

RELAÇÃO ESTADO X CULTURA: EM BUSCA DOS DIREITOS CULTURAIS POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Marcella Souza Carvalho¹

RESUMO: O presente artigo visa analisar a situação da cultura no país partindo de uma perspectiva de valorização dos Direitos Culturais, analisando portanto como se dá a relação da cultura com o Estado, e quais os meios de, através das chamadas políticas culturais, proteger esses direitos. Conforme consta da Constituição Federal de 1988, é prerrogativa estatal financiar atividades culturais que garantam a preservação da diversidade das manifestações da cultura. É dever do Estado, como direito fundamental e de personalidade, dispor de recursos financeiros no fomento e na implantação de políticas públicas que venham a incrementar o acesso à criação e à fruição dos bens culturais e o direito à informação, fazendo da cultura o veículo mais eficaz na inclusão social e reforçando-a como um direito fundamental dos indivíduos. Portanto, cabe delinear a importância da tutela e das ações estatais relativas aos direitos culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Cultura, Estado, Direitos Culturais, Políticas Culturais.

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, tem-se que o Estado deve reconhecer as diferentes manifestações culturais para então protegê-las, vedando qualquer tipo de discriminação e procurando promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas discriminatórias.

Todavia, não é suficiente apenas o reconhecimento dos direitos ou da diversidade cultural, ou ainda da liberdade de manifestação de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação². É necessário que se estabeleçam normas concretas de proteção e promoção desses direitos, sendo essa competência tanto da União como dos estados e municípios.

O Estado tem múltiplos papéis na missão de garantidor do pleno exercício dos direitos culturais, passíveis de síntese no asseguramento de liberdades, na entrega de bens e serviços e na realização de estímulos positivos e negativos, conforme os limites constitucionais. A programaticidade de muitas das normas de direitos culturais, por seu turno, significa a

¹ Advogada. Bailarina e professora de dança. Conselheira Estadual de Cultura pelo CONSEC/PR. Conselheira do Fórum de Dança de Curitiba. Email: marsouzadv@hotmail.com

² Art. 5º, IX - CF: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

possibilidade de adaptação da forma de concretizá-las segundo distintos programas políticos. Desse modo, por exemplo, quando a Constituição brasileira determina que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”, o legislador, em dado momento, pode entender que os referidos incentivos advirão de renúncia fiscal; noutro, pode avaliar que o mais adequado é que o Estado diretamente os forneça. (CUNHA FILHO; VIEIRA COSTA, 2011, p.12).

Evidente que a sociedade também deve colaborar para que se efetivem os direitos fundamentais culturais, pois somente dessa forma pode-se afirmar que se vive em uma sociedade democrática, onde os cidadãos têm iguais direitos de desenvolver plenamente sua personalidade (LOPES, 2008, p.39). Assim, além de reconhecer, resgatar e garantir o respeito à diversidade cultural de seu povo, o Estado deve também garantir que, embora diferentes, seja possível a convivência pacífica, interagindo e aprendendo uns com os outros.

RELAÇÃO ESTADO X CULTURA

Diversas são as formas de participação do Estado como fomentador da cultura, caracterizadas pela maior ou menor ingerência nas produções e grupos artísticos eventualmente beneficiados. O inglês Ranalli (1997, p. 3-4) propõe quatro diferentes papéis para o Estado: (i) facilitador, (ii) mecenas, (iii) arquiteto e (iv) engenheiro.

No primeiro caso, como facilitador, o governo gerenciaria políticas de incentivo fiscal e demais fundos de incentivos direcionados à produção artística. Agindo como facilitador, o Estado possibilita a participação da sociedade na produção cultural, exigindo em contrapartida certas competências, conhecimentos e articulações do beneficiado. Salienta o autor (RANALLI, 1997, p. 4): *“Especialmente na última década o Estado tem atuado majoritariamente como facilitador e, indiretamente, através da criação de incentivos fiscais que estimulam os detentores de capital privado a financiarem parte das produções culturais”*.

Seguindo na descrição dos papéis mencionados, agindo como mecenas o Estado estaria disponibilizando apoio indireto para as artes através de subsídios e compra de obras. Essa atuação garante o fomento das produções que não estão vinculadas às imposições do mercado, e dá liberdade para investimentos de maior risco, podendo também alcançar públicos com produções mais específicas. Como arquiteto, a ação estatal viria a assumir um vínculo mais direto de apoio às artes, no controle das instituições culturais e da produção

artística, disponibilizando ainda especialistas na área, como por exemplo acontece na França. Característica principal deste papel é a gestão de parte da estrutura de produção, momento em que o próprio Estado disponibilizaria meios e espaços para realizar-se essa produção. Ou seja, além do suporte financeiro, sugere um modelo de gestão do fazer.

