

MINISTÉRIO DA CULTURA

OFICINAS DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Brasília, julho de 2006





Ministério da Cultura  
Secretaria de Articulação Institucional

ARTE  
**Rony Ribeiro**

**Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**

ASSESSORIA DE IMPRENSA - Objeto Sim  
**Carmem Moretzsohn**  
**Gioconda Caputo**

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO EXECUTIVA  
**Roberto Lima**  
**Saete Miranda**

PRODUÇÃO EXECUTIVA  
Aplauso Eventos  
**Renata Cury**— Coordenadora geral

COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO  
**Silvana Meireles**

DESENHO DE METODOLOGIA  
**Eduardo Rombauer**

CADERNO DE TEXTOS  
Organização do conteúdo: **Lia Calabre**  
Capa e Projeto Gráfico: **Rony Ribeiro** (Farol Comunicação)  
Revisão: **Divina Maria de Queiroz**

COORDENADORES DE OFICINA  
**Antônio Cassio Castelan**  
**Celso Cruz Junior**  
**Jersey Diniz**  
**João Roberto Costa de Souza**  
**Leonardo Silveira Hernandez**  
**Marcelo Souza**  
**Márcia Ferran**  
**Maria do Carmo Lins**  
**Mônica E. Deluqui**  
**Neide Aparecida da Silva**

EQUIPE TÉCNICA  
**Adriana Andrade**  
**Ana Paula Leony**  
**Celia Jeane dos Santos**  
**Grace Teixeira**  
**Gustavo Gazzinelli**  
**Lea Jaqueline Carmo**  
**Maria Angela Inácio**  
**Michelle Ramos**  
**Romênia Macedo**  
**Sara Schuabb Couto**

PARCEIRO  
**CNI/SESI/SENAI**

APOIO  
**Representações Regionais do MinC**  
**Coordenadorias Regionais da FUNARTE**  
**Superintendências Regionais do IPHAN**

AGRADECIMENTOS  
**Aloysio Guapindaia, Alexandre Padilha, Afredo Manevy, Americo Cordula, Amanda Guedes, Bete Jaguaribe, Celso Turino, Claudinei Pirelli, Hamilton Faria, Pedro Pontual, Leticia Shawartz, Glenio França, Marco Acco, Helvio Tamoio, Cláudia Ramalho, Lucinaide Pinheiro, Maria do Rosário Almeida, Maristela Debenest, Teresa Cristina, José Eduardo Mendonça, Ricardo Lima, Paula R. Losada, Vitor Ortiz.**

---

Oficinas do Sistema Nacional de Cultura / Organização: Lia Calabre. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 144.

1. Sistema Nacional de Cultura - Brasil. I. Calabre, Lia. II. Meira, Márcio. III. Guapindaia, Aloysio; Meira, Márcio; Lima, Roberto e Meireles, Silvana. IV. Botelho, Isaura. V. Porto, Marta. VI. Cunha, Maria Helena. VII. Cunha Filho, Francisco Humberto.

# S U M Á R I O

## Parte I

Apresentação .....	7
O Sistema Nacional de Cultura .....	9
Diálogo Pertinente - A participação da sociedade na construção de uma política pública de cultura .....	25

## Parte II

Gestão cultural, participação social e direitos no campo da cultura: considerações preliminares .....	41
Para uma discussão sobre política e gestão cultural .....	45
Construindo o público a partir da Cultura: Gestão municipal e participação social ...	61
Parte I - Pressupostos e Noções .....	61
Parte II - Formação de Gestores .....	79
Direitos culturais: Do reconhecimento da fundamentalidade à necessidade de simplificação .....	87

## Parte III

### ANEXOS

Implantação do Sistema Nacional de Cultura .....	113
Ministério da Cultura .....	118
O papel dos Conselhos no Sistema Nacional de Cultura - Relatório da oficina SAI-MinC .....	123
Agenda 21 da Cultura .....	129
Tabela com a distribuição dos pontos de cultura .....	137
Tabela do relatório Balanço Geral da União .....	138



# P A R T E I



# Apresentação — Oficinas do SNC

**ROBERTO G. DE LIMA**

*Gerente de Participação Social*

Secretaria de Articulação Institucional

Ministério da Cultura

O Ministério da Cultura vem trabalhando na estratégia de implantação do Sistema Nacional de Cultura, que pretende ser uma grande rede de articulação entre sistemas municipais, estaduais e federal, entidades e movimentos da sociedade civil, sistemas setoriais como o de museus ou de arquivos, estruturando mecanismos e processos que permitam o compartilhamento de informações, gestão, fomento, com participação social na definição e fiscalização das políticas.

É importante ficar claro que o Ministério da Cultura - MinC, se orienta por premissas acerca do Sistema que desejaríamos ver implantado no Brasil, mas não existe realmente um projeto definido, um desenho institucional concluído. A diversidade do campo da cultura é tão grande e tão dinâmica que a única forma de buscar um arranjo institucional eficaz é através da construção coletiva junto com os demais entes federados e organismos da sociedade civil, isso além, é claro, do compromisso político que sempre tivemos com a participação social em todos os processos de definição de políticas.

O primeiro momento dessa construção coletiva deu-se com a assinatura de protocolos de intenção entre o MinC e governos estaduais e municipais. Por meio desses protocolos ambos se comprometiam com a criação de condições institucionais para a implementação do SNC, tais como: criar órgão gestor de cultura onde não houvesse e fortalecer os já existentes, criar ou fortalecer os mecanismos de fomento à atividade cultural, criar ou fortalecer os conselhos municipais e estaduais de cultura e demais processos de participação social na cultura.

