

Vale ressaltar que, mesmo as propostas não priorizadas, foram registradas para compor o relatório.

### Plenária Final

A plenária foi espaço de reflexão conjunta, de enriquecimento das propostas elaboradas com sugestões de acréscimo e alteração nas redações e de identificação do grau de prioridade das mesmas.

As propostas de Diretrizes dos GDs foram apresentadas e discutidas por eixo. Quando desejaram, os participantes se inscreveram para apresentar contribuições às propostas. Os relatores da equipe de facilitação registraram os complementos, sugestões de alteração de redação, argumentações favoráveis e contrárias apresentadas pelos participantes.

Após a discussão de cada eixo, os participantes indicaram, nas fichas Delibera de valoração, o grau de prioridade que consideraram para cada proposta (alta, média ou baixa prioridade). Ao final da apresentação e discussão dos cinco eixos, as fichas de valoração foram recolhidas e contabilizadas por leitura óptica. No encerramento da Plenária, foram exibidos os gráficos apontando as propostas, em ordem de prioridade por eixo e, em seguida, as 30 principais prioridades, dentre as propostas de todos os eixos.

### 4 - Desafios à Implementação de Processos Participativos para a Elaboração de Políticas Públicas

Ao considerarmos o complexo processo que envolve a participação social na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, deparamo-nos com diversos desafios que envolvem múltiplos aspectos da relação Estado-Sociedade. Aqui, apontamos alguns desafios ligados diretamente ao modo como se realiza a ampliação da participação nos canais institucionais; são desafios metodológicos que emergem da busca por uma cultura política que consolide a democracia participativa.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CULTURA										
Ficha de Valoração										
Propostas de Diretrizes	EIXO I Gestão Pública da Cultura						Cultura é Di...			
	PRIORIDADE						PRIO.			
	☺	☹	☹	☹	☹	☹	☺	☹	☹	☹
1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
11	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○