Finalmente, no papel de engenheiro, o Estado teria a prerrogativa de gerir todos os meios de produção, possuindo uma política cultural articulada e regras rígidas acerca da arte que será exposta, modelo este mais aproximado dos regimes totalitários. A função estatal se tornaria monolítica.

No Brasil, tendo em vista a diversidade cultural encontrada, tem-se que uma concentração desses três papéis na atuação estatal, criaria a possibilidade de maximizar a prestação à demanda diversificada, incluindo a viabilização de variadas formas de produção, com mais ou menos interferência e maior auxílio aos envolvidos. Cristiane Garcia Olivieri dispõe que *“o Estado esteve sempre presente no financiamento das produções culturais, alterando os papéis de mecenas, arquiteto, facilitador e mesmo de engenheiro, na época da ditadura militar”*. (2004, p.35)³

Partindo do entendimento de que existem ações a serem promovidas não só no âmbito de gerência do mercado, exsurge o papel do agente fomentador dessas ações: o Estado, que, direta ou indiretamente deve viabilizá-las, por meio de uma política com objetivos específicos. Entretanto, há que se considerar que a necessidade da ação estatal não é sempre questão totalmente pacífica.

Para Olivieri (2004, p.57), as teorias neoliberais têm a tendência de desqualificar o papel do Estado na gestão da sociedade, incluindo a produção cultural. Referidas teorias transferem totalmente para o mercado todos os investimentos e atividades, defendendo fundamentalmente que a empresa privada age melhor do que o Estado. Isso porque seria mais rápida e eficiente e otimizaria a verba investida.

Todavia, ainda que possa possuir maior eficiência, o mercado proporciona apenas parte das manifestações culturais: aquelas que correspondem ao regramento de produção de lucros. Ora, não só essas manifestações são dignas de proteção e objeto de fomento. E, havendo a possibilidade de conciliar os incentivos públicos e privados porque não o fazer? Fato é que o modelo de atuação do Estado repercute consequências diretas no modo como a cultura é considerada e encarada pela sociedade.

³ Neste aspecto, destaque para a prática pelo Estado da censura moral em detrimento da política na época da ditadura militar.

O Estado enquanto garantidor das variadas formas de produção cultural deve então ter sua atuação discutida e delimitada. Em especial, deve ser analisada a forma como será procedida a distribuição da verba, de modo a evitar o desvio e o clientelismo. Aí entra a dinâmica do Estado em conciliar e alternar os papéis de facilitador, mecenas e arquiteto, para que consiga atender à diversidade de produção e de demanda, aproveitando as peculiaridades e possibilidades de cada um desses papéis para alcançar os objetivos da política cultural que deseja implantar. Nas palavras de Olivieri (2004, p.58-59):

O impulso ao investimento pelo mercado atende apenas parte da demanda, sendo certo que o Estado deverá estabelecer uma gestão mais invasiva, seja com a disponibilização de verbas, seja com a estrutura e meios de produção de forma a ampliar os benefícios da política adotada. Embora a atuação do Estado tenha sempre uma ligação com a orientação política, e ainda que mesmo em governos democráticos possa ocorrer algum desvio, a garantia de uma atuação eficiente e não tendenciosa deve ser estabelecida através do desenvolvimento de formas de controle pela sociedade civil e de acesso para diversos produtores e públicos, e não pela exclusão da ação estatal. Não se pode ver o Estado como mais um cliente que assume a “compra” de projetos culturais com a lógica de mercado. Ao Estado cabe estimular os setores não financiados pelo mercado, e o deve fazer com maior ou menor ingerência, conforme a atividade artística ou o grupo envolvido. O perigo dessa tendência neoliberal é retirar do Estado a responsabilidade de fomentador e garantidor da viabilização de todas as formas de produção cultural, já que coloca como selecionador a lei da oferta e da procura.

Segundo ensinamentos de Marilena Chauí, cabe ao Estado, “*assegurar o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, o direito de criar as obras, isto é, produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais*” (CHAUÍ, 2006). Para autora, a cultura é vista como processo e como direito dos cidadãos, pressupondo o Estado como fomentador de processos criativos e não como executor ou determinante dos mesmos.