O segundo momento foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura, uma ação efetivamente realizada por meio de uma ampla parceria nacional, envolvendo a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, sistemas CNI/SESI/SENAI e CNC/SESC/SENAC, UNESCO e OEI, que logrou fornecer diretrizes para o Plano Nacional de Cultura que está em elaboração neste momento, assim como para os planos e políticas culturais das cidades e estados que realizaram suas conferências.

O terceiro momento desse processo serão as Oficinas do SNC.

Esse projeto consiste objetivamente em um ciclo de 30 módulos de oficinas de informação e formação para gestores e produtores culturais de municípios que tenham assi-

nado o Protocolo de Intenções de adesão ao Sistema Nacional de Cultura -SNC, ou manifestem intenção de fazê-lo. As oficinas ocorrerão em um município-sede, envolvendo a participação de outros municípios da região.

O objetivo do projeto é contribuir para o aprofundamento do diálogo institucional do Ministério da Cultura com os demais entes federados e entidades da sociedade civil, estabelecendo um intercâmbio que possa contribuir na ampliação da abrangência das diretrizes formuladas para o **Sistema Nacional de Cultura (SNC)**.

Para o Oficinas do SNC foi estabelecida uma parceria com o Sistema CNI/SESI/SENAI, com o objetivo de aproximar a produção cultural dos municípios envolvidos dos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Nestas oficinas pretendemos atingir os seguinte resultados:

- Avançar na constituição dos sistemas públicos municipais e estaduais, e na elaboração do Sistema Nacional de Cultura;
- Fortalecer e estimular a criação de instituições públicas de cultura;
- Fortalecer as entidades e movimentos da sociedade civil;
- Gerar ou fortalecer mecanismos de apoio a empreendimentos culturais;
- Desenvolver e promover o intercâmbio entre produção cultural e APLs;
- Ampliar a integração dos programas que o MinC desenvolve de forma descentralizada;
- Ampliar o conhecimento sobre o SMinC em médios municípios;
- Auxiliar na relação entre poder público e sociedade civil local;
- Auxiliar no relacionamento da produção cultural com o setor produtivo local; e
- Qualificar o relacionamento dos setores público e privado da cultura com representantes do Poder Legislativo.

Nossa meta é aprofundar e diversificar o entendimento e a sensibilidade sobre essa grande rede de articulações que será o SNC, tanto para os agentes culturais das regiões onde o projeto atuará, como também para influir no conjunto de políticas do Ministério da Cultura.

As Oficinas do SNC são um avanço no pacto federativo da cultura iniciado com a assinatura dos protocolos de intenção e consagrado pela realização da conferência nacional, são o momento de aprofundamento da diversidade na estruturação do SNC.

# O Sistema Nacional de Cultura

MÁRCIO MEIRA <sup>1</sup>

GUSTAVO GAZZINELLI <sup>2</sup>

*Secretaria de Articulação Institucional*

Ministério da Cultura

## Contextualização Histórica

A proposta de construção de um Sistema Nacional de Cultura não é nova e foi antecedida por outras iniciativas e institucionalidades embrionárias de um desenvolvimento sistêmico.

A criação de instituições culturais mais sólidas no Brasil remonta à chegada da corte portuguesa no Brasil, no início do século XIX. Instituições, com forte influência do iluminismo tardio mesclado, no final do mesmo século, às idéias positivistas, influenciaram as elites ilustradas e se mantêm como referências importantes até os nossos dias. Alguns exemplos, como a Biblioteca Nacional, hoje uma das mais importantes do hemisfério; o Arquivo Nacional, depositário de fontes documentais preciosas do período colonial e imperial; o Museu Nacional da Quinta da Boa Vista, certamente o maior e mais importante museu brasileiro, único ao Sul do Equador, em cujo acervo foram recolhidas, no século XIX, entre outras, coleções de arte egípcia, greco-romana, africana e ameríndia; o Museu Paraense de História Natural e Etnografia, depois chamado “Museu Goeldi”; o Museu Paulista e o Museu Paranaense também seguiram, nas respectivas províncias, o mesmo ideal enciclopedista.

No período republicano, os primeiros ensaios para estabelecer uma política pública para o patrimônio cultural brasileiro foram iniciados, no plano federal, com a criação do Museu Histórico Nacional (MHN), em 1922. A fundação foi motivada pela urgência de se proteger as obras e monumentos artísticos e históricos nacionais, ameaçados de destruição e pelo comércio internacional. Em 1934, o Decreto 24.735 regulamentou o funcionamento do MHN. Entre as missões, o museu deveria buscar “entendimento com os governos dos Estados, no sentido de se uniformizar a legislação sobre a proteção e conservação” e de encarregar-lhes da preservação dos Monumentos Nacionais “nos respectivos territórios”.

A Constituição de 1934, promulgada quatro dias após a assinatura do Decreto 24.735, estabeleceu competência comum “à União, aos Estados e aos Municípios” de “favorecer e

---

1. Mestre em Antropologia Social e licenciado em história; Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura.

2. Jornalista e pós-graduado em Artes e Estudos Literários/Literatura Brasileira; Gerente da Secretaria de Articulação Institucional/MinC

animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual”. Pela primeira vez, a palavra “cultura” é incorporada ao texto constitucional. Antes, o triângulo ciências-artes-letras sintetizava a relação, que podemos dizer “sistêmica”, de parte do que hoje é designado pela palavra “cultura”.

## Mário de Andrade: o Departamento de Cultura de São Paulo e o Decreto-lei nº 25

Se o período do Império consagra instituições ou monumentos nacionais de referência compatíveis com o sistema enciclopédico centrado nas universidades e instituições de pesquisa européias, o período republicano de Getúlio Vargas inaugura um ordenamento sistêmico das instituições culturais do Estado<sup>3</sup>. A ampliação do campo conceitual, a partir de então denominado “cultura”, é a outra vertente do processo sistêmico iniciado, por aqui, neste período<sup>4</sup>.