No período de 1988 a 1992, Marilena Chauí foi secretária de Cultura da Cidade de São Paulo, e realizou profunda pesquisa e reflexão acerca de uma política baseada no conceito de Cidadania Cultural, quando a questão dos direitos culturais ganhou nova dimensão no Brasil. As seguintes garantias faziam parte de sua política: (i) Direito de acesso e fruição dos bens culturais por meio dos serviços públicos de cultura; (ii) Direito à criação cultural, entendendo a cultura como trabalho da sensibilidade e imaginação; (iii) Direito a reconhecer-se como sujeito cultural, graças à ampliação do sentido da cultura; e (iv) Direito à participação nas decisões públicas sobre cultura, por meio de conselhos e fóruns deliberativos.

Para ela, surgem dois casos específicos de operação da cultura pelo Estado: um como produtor e irradiador de uma cultura oficial (com a captura de toda a criação social da cultura sob o pretexto de ampliar o campo cultural público) e o outro onde o Estado passa a operar no interior da cultura com os padrões de mercado, oferecendo-se como um “balcão” para atendimento de demandas.

Entretanto, a visão do Estado produtor de cultura não merece prosperar segundo a autora, tornando-se evidente essa impossibilidade, de fato e de direito. Há que se realizar uma visão múltipla da cultura, quando o Estado passa, então, a ser visto, ele próprio, como um dos elementos integrantes da cultura. O Estado passa a ser, na verdade, produto da cultura, e não produtor da mesma. Assim, pode conceber a cultura como um direito do cidadão, e, portanto assegurar o direito de acesso, fruição, criação e produção das obras culturais, bem como o direito de participar nas decisões sobre políticas culturais.

Na visão de Mário Brockmann (1995, p. 268 a 271), o Estado intervém no âmbito cultural ou para preservar valores do passado, ou para fomentar os processos contemporâneos de produção, distribuição e consumo de bens culturais. No primeiro caso, o autor preconiza a necessidade de se alargar o escopo dessa memória nacional. Já no segundo caso, considera que o debate é muito mais intenso, pois não há consenso sobre o papel que o Estado democrático possa desempenhar nesse terreno. E também existem fortes interesses econômicos em jogo.

Como possíveis soluções para a questão, o autor demonstra três caminhos apresentados pela doutrina: O primeiro entende que no âmbito cultural o Estado não deve intervir: o mercado deve ser absolutamente soberano, pois qualquer intervenção estatal trará consigo a ameaça de deturpação do processo cultural. Todavia, conforme salienta o próprio autor, esse caminho acaba por trazer consequências políticas importantes, ficando o mercado à mercê dos agentes naturalmente mais fortes, daí surgindo oligopólios e monopólios.

Um segundo caminho seria o outro extremo, onde ter-se-ia uma posição de intervenção estatal completa. *“O Estado tudo pode, e não há motivo, a princípio, pelo qual ele não deva estar presente na vida cultural. Historicamente, essa postura ficou desacreditada pelas dramáticas experiências totalitárias do século XX”*. Finalmente, resta a possibilidade de um socialismo democrático, a qual reconhece a prioridade do mercado, mas defende o direito e o dever do Estado de intervir para corrigir suas distorções, com base em interesses coletivos. Em síntese, um mercado, seja cultural ou não, socialmente regulado.

Denota-se que, nesse âmbito, o mercado brasileiro não é ainda totalmente satisfatório, pelo que passa a ser exigir-se uma presença maior do Estado. Entre outras razões, este mercado é insatisfatório pois exclui grande parte da população dos processos de produção, do consumo de bens culturais e dos modos de manifestação cultural que muitos gostariam de exercer, mas que por motivos econômicos não podem. Na visão de Brockmann (1995, p. 269), *“esse mercado carece de dinamismo, de produtividade, de competitividade, e tende a criar súditos, e não cidadãos da vida cultural. E de que maneira poderia dar-se essa maior presença do Estado? O assunto, como se sabe, é polêmico, devendo-se caminhar com cautela”*.

A participação estatal através de políticas culturais que abranjam todas as formas de manifestações culturais é essencial, visto que, dessa maneira, poderia se evitar a repetição na área cultural das mesmas desigualdades sentidas em outros campos como o da economia, saúde, educação etc. (Olivieri, 2004, p.60).