Em 1935, a Prefeitura de São Paulo criou, pela primeira vez na história brasileira, um órgão de gestão pública da cultura, no sentido moderno de pensar o papel do Estado neste setor. Coube a Mário de Andrade assumir a função do que seria hoje o “Secretário de Cultura de São Paulo”. A política cultural que coordenou teve alcance nacional e tornou-se referência de serviço público de qualidade. Basta citar duas iniciativas: a criação da primeira rede de bibliotecas públicas do país, que incluía bibliotecas móveis instaladas em microônibus, para ampliar o acesso da população à leitura, e o financiamento de expedições etnográficas aos “sertões” do Brasil, que documentaram as várias expressões das culturas populares e indígenas. Tais ações anteciparam muito do que viria mais tarde, nos anos contraditórios do Estado Novo.

Primeiro marco normativo<sup>5</sup> de considerável abrangência sobre a cultura brasileira, o Decreto-lei nº 25/1937 foi concebido a partir de estudo (*Anteprojeto*) encomendado ao mesmo Mário de Andrade.

3. Sob a expressão sistêmico, entendemos aqui “o conjunto das instituições (...) e dos métodos por elas adotados, encarados quer do ponto de vista teórico, quer do de sua aplicação prática” (Dic. *Aurélio* - verbete *sistema*), isto é, um “conjunto de estruturas com funções semelhantes ou complementares” (o mesmo verbete no *Houaiss*).
4. Do mesmo modo que em relação ao caráter enciclopédico do período, centrado nas ciências, artes e letras, pensamos aqui a definição de “sistema” como “conjunto concebido pelo espírito (como hipóteses, crenças, etc) de objetos de reflexão, ou convicção”, ou “conjunto de idéias logicamente solidárias, consideradas nas suas relações”, ou “a distribuição de um conjunto de objetos que torna mais fácil a sua observação e estudo”, “qualquer forma particular de classificação e esquematização” (Dic. *Houaiss*, *sistema*) ou o “conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa definir alguma relação” (*Aurélio*, o mesmo verbete).
5. E, como um “complexo de regras ou normas” (compreendendo, entre outros, a “distribuição” ou “classificação” de um “conjunto de elementos, materiais ou ideais”) ou como um “conjunto ordenado de meios de ação ou de idéias, tendente a um resultado” (a preservação), o Decreto-lei 25 traduz de fato uma visão e concepção sistêmicas. (Dic. *Aurélio*).

O Anteprojeto constitui um tratado para a classificação do patrimônio cultural brasileiro – tipos de objetos, monumentos, paisagens, folclore, manifestações iconográficas e outros, que propôs dividir em oito categorias de arte: arqueológica, ameríndia, popular, histórica, erudita nacional, erudita estrangeira, aplicadas nacionais e aplicadas estrangeiras. Para as três primeiras, Andrade proporia o Livro do Tombo Arqueológico e Etnográfico, para a quarta, o Livro do Tombo Histórico, para as artes eruditas e as aplicadas, respectivamente, os Livros do Tombo das Belas-Artes e das Artes Aplicadas. A cada Livro do Tombo corresponderia um Museu “para cultura e enriquecimento do povo brasileiro, pelo Governo Federal”. O Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPAN), desenhado no Anteprojeto, seria assistido por um Conselho com 25 membros, cinco natos, do SPAN, e 20 “móveis”, pesquisadores, artistas e artesãos. O Tombamento seria, além do mais, assistido por “tantas Comissões Regionais de Tombamento, quantos os Estados do Brasil”. Estas Comissões também teriam composição heterogênea e com predominância da sociedade.

O Decreto-lei 25 instituiu os quatro Livros do Tombo sugeridos. No primeiro Livro, apenas, acrescentou-se, ao Tombo Arqueológico e Etnográfico, o “Paisagístico”. Reiterando as preocupações do MHN, o Decreto-lei 25 propõe parceria com os Estados, “para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio” e “entendimentos com as autoridades eclesiásticas, instituições científicas e pessoas naturais e jurídicas”. A instituição de museus nacionais, estaduais e municipais, proposta por Mário de Andrade, é também incorporada.

## **A Lei 378/1937 e os Primeiros Passos da Participação Social**

Do ponto de vista institucional, contudo, deve-se à Lei nº 378, de janeiro de 1937, o primeiro ordenamento propositalmente sistêmico das instituições do fazer cultural do Estado brasileiro. A Lei 378 é importante referência da política cultural do país, por ter agrupado, sob a égide do Departamento Nacional de Educação do então Ministério da Educação e Saúde, as instituições “Escolares e Extra-escolares” existentes à época – a Escola Normal de Artes e Ofícios Wenceslau Braz, o Instituto Oswaldo Cruz, o Observatório Nacional, a Biblioteca Nacional, a Casa de Rui Barbosa e o Museu Histórico Nacional – e as então criadas: Instituto Nacional de Cinema Educativo, Instituto Cayru, Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Museu Nacional de Belas-Artes, Comissão de Teatro Nacional e Serviço de Radiodifusão Educativa.

O movimento dos educadores contou com força considerável nos anos 20 e 30. Das Conferências Nacionais de Educação, organizadas pela Associação Brasileira de Educação (criada em 1924), e de experiências educacionais sintonizadas com as conferências, emergiu o Manifesto da “Educação Nova”, marco da educação brasileira contem-

porânea. Esta experiência inspirou, certamente, a consolidação dos fóruns participativos tais como o Conselho Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação, instituída, juntamente com a Conferência de Saúde, pela Lei 378. A criação, pelo Decreto-lei 526/1938, do Conselho Nacional de Cultura (CNC), certamente decorre deste processo. Contudo, o CNC só foi regulamentado e instalado em 1961, com a tarefa principal de elaborar “um plano geral de política cultural e programas anuais para sua aplicação” (Decreto nº 51.063/61). No período militar, o Conselho passou a ser denominado Conselho Federal de Cultura (CFC). Competia-lhe, entre outras responsabilidades, “elaborar o Plano Nacional de Cultura”. Percebe-se que o CNC e o CFC se revestiram de atribuições executivas, mas, em 1967, o Decreto-lei nº 200 restringiu tais atributos à competência privativa dos Ministros de Estado.