É dever do Estado, através de suas ações, regulamentar, estimular, fomentar e viabilizar as políticas culturais, inclusive aquelas que atendam às lógicas essencialmente mercantis bem como aquelas que não sobrevivem somente no mundo dos lucros, permeando entre os diversos processos de criação e participação do fazer artístico. Uma democracia estabelece-se também com a inclusão das diversas formas de expressão da sociedade, e com a criação e manutenção de caminhos para que as diferenças e divergências culturais possam coexistir, resultando na inclusão dos cidadãos nas diversas áreas da esfera pública a partir de uma política cultural diversificada e democrática.

Já foi possível notar que a obrigação estatal está na adoção de políticas públicas para implementação efetiva das normas constitucionais de proteção dos direitos culturais. Complementando com o pensamento de Wayne Norman (apud Lopes, 2008, p.40), não é suficiente apenas que as políticas públicas atendam à justiça das suas instituições e aos direitos que as definem, mas devem também atender às virtudes da cidadania, que não pode ser mais considerada como um pacote de direitos e liberdades, mas deve incluir virtudes, responsabilidades, atitudes e identidades. A cidadania deve ser entendida não mais como um status, mas como um agir em prol do bem estar da comunidade, e uma política cultural preocupada com a diversidade garante tratamento democrático aos cidadãos, bem como uma produção mais diversificada, criativa e original (Olivieri, 2004, p. 62).

A definição do termo políticas culturais parte do enfoque do pesquisador da área Teixeira Coelho (1997, p.293), propondo as políticas culturais como

"um programa de intervenções realizadas pelo Estado, por instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob esse entendimento imediato, a política cultural se apresenta como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável".

Essas intervenções, as quais objetivam à produção e promoção da cultura, bem como sua distribuição, uso, e a preservação do patrimônio histórico de uma sociedade, trazem à tona o entendimento de que políticas culturais não envolvem apenas a implementação de ações concretas, mas também as relações intersistêmicas que abrangem uma concepção estratégica e de planejamento, representada por confrontos de ideias, embates institucionais e relações de poder em distintas instâncias e subsistemas (VELLOZO, 2011, p.43).

Ainda sob o entendimento do mesmo autor (COELHO, 1997, p.296), buscando-se as concepções de política cultural no que diz respeito ao objeto para o qual está voltada, constatam-se duas formas de abordagem: uma, que se relaciona à visão dita patrimonialista, atrelada às necessidades de preservação, fomento e difusão de tradições culturais (patrimônio artístico e histórico) e outra, intitulada criacionista, que se refere à política cultural voltada à produção, distribuição e ao consumo de novos valores e obras culturais. Ressalta-se que ambas as visões não são excludentes, podendo haver uma política criacionista voltada ao patrimonialismo por exemplo.

Sob um viés ideológico, Teixeira Coelho (1997, p.298) aponta três modos básicos de políticas culturais: a) as políticas de dirigismo cultural, praticadas por um Estado forte, que estabelece ações culturais a partir de modelos previamente definidos como sendo de interesse à segurança e ao desenvolvimento nacional; b) as políticas de liberalismo cultural, desvinculadas da visão patrimonialista de que ao Estado cabe a responsabilidade de promoção da cultura. O subtipo desta modalidade de política cultural mais conhecido é o mecenato liberal, que privilegia as contribuições da iniciativa privada ou de fundações privadas ou semiprivadas nas ações de apoio à cultura, com pouca (ou nenhuma) intervenção do poder público. Como bem coloca Coelho (1997, p.299), "A implantação desta política pode ser precedida de uma vasta operação de liquidação dos órgãos públicos voltados para a cultura, como ocorreu no Brasil sob o governo Collor, e de privatização da iniciativa cultural"; c) as políticas de democratização cultural, que vê a cultura como um bem social de interesse

coletivo e que, como tal, "não pode ficar à mercê das disposições ocasionais do mercado, devendo, portanto, ser apoiada com princípios consensuais".

Importante destacar que, por se tratar de objeto de estudo recente, o conceito de políticas culturais ainda não alcançou uma delimitação consensual. Por exemplo, Barbalho (2007) chama a atenção que o conceito de Teixeira Coelho situaria a política cultural em um âmbito objetivista. Em outras palavras, o conceito “não daria conta dos trânsitos de propostas, conceitos, representações e imaginários que cruzam o campo cultural e que muitas vezes não se concretizam em ações práticas” (BARBALHO, 2005, p. 37). Na verdade, a política cultural não se daria de forma consensual, mas é resultado de forças políticas e sociais. Ainda, conforme dispõe Lia Calabre (2005, p.9), as políticas culturais seriam um "conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura".