A organização do Conselho Nacional e do Conselho Federal de Cultura, são estágios importantes para a criação do Ministério da Cultura. É no ambiente deste formato *conselho*, também incorporado às políticas dos Estados, que, em 1971, se realizou em Salvador o 2º Encontro de Governadores, Secretários de Estados, Prefeitos, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais. Ao final do Encontro, o Compromisso de Salvador recomendou, no item primeiro, “a criação do Ministério da Cultura e de Secretarias ou Fundações de Cultura, no âmbito estadual”.

Em 1976, o CFC realizou, também em Salvador, o Encontro Nacional de Cultura. Todos os Estados contavam com Conselhos. O tema geral do Encontro foi o “Sistema Nacional de Cultura”, abordado por sessões sobre Sistema Nacional de Arquivos, Integração Regional e Regionalização Cultural, Sistema Nacional de Bibliotecas, Sistema Museológico Brasileiro e Proposições para a Política de Integração Nacional de Cultura.

## Modernização: Transição para Políticas Públicas

O período da distensão política foi especialmente significativo para o processo de modernização da política de Cultura do Estado brasileiro. Criou-se a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que antecedeu à Fundação Nacional Pró-Memória. Em pouco tempo, a Funarte começou a fomentar projetos procedentes da sociedade. Foi implementada a prática de atendimento e incentivo a projetos. Pela primeira vez, o Estado brasileiro tem, numa instituição eminentemente cultural, o encargo de reunir as políticas governamentais voltadas para as artes, em suas diferentes áreas.

O CNRC institucionalizou-se em 1976, para “estabelecer um sistema referencial básico para a descrição e análise da dinâmica cultural brasileira”. O projeto nasceu da vontade de vários órgãos de desenvolver programas de mapeamento da atividade artesanal, levantamentos socioculturais, história da ciência e da tecnologia no Brasil e levantamento da documentação sobre o Brasil. O CNRC foi um passo decisivo do governo

brasileiro para o reconhecimento do patrimônio imaterial, dos elementos “do fazer popular” “inseridos na dinâmica viva do cotidiano”, e que deveriam, portanto, ser “considerados bens culturais” e “utilizados na formulação das políticas econômica e tecnológica”, conforme definiria Aloísio Magalhães, coordenador do Centro.

Com a instituição da Funarte e, como desdobramento do CNRC, da Fundação Pró-Memória, o Estado brasileiro passou, em âmbito federal, a abordar o campo da cultura, numa perspectiva sistêmica (isto é, funcional) mais coerente – traduzida por Magalhães como representada pelos bens móveis e imóveis “impregnados de valor histórico (essencialmente voltados para o passado)”, e pelos “bens da criação individual”, “que constituem o nosso acervo artístico (música, literatura, cinema, artes plásticas, arquitetura, teatro)”. “Aos primeiros, deve-se garantir a proteção que merecem e a possibilidade de difusão que os torne amplamente conhecidos. (...) Quanto aos segundos, basta lhes assegurar a liberdade de expressão e os recursos necessários à sua melhor concretização”.

## Democratização, Ministério da Cultura e Leis de Incentivo

A década de 80 é iniciada pela transição democrática, com eleição direta para governador. A pauta cultural emerge mais poderosa nas agendas dos Estados e nas plataformas dos candidatos a governá-los. Inicia-se a institucionalização das secretarias ou fundações estaduais de cultura.

A criação do Ministério da Cultura, em 1985, fez-se acompanhar da Lei de Incentivo à Cultura, a chamada “Lei Sarney”, que se desdobrou na Lei nº 8.313/91, a Lei Rouanet, em vigor, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). A iniciativa é um passo decisivo e modernizador no relacionamento do Estado brasileiro com a sociedade. Em primeiro lugar, ao reconhecer o papel da sociedade como principal depositária e agente da fortuna cultural do país. Em segundo, por configurar, embora timidamente, um modelo da representação da sociedade civil no órgão responsável pela aprovação de projetos remetidos ao PRONAC: a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC).

A principal crítica feita à performance do PRONAC e da CNIC é de que o Poder Público não efetivou o papel indutor do PRONAC para o desenvolvimento cultural do país. Ao canalizar o grosso dos recursos para a renúncia fiscal, não se estabelecendo critérios e instrumentos mínimos para a concessão de apoios com eficiência, proporcionalidade e o mínimo de finalidade<sup>6</sup>, o protagonismo delegado por toda a sociedade ao PRONAC dei-

---

6. Princípios básicos com os quais se deve guiar a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme estabelece o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, e, no tocante à administração federal, o artigo segundo da Lei nº 9.784/1999.

xa de ser cumprido com maior racionalidade. Avalie-se os resultados relacionados aos objetivos I a V, do art. 1º da Lei 8.313:

- I. contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II. promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III. apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV. proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; e
- V. salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira.

O acúmulo de investimentos patrocinados pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), embora não desprezível, é pouco expressivo, comparado ao instrumento do mecenato pela renúncia fiscal. As vertentes fundamentais do fazer cultural-artístico, sem propósitos comerciais ou apelos conjunturais ao grande público ou ao marketing empresarial são, assim, precariamente atendidas.