Para Simis (2007, p.135) em um Estado democrático a produção de cultura não é atribuição do Estado, nem mesmo cabendo-lhe dirigi-la. Seu papel é o de formular políticas públicas de cultura que priorizem o acesso da sociedade às ações e aos bens culturais, divulgando-os e fomentando-os, provendo meios de produzi-la. Tem-se, assim, que o Estado não pode ser de todo alijado do processo, mas sim, que exerça sua função de prover o direito social e do cidadão à cultura, dotando a produção cultural de recursos, meios e instrumentos que promovam o desenvolvimento cultural da sociedade, porém sem intervir ou interferir no processo de criação.

Corroborando essa interpretação, Olivieri (2004, p. 32) pontua que, no caso do Brasil, os governos não concentraram seus planos de gestão na definição e implantação de uma política cultural para o país. Fato é que questões de ordem política e econômica, na maior parte das vezes, tomaram conta de toda a atenção dos governantes, da mídia e da nação como um todo. E explica, observando que tivemos uma política que se pulverizou em uma série de ações distintas e isoladas, sem comando centralizado, metas definidas e aferição de resultados, como na política econômica. Tanto é que nas décadas de 70 e 80 a cultura ainda fazia parte do Ministério da Educação, e nem todos os órgãos de cultura eram vinculados à Secretaria de Cultura, sendo que o orçamento destinado à área era muito restrito. Nas palavras de Olivieri: (2004, p.33) “*Não existiam definições e diretrizes das formas e dos limites de intervenção do Estado na cultura do país*”⁴.

⁴ O papel do Estado em concretizar as ações culturais passa também pela necessidade de se conferir autonomia regional, a despeito de um modelo centralizado proposto pelo Ministério de Cultura.

Para o sociólogo Antonio Firmino da Costa (1997, p. 10-14), as políticas culturais representam quase que um objeto por excelência. O autor destaca que Cultura e poder combinam-se, nuclearmente e de forma explícita como duas dimensões fundamentais das relações sociais. Nas palavras do autor: “*Cultura e poder, na concepção das ciências sociais, são dois pilares da organização das sociedades e dos processos que nelas ocorrem, dois ingredientes básicos do relacionamento humano, duas dimensões de todas as relações sociais*”. O que desse ponto de vista torna as políticas culturais particularmente interessantes como objeto de análise sociológica é que, nelas, cultura e poder emergem da sociedade em geral, associando-se de modo específico a um domínio institucional diferenciado.

BREVE PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL E NO MUNDO

Em breve análise das políticas culturais no âmbito internacional, destacam-se os seguintes feitos: em 1982, no México, foi realizada a primeira Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, a qual discutiu a dimensão cultural do desenvolvimento econômico (ICOMOS, 1985); Em 1992, conjuntamente com a ONU, a Unesco criou a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. O relatório desta Comissão, *Nossa Diversidade Criadora*, publicado em 1996, é considerado seminal para a agenda internacional de políticas culturais definida pela UNESCO (BARBALHO, 2005); Em 1998, a UNESCO realizou, em Estocolmo, a Conferência Intergovernamental sobre Política Cultural para o Desenvolvimento. Deste encontro, resultou um amplo conjunto de recomendações para os países membros, a saber: fazer da política cultural um dos elementos-chave da estratégia de desenvolvimento; promover a criatividade e a participação na vida cultural; reforçar, assegurar e ampliar a política de proteção ao patrimônio cultural, tangível e intangível, móvel e imóvel e promover a indústria cultural; promover a informação sobre a diversidade cultural e lingüística dentro das comunidades e para a sociedade como um todo; disponibilizar mais recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento da cultura. (LIMA, 2007, p. 05).

A UNESCO, juntamente com o Conselho da Europa são as duas principais organizações responsáveis pelo desenvolvimento, desde os anos 60, tanto de políticas culturais quanto de conceitos que as informam (por exemplo conceitos de cultura, desenvolvimento cultural, e animação sócio-cultural), e, ainda, de programas e critérios de avaliação no condizente ao tema a nível mundial (COSTA, 1997). Neste parâmetro de

organizações internacionais destaca-se a classificação das políticas culturais em três tipos, sendo eles: as políticas culturais carismáticas – visam apoiar os criadores reconhecidos, sendo a intervenção estatal limitada por aí –, as políticas de democratização da cultura – propõem-se a, além dos criadores, alcançar o maior público possível, e as políticas de democracia cultural, as quais pretendem estimular a criatividade cultural e propiciar a expressão cultural dos diversos grupos sociais (COSTA, 1997).