## Constituição de 1988 e Novo Paradigma da Gestão da Coisa Pública

16

Ao fundamentar o Estado Democrático de Direito que constitui a República Federativa do Brasil, o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A chamada “constituição cidadã” marca o papel que a sociedade civil passa a desenvolver na gestão das políticas públicas. Antes dela, são muito localizados os casos de participação efetiva da sociedade nos órgãos de controle, avaliação e definição das políticas públicas. Para usar uma definição de Montesquieu, no governo republicano (e democrático) “é uma máxima fundamental... que o povo nomeie seus ministros, isto é, seus magistrados”<sup>7</sup>.

Não é o caso dos Conselhos, do período Getúlio Vargas ao Regime Militar, pós-1964. No caso da cultura, quer os conselhos Nacional e Federal de Cultura dos anos 60 e 70, como o Conselho Nacional de Política Cultural, dos anos 90, caracterizaram-se como colegiados integrados por membros, “personalidades eminentes da cultura brasileira e

---

7. Montesquieu, *Do Espírito das Leis*. 1ª Parte, Livro II, Cap. II. SP: Ed. Nova Cultural, 1997, p. 46 (vol. 1).

de reconhecida idoneidade”, basicamente “nomeados”, “indicados”, “escolhidos” pelo presidente da República ou pelo ministro de Estado da Cultura <sup>8</sup>.

Depois de 88, várias políticas setoriais passam a ser pautadas pela participação direta da sociedade. A Constituição explicita a obrigatoriedade desta participação nas políticas de alguns setores ou remete o princípio participativo para a edição de leis complementares ou ordinárias. Resumindo, a sociedade tem assumido importância crescente na organização do Estado, no planejamento e avaliação das políticas públicas e nos processos de reorientação de prioridades. O público passa a exercer diretamente o papel de mandatário da administração pública, e, como tal, legitimando as políticas executadas em seu nome. Ora, tal princípio transforma o perfil do Estado, de patriarcal/provedor – dependente de sanções burocráticas e patrimonialistas – para organização democrática, em que a orientação do serviço público passa a ser pautada pelas vontades coletivas.

O princípio da hegemonização/concentração da política do Estado cede à combinação dos atores democráticos, em composições, cujo equilíbrio se buscará, não necessariamente na paridade das forças representadas, mas em proporcionalidade condizente com os papéis que a organização pública está vocacionada a cumprir em sua missão institucional.

Assim, no caso da cultura, por que o Estado promoveria, ao formular esta política, uma impertinente isonomia entre setores, orgânica e historicamente comprometidos com ações neste campo e forças “de mercado”, que se guiam por propósitos ou práticas pouco cooperativas, solidárias, quando não incompatíveis com os princípios da liberdade e da dignidade profissional e estrutural inerentes a uma gestão responsável da área? A participação social conformada aos setores que produzem os valores culturais e com os usuários, que são a fonte dos recursos, os destinatários dos serviços e os cidadãos comprometidos com a preservação e promoção da cultura é premissa, portanto, da consolidação do sistema público da cultura.

## O SNC

No caso federal, o Ministério da Cultura procurou, recentemente, traduzir sua visão sistêmica por dois procedimentos formais: o Decreto nº 5.520/2005, que criou o Sistema Federal de Cultura e reorganizou o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), e o Protocolo de Intenções visando ao estabelecimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura – SNC <sup>9</sup>.

---

8. A última composição do CNPC, de 2000, limitava-o a mero órgão administrativo, composto pelos titulares dos órgãos e entidades vinculadas do Ministério da Cultura.

9. Entenda-se que, em princípio, o sistema “nacional” resultará, no que concerne à gestão pública e governamental, da concatenação de sistemas, órgãos e políticas federais, estaduais e municipais de cultura, dentro do princípio constitucional da autonomia político-administrativa de cada um dos três entes federados.

Resumindo, o Sistema Federal de Cultura objetiva a integração de programas e ações culturais promovidos por diferentes áreas da administração direta e indireta federal, além daquelas sob a coordenação do Ministério da Cultura e entidades a ele vinculadas – a Biblioteca Nacional, a Funarte, o Iphan, a Fundação Palmares, a Casa de Rui Barbosa e a Agência Nacional de Cinema (Ancine).

A idéia geral é otimizar investimentos, promover a informação cultural integrada, realizar padrões de gestão e planejamento de políticas e ações culturais à altura do que a área e o país merecem e promover a avaliação permanente das diretrizes, metas e objetivos acordados para o desenvolvimento contínuo do setor. Para tal, parte-se do princípio de que a sociedade é o principal árbitro da gestão – fazendo-se representar em conselhos gerais ou setoriais e nas conferências de cultura. A sociedade, nesta visão, é entendida enquanto setorizada em diferentes áreas do fazer cultural e enquanto comunidade ampla, de usuários, cidadãos, etc.

No caso da reformulação do CNPC inverteu-se a tradição até então predominante de indicação de personalidades pelo Poder Executivo, pela delegação da representação da sociedade nos conselhos pela própria sociedade, que doravante passa a deter a prerrogativa da interação com seus representantes. No caso federal, a sociedade organizada que integra o Conselho é aquela reunida especialmente nos colegiados ou câmaras setoriais. Mas o Decreto 5520/2005 institui a Conferência Nacional de Cultura (CNC) como instância do Conselho, e a Portaria nº 180/2005 do Ministério da Cultura, que regulamentou a 1ª CNC, definiu que todo o cidadão poderá se inscrever nas conferências municipais e intermunicipais, pontos de partida para a delegação de representantes dos municípios nas conferências estaduais, que indicam os delegados à Plenária Nacional. Ou seja, se ao corpo central do CNPC assistem, como poderes deliberativos fundamentais, aprovar as diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura e estabelecer as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, à Conferência Nacional compete “analisar, aprovar moções, proposições e avaliar a execução das metas concernentes ao Plano Nacional de Cultura e às respectivas revisões ou adequações”.

Ou seja, a sociedade difusa que participa das conferências sinaliza, aos segmentos setorizados e muito especialmente aos detentores eleitos e comissionados de cargos públicos, as suas preocupações e aspirações. Além do mais, é transversal o papel de formular e revisar os planos de cultura setoriais e federativos da cultura, se à sociedade é garantido um processo de participação, do municipal ao nacional.

O segundo procedimento formal, por iniciativa do Ministério da Cultura, é o *Protocolo de Intenções visando ao desenvolvimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura*. O protocolo que já atingiu, de março de 2005 a junho de 2006, mais de 1.700 municípios, representando 50% da população brasileira, tem alguns princípios gerais como o de promover a formação, capacitação e circulação de bens e serviços culturais; o de articular e implementar a interação da cultura com as demais áreas sociais, destacando seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social; e o de

promover agendas e oportunidades entre as áreas de criação, preservação, difusão e os segmentos da chamada indústria cultural. Mas ressalta alguns propósitos cooperativos entre os signatários, objetivando uma pauta comum de trabalho para:

- a formulação e implantação do Plano Nacional de Cultura;
- a criação, instalação, implementação e/ou fortalecimento dos Conselhos de Política Cultural de forma integrada;
- a realização de conferências de cultura;
- o fortalecimento de sistemas de financiamento específicos para cultura, e a integração e otimização dos recursos financeiros;
- a implantação de sistemas setoriais das diversas áreas da cultura - bibliotecas, museus, centros culturais, artes em geral, patrimônio cultural, entre outras - com participação e controle social;
- a implantação e disponibilização democrática do Sistema Nacional de Informações Culturais, constituído de bancos de dados sobre bens, serviços, programas e instituições de natureza cultural;
- a criação, implantação ou manutenção de órgão específico de gestão da política cultural no âmbito de cada Município signatário.

Ou seja, a premissa institucional para o funcionamento do sistema implica tarefas de planejamento, de participação social, de financiamento, de estruturação de políticas setoriais, de informação e de institucionalização de órgãos gestores das políticas culturais.

O sistema de gestão e formulação de políticas públicas participativo e federativo (SNC) projeta-se sobre um plano nacional de desenvolvimento cultural, do qual se espera, conforme a definição do novo parágrafo 3º do artigo 215 da Constituição, além das metas para o desenvolvimento cultural do país, aquelas objetivando “a integração das ações do poder público”. Portanto, a Lei do Plano Nacional de Cultura será, provavelmente, o primeiro marco constitucional do Sistema, prevendo orientações a se buscar em sua implementação <sup>10</sup>.

Do ponto de vista da cooperação dos entes federados, de que resultará a efetividade do SNC, algumas premissas nos parecem fundamentais:

- a de que o SNC deverá se guiar pelo princípio da descentralização e da participação social, e se constituirá, a exemplo do Sistema Único de Saúde, em rede regionalizada e hierarquizada, isto é, com crescente nível de complexidade dos serviços e oportunidades de acesso à cultura;

---

10. Entretanto a aprovação e regulamentação da PEC nº 416/2005, que institui o SNC, resultará em perspectiva de regulamentação da ordenação sistêmica mais definidora da cooperação federativa e das articulações intersetoriais da cultura do que a Lei do Plano (plurianual) Nacional de Cultura. É, guardadas as devidas particularidades, o caso da LDB, que define as responsabilidades prioritárias dos entes federados com relação à educação, embasando a estruturação dos resultados decenais propostos no Plano Nacional de Educação.

- a de que o SNC será um sistema notoriamente público, de articulação de governos e agentes privados, cada qual respeitado em sua autonomia e pelo reconhecimento das peculiaridades da respectiva natureza institucional ou ocupacional, norteando-se pelos princípios da construção do bem comum e de uma cultura de gestão articulada e interativa;
- a de que o ente federal está vocacionado a exercer, a exemplo da área educacional, “funções redistributiva e supletiva”, de forma a garantir equalização de oportunidades culturais e padrão mínimo de qualidade dos serviços, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A assistência financeira, contudo, continua a depender de vinculação orçamentária, objeto de Projeto de Emenda Constitucional – PEC nº 150, em tramitação no Congresso Nacional, para que a União (e também os Estados) exerça este contrapeso e todas as regiões e coletividades do país (e dos Estados) tenham oportunidades mais significativas para participarem do desenvolvimento social e econômico da Nação;
- a de que, na estratégia de financiamento público da cultura, devem ser considerados, destacadamente para as localidades carentes de fontes próprias de receita, os aspectos culturais pertinentes à justa aplicação dos fundos para desenvolvimento urbano, educacional e assistencial dos Municípios, como aspectos efetivamente determinantes para se assegurar as condições equânimes para o bem-estar social e o desenvolvimento humano visado por tais fundos;
- a de que o ente federal está vocacionado e não deve fugir à responsabilidade de operar ou coordenar a posição de “cabeça” dos sistemas ou políticas setoriais da cultura, efetivando-os diretamente ou subsidiando-os, a partir de uma premissa descendente – nacional, macrorregional, estadual – buscando, nesta supervisão, a necessária cooperação com as instituições notórias dos entes federados ou do setor privado, detentoras de *expertise* necessária para a liderança de diferentes iniciativas e posições nas cadeias produtivas da cultura;
- a de que os meios de comunicação e de *conectividade* são base constitucional de um sistema público, em que os cidadãos, nas respectivas interações sociais e com o Estado, são os sujeitos finais da universalidade e da capilaridade a que se objetiva a organização sistêmica, que resultará da dinamização da troca e circulação de conhecimento, bens e serviços culturais, na diversidade ampla da sociedade brasileira e mundial.