Já no que concerne ao âmbito nacional, segundo Rubim (2009, p. 32), nos últimos cem anos, o percurso histórico das políticas culturais foi permeado por propriedades como ausência, autoritarismo e descontinuidade, sendo esta última também mencionada pelo autor como "instabilidade" e compreendida como uma "conjugação de ausência e autoritarismo". O autor ainda estabelece como "tristes tradições e enormes desafios" as políticas culturais no Brasil (Rubim, 2007).

Trata-se, em suma, de falta de ambientes e condições que propagassem políticas culturais nos diversos momentos históricos nacionais. A verdade é que a cultura necessita e sempre necessitou de subsídios, recursos e condições para sobreviver, e que infelizmente permanece ausente enquanto preocupação por parte dos gestores estatais, e também pela sociedade, que muitas vezes não a encara como área de conhecimento e saber igualitariamente às demais. Questões como a saúde, segurança e educação permanecem como as mais requisitadas para debates e impasses políticos.

A área da cultura tende a ser vista como acessória no conjunto das políticas governamentais, qualquer que seja a instância administrativa. Tanto é que na maioria das vezes só se vê os militantes da área cultural (criadores, produtores, gestores, etc.) como únicos defensores da ideia de que a cultura está incluída obrigatoriamente em todos os aspectos da vida da sociedade e de que, sem ela, os planos de desenvolvimento sempre serão incompletos e, conseqüentemente sem sucesso.

Os anos 30 são considerados por alguns estudiosos (RUBIM, 2007, 2009; CALABRE, 2007) como marco inicial das políticas culturais no país. Sob o governo de Getúlio Vargas, dois eventos em especial repercutem de forma significativa nos rumos que tomariam as políticas culturais no Brasil: a atuação do Ministro Gustavo Capanema entre 1934 até 1945 no Ministério da Educação e Saúde (implantado em 1930), realizando pela primeira vez um conjunto de intervenções na área da cultura, com o desenvolvimento de formulações, práticas, legislações e instituições; e a atuação de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938).

No período da ditadura militar, reafirmou-se a tradição do vínculo entre as políticas de cultura e o autoritarismo no Brasil. Houve repressão, censura, perseguição, prisões e assassinatos, e exílio para intelectuais e artistas. Entretanto, no primeiro período da ditadura entre 1964 e 1968, em que pese a opressão ainda não sistematizada, surgiram significativas manifestações culturais – nas palavras de Rubim (2009, p. 32) “uma espécie de floração tardia dos anos anteriores” –, tendo o golpe militar e violência da época de certa forma estimulado uma nova dinâmica cultural no país, movida pela mídia.

O segundo momento da ditadura (final de 1968 até 1974) foi o mais cruel, e também época de “vazio cultural”, contrariado apenas pela cultura “marginal” (RUBIM, 2009, p. 32), e pela imposição crescente da cultura midiática anteriormente estabelecida, reprodutora de uma ideologia oficial e estritamente autoritária. Já o terceiro e último momento da ditadura – de 1974 a 1985 – caracterizou-se por uma morosa transição permeada por altos e baixos na cultura.

Como principais destaques deste período estão a criação da FUNARTE (uma das principais instituições de políticas culturais até hoje no país), idealizada a partir da experiência do Plano de Ação Cultural (1973)⁵; e as mudanças formuladas por Aloísio Magalhães – intelectual administrativo da época –, que criou e alterou projetos culturais com uma visão renovadora de antigas concepções (RUBIM, 2009, p. 32).

Com o fim da ditadura, o setor da cultura até então inserido no Ministério de Educação e Saúde (passando a compor o Ministério de Educação e Cultura em 1953), teve sua autonomia ministerial no ano de 1985 (governo de José Sarney). Ainda sim, sua implantação foi um tanto complicada e instável.

Além da instabilidade decorrente das trocas de governo, houve também a criação da Lei Sarney, em 1986, sendo a primeira lei brasileira de incentivos fiscais para financiamento cultural (a qual seria substituída pela Lei Rouanet no governo seguinte – um dos objetos do último capítulo deste trabalho). Tal criação corroborou a instabilidade mencionada porque quebrou uma continuidade de incentivo direto advinda das inaugurações governamentais pelo ministério e demais órgãos públicos.