## Conselhos e o “Local” da Cultura

Um contraponto ao enfoque corporativo dado à composição da sociedade civil no Plenário do CNPC é, por um lado, a posição paritária, isto é, de equilíbrio, que a bancada governante exercerá neste órgão. A outra face do contraponto ao viés corporativo da organização do CNPC é o caráter participativo das conferências que, conforme já mencionado, elege o usuário-cidadão como o alvo principal da política pública de cul-

tura e estabelece o “local” como o espaço preferencial da relação finalística entre a gestão e a consolidação cidadã e democrática.

No caso nacional, o Conselho de Política Cultural reproduz na sua arena a complexidade da área cultural, organizada, pelo lado governamental, com as participações do Sistema Ministério da Cultura, dos Ministérios mais pertinentes ao fazer cultural, dos dirigentes estaduais e municipais de Cultura. Já a sociedade civil participa do CNPC, particularmente, pelas dimensões do fazer, criar e viver cultural: nas artes (artes visuais, artes digitais, audiovisual, circo, dança, livro e leitura, música erudita, música popular, teatro); nas políticas de patrimônio (patrimônio material, patrimônio imaterial, arquivos, museus); nas etnias formadoras (culturas afro-brasileiras, culturas dos povos indígenas); e em segmentos específicos ou com dimensão notadamente ampliada como as culturas populares, os agentes voltados à inclusão cidadã, os pesquisadores, produtores e instituições culturais. A representação dos sistemas ‘S’ e das universidades federais, instituições permeadas por considerável autonomia, goza de posicionamento a meio caminho entre o governamental e o social.

Nos casos de sistemas municipais e intermunicipais, defendemos que os conselhos responsáveis pelo acompanhamento da gestão cultural englobem, além da representação dos agentes governamentais que atuam na localidade (com atribuições finalísticas ou afins à cultura), representações da sociedade civil pertinentes às artes, ao patrimônio cultural, às etnias formadoras, às culturas populares, ao campo da investigação ou da pesquisa cultural e a ações de inclusão cultural.

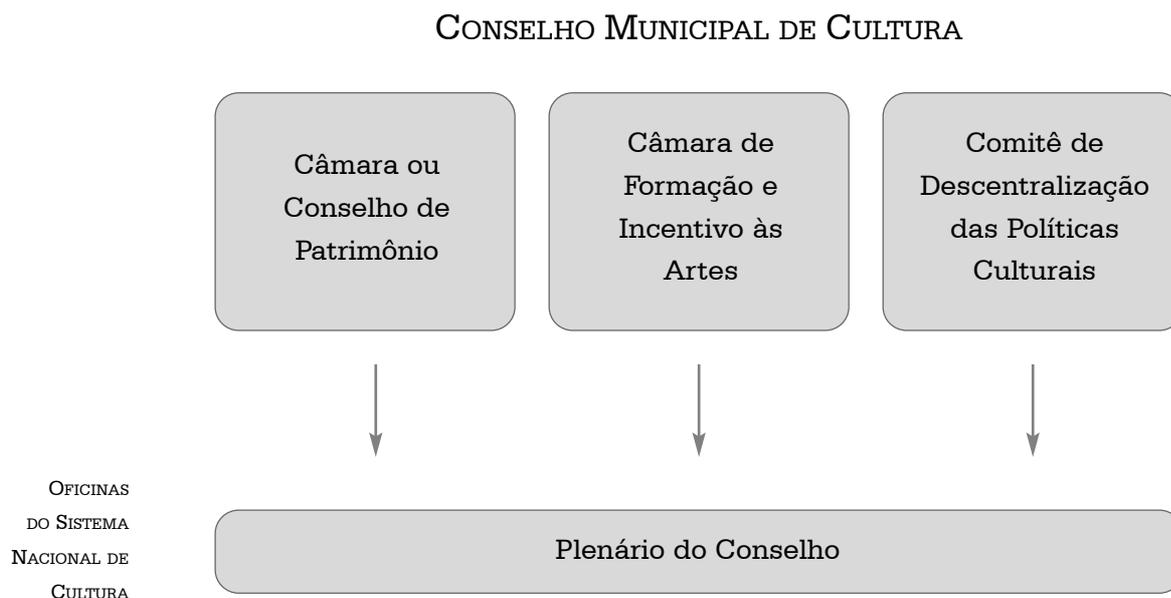
Algumas destas áreas do fazer cultural podem, entretanto, e não se perdendo o vínculo com os setores dimensionados, ser agrupadas, facilitando a constituição de conselhos locais. Os agentes públicos e a sociedade civil local hão de buscar a justa proporcionalidade dos setores e perfis mais evidentes de cada localidade e estimular a participação e a emergência dos segmentos que julgarem imprescindíveis à composição da representação coletiva, que deverá zelar pelo fortalecimento da cultura no local. Não há fórmula pronta para isto. O que defendemos é que estes recortes instiguem os segmentos afins a organizarem fóruns apropriados, para interagirem com os respectivos pares e a comunidade, receberem delegações e fazerem a devolução das ações e informações de interesse de cada setor.

O desenvolvimento setorial, em cada localidade, conduzirá necessariamente à organização de comissões, fóruns ou espaços de reflexão e discussão apropriados, que auxiliarão no fomento ao desenvolvimento do setor. É o caso, por exemplo, dos Conselhos do Patrimônio Cultural, presentes em vários Municípios brasileiros.