Com isso, o incentivo proveniente da ação estatal diretamente, através do Ministério da Cultura e demais órgãos públicos, reduzia-se, haja vista a nova propositura da lei de que as

⁵ A FUNARTE foi, inicialmente, uma agência de financiamento de projetos culturais, e que depois consolidou-se como um organismo de intervenções inovadoras no campo cultural, com a constituição de um corpo técnico qualificado, em geral oriundo das próprias áreas culturais, e com a tentativa de superar a lógica fisiológica, através de uma análise de mérito dos projetos realizados e financiados (Botelho, 2000)

verbas fossem buscadas no mercado. Só que este dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal. Apesar disto, o poder de decisão era privatizado, pois se desloca do Estado para o mercado. Para Rubim (2009, p. 32): “*Outra vez a articulação entre democracia e políticas culturais se mostrava problemática. O Estado persistia em sua ausência no campo cultural em tempos de democracia*”.

Essa situação demonstra novamente o que Albino Rubim chamou de “ausências” nas políticas culturais do país, especialmente porque, no último ano do governo FHC o orçamento destinado à cultura foi de apenas 0,14% do nacional (RUBIM, 2009 p. 33). Além disso, as culturas populares, indígena e afro-brasileira, por exemplo, foram quase que esquecidas pelas políticas culturais nacionais (destacam-se apenas as mobilizações para a Campanha Nacional do Folclore e do Movimento de Cultura Popular).

O governo de Luis Inácio Lula da Silva, com início em 2003, iniciou uma mudança fundamental no modelo de gestão cultural no país, com uma maior presença e participação do Estado, propondo novas diretrizes para o desenvolvimento das políticas culturais, sob o comando dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. O Ministério da Cultura foi o responsável pela criação de uma nova política pública de cultura no Brasil, proveniente de um Plano Nacional de Cultura (de caráter plurianual), e de um Sistema Nacional de Cultura, envolvendo a sociedade civil e os entes federados integrantes do processo. A propósito, ressalta-se que o capítulo seguinte tratará especificamente o Sistema Nacional de Cultura.

De início, uma importante medida providenciada no novo governo foi a realização de uma parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para uma sistematização de informações relacionadas ao setor cultural, de modo a fomentar estudos, pesquisas e publicações, visando caracterizar os principais aspectos do mercado de bens e serviços culturais⁶.

Reorganizou-se também a estrutura interna do Ministério da Cultura, buscando reforçar a articulação entre a administração direta e demais instituições vinculadas, como por exemplo o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Nacional das Artes (Funarte), a Fundação Biblioteca Nacional, a Fundação Nacional Palmares, a Fundação Casa de Rui Barbosa e a Agência Nacional de Cinema (Ancine), entre outros. No ano de 2004, o MinC redesenhou sua estrutura institucional, ampliando cargos e alocando o sistema de financiamento em uma específica Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura.

⁶ Dados retirados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003, site do Minc.

No ano de 2005, foi promulgado o Decreto nº 5.520, que veio reestruturar o Conselho Nacional de Política Cultural (órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura). Este órgão, instalado definitivamente em dezembro de 2007, tem como finalidade "propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional" (VELLOZO, 2011, p.51).

Pela primeira vez composto por membros eleitos pela sociedade – além do poder público federal, estadual e municipal; de setores empresariais, culturais e de fundações e institutos –, o CNPC forma-se pelos seguintes entes: I - Plenário; II - Comitê de Integração de Políticas Culturais; III - Colegiados Setoriais; IV - Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; e V - Conferência Nacional de Cultura.

Ainda no ano de 2005 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Cultura⁷, advindo desta a proposta de Emenda Constitucional nº 48/05, a qual prevê a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado em dezembro de 2010. O PNC é ponto de partida para a concretização do Sistema Nacional de Cultura (SNC), recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados através da PEC 416/2005. Com a articulação e a integração de fóruns, conselhos e outras instâncias de participação advindas da sintonia pretendida entre o PNC e SNC, haverá o início de superação das ausências no campo das políticas culturais do país, com a consequente consolidação de estruturas e de políticas, pactuadas e complementares, que viabilizem a existência de programas culturais de médios e longos prazos, não submetidas às intempéries conjunturais.

Concatenando a ideia de que o período analisado foi de grande valia para o campo das políticas culturais, pode-se ainda destacar na gestão Gil/Juca, na área do financiamento, além da constância da utilização da Lei Rouanet, o Fundo Nacional da Cultura (FNC), que vem a ser uma ação de financiamento a qual viabiliza o incentivo direto a projetos culturais por meio de convênios, tais como concessão de bolsas de estudo ou iniciativas similares. Para além do financiamento, destacam-se também nesta gestão o Programa Cultura Viva e os Pontos de Cultura. Sobre a análise das políticas culturais neste governo:

Observa-se que, de alguma forma, repõe-se, no governo Lula, a tensão entre dois tipos de política cultural, uma essencialmente mercantil, predominante, e outra que aponta para uma forma mais atual de ação direta do Estado, que

⁷ A Conferência Nacional de Cultura (CNC) é a instância de consulta pública periódica do Conselho Nacional de Política Cultural que objetiva colher subsídios para a construção do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura (SOTO, CANELA, OLIVEIRA, SALGADO, 2010, p. 34).

procura qualificar o país para enfrentar os desafios da chamada economia do conhecimento, numa perspectiva inclusiva (BOLAÑO; GOLIN; BRITTOS; MOTA, 2010, p.25).

O governo atual, presidido por Dilma Roussef, tinha como pressupostos dar continuidade à gestão e programas implantados no governo de Luis Inácio Lula da Silva. Infelizmente, no âmbito da cultura, a nova gestão iniciou permeada por escândalos, retrocessos e desaprovação. Tomou posse do Ministério da Cultura a Ministra Ana de Hollanda e, em que pese os programas anteriormente implantados tenham sido mantidos – sem nenhuma inovação – deu-se início a uma crise interminável. Referida crise no MinC no início do governo de Dilma Rousseff, expôs a ministra Ana de Hollanda a fraudes relacionadas ao direito autoral e à tese de que sua gestão estivesse alinhada aos interesses do poderoso ECAD, o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição.

Em setembro de 2012 a então presidente Dilma Roussef anunciou destituição de Ana de Hollanda como Ministra da Cultura, anunciando a posse da então senadora Marta Suplicy em seu lugar. Em seu discurso de posse, a nova Ministra agradeceu a aprovação da PEC 34/12, que institui o SNC, e pediu a aprovação do Vale Cultura, prometendo comprometimento e dedicação na sua gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para pleno exercício dos Direitos Culturais, assegurados constitucionalmente, a relação entre Estado e Cultura deve se dar de forma mútua, preservando especialmente a diversidade cultural e buscando superar as desigualdades já instaladas. De forma direta ou indireta, o Estado não deve ser somente um produtor de cultura, mas pode e deve ter a função de democratizar as áreas de produção, distribuição e consumo. Cultura é fator de desenvolvimento.

A atuação do Estado esteve sempre permeada pelas ausências nas políticas culturais, prevalecendo sempre interesses econômicos e políticos em detrimento da real valorização da cultura e dos artistas. Não se pode mais admitir um modelo tão desigual instituído por um governo que não destina nem 1% de seu orçamento público para a cultura, tampouco que a decisão da produção cultural permaneça nas mãos dos departamentos de marketing das empresas que visam somente a publicidade e o lucro.

A mudança necessária é também grande parte de se repensar conceitos e comportamentos, pois não basta que o Estado faça a sua parte sem que a sociedade dê o

devido valor e prestígio as produções culturais, manifestações artísticas e o profissional artista. A cultura, apesar das leis de incentivo, da mídia, da indústria cultural, ainda existe. Na verdade, resiste.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. v.1. p.133-155.

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA (ENECULT), 3., 2007, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 23 a 25 de maio de 2007.

CALABRE, Lia (Org.). **Políticas culturais: diálogo indispensável**. Colóquio 2003. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2005.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

COSTA, Antonio Firmino. Políticas Culturais: conceitos e perspectivas. **Publicação periódica do Observatório das Atividades Culturais** Lisboa:OBS, nº 2. 1997, p.10-14.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELLES, Mário Ferreira; COSTA, Rodrigo Vieira. (Org.). **Direito, arte e cultura**. Fortaleza: Sebrae, 2008.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Interculturalidade e direitos fundamentais culturais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n.63, p. 30-41, 2008.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

RANALLI, Daniel. **The art world: the forces that shape the American art scene**, 1997.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas;

VELLOZO, Marila Annibelli. **Dança e política: participação das organizações civis na construção de políticas públicas**. 382f. 2011. Tese (Doutorado) - Escola de Teatro e Escola de Dança, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.