A configuração de novas instâncias participativas não deveria justificar a eliminação de instâncias efetivas, com trajetória de participação na discussão e formulação de políticas culturais. Por que não promover uma articulação que traga tais instâncias à organização sistêmica a ser arquitetada localmente?! Guardados os níveis pertinentes de autonomia

de instâncias afins a diferentes segmentos da gestão cultural, sugere-se, no entanto, a instituição de uma arena e momento da integração ou concatenação de tais segmentos de atividades para a definição das prioridades, isto é, das partes dos setores na divisão do bolo financeiro ou gerencial, e na elaboração dos planos plurianuais de investimentos. Tal função parece ser a do Plenário de um Conselho Municipal de Cultura.

Assim, um Conselho Municipal de Cultura poderá ter, por exemplo, a configuração abaixo sugerida:



Um Conselho de Cultura pode criar ou incorporar diferentes colegiados com poderes deliberativos ou consultivos. Ao Plenário caberão as decisões ou proposições conjuntas: prioridades, distribuição de recursos e aprovação do Plano Municipal de Cultura.

Ou seja, o Conselho Municipal de Cultura poderá ser um colegiado amplo, articulando câmaras, comissões, grupos de trabalho, enfim, instâncias específicas, com graus variados de autonomia, para a definição de tombamentos e políticas de preservação, caso dos Conselhos de Patrimônio; para promover editais e analisar projetos relativos à aplicação, ampla ou dirigida, de fundos de cultura ou leis de incentivo fiscal; para regulamentar a utilização de infra-estrutura, equipamentos e espaços culturais públicos; para orientar as políticas de formação empreendidas pelo poder público; para definir a aplicação do orçamento participativo, etc. A relevância destas instâncias variará de acordo com o estágio, nível ou perfil de expectativa das clientelas e dos agentes culturais envolvidos.

Há que se observar, além do mais, que a dimensão setorializada da cultura não contempla plenamente à necessidade de representação da comunidade local. Municípios são constituídos por territórios, regiões, distritos. O cidadão é o beneficiário funda-

mental da política pública da cultura e o local da efetivação ou participação nesta política é, essencialmente, o Município. Portanto, exemplos bem-sucedidos de Conselhos Municipais trazem as representações das localidades, regiões ou centralidades que compõem um dado Município a tomar assento na composição colegiada local.

### COMPOSIÇÃO SETORIAL E COMUNITÁRIA DOS CONSELHOS



Como dimensionar isto, definir qual o peso a ser promovido para cada dimensão a se representar em conselho, são tarefas a serem exercitadas por cada comunidade envolvida ou desejosa de participar das políticas da cultura em dado Município e em consórcios regionais que se organizarem. O limite é a praticidade. Conselhos com números excessivos de participantes correm o risco de se tornarem pesados e inoperantes. Há sempre que se buscar equilíbrio das forças para a melhor convivência delas, e para que não se perca a qualidade das decisões.

A tarefa fundamental é criar instâncias apropriadas de avaliação das políticas setoriais ou territoriais que condigam com o tamanho do Município e a trajetória do segmento representado. À medida que um Município e que consórcios ou redes de Municípios forem capazes de constituir fóruns apropriados para debater e propor ações apropriadas às diferentes áreas do fazer, consolidar-se-ão “massas críticas” que compartilharão e se profissionalizarão para a realização destas políticas. Tal perspectiva prepara interlocutores para interagirem com os respectivos pares nas instâncias, projetos e oportunidades de interlocução em âmbito estadual e nacional. Assim, a política setorial ascendente, com a criação de redes e comunidades afinadas com campos específicos da cultura, adquirirá capilaridade nacional. No modelo abaixo exemplificado, pode se ter uma idéia de como uma área distinta da cultura pode se desdobrar em subsetores ou programas com níveis distintos do fazer cultural em uma dada localidade. Tais áreas implicam muitas vezes em diferentes comunidades com afinidade ou capacitação para focar o acompanhamento e a realização das políticas culturais.

### Patrimônio Cultural

Memória e Preservação Urbana

Apoio às Práticas Tradicionais

Guarda e Preservação de

Documentos

### Fomento às Artes e Técnicas

Educação Técnico-artística

Seleção e Premiação de Projetos

### Descentralização Cultural

Bibliotecas e Pontos Digitais Comunitários

Cultura na Escola

Arte nos Bairros

A qualificação dos diferentes focos da política cultural poderá propiciar a formação de interlocutores locais ou regionais perante parceiros em dimensão estadual, nacional ou internacional; juntamente com o desdobramento, isto é, a formalização destas políticas em programas, metas e ações de governo, suscetíveis de acompanhamento valorativo, quantitativo e orçamentário pelo gestor e pela sociedade que participa da política pública.

Isto se traduzirá em políticas, planos e metodologias de gestão e trabalho – locais e nacionais – melhor elaborados para a cultura, em suas múltiplas dimensões e expressões e diferentes possibilidades de cruzamentos, de encontros de interesses que poderão resultar em novos campos de realização e diálogo, fazendo emergir atividades inicialmente subestimadas, ou mesmo não previstas, que poderão alcançar estatura suficiente para merecer maior espaço na arena pública. A sustentabilidade de um tal sistema será o seu dinamismo, a sua interatividade, a sua permeabilidade a mudanças nem sempre previsíveis.

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

## 24 E qual o papel dos Estados?

Cabe avaliar qual a perspectiva do ente estadual, a meio caminho entre o nacional e o local, na configuração do Sistema Nacional de Cultura. Num país de dimensão continental como o Brasil, não devemos esperar que o ente federal seja capaz de cumprir, com eficiência, todas as responsabilidades de fixação e coordenação de políticas. Aos Estados, cabe papel essencial na organização das ações do Poder Público e de articulação e constituição da identidade ou das identidades que melhor traduzam a diversidade cultural do seu território e da sua população.

Na medida em que um Estado passe a exercer função central e referencial nas políticas de excelência e na organização do sistema de abastecimento cultural em nível interno ou externo à sua territorialidade, ganhará em autonomia. O desenvolvimento dos arranjos e cadeias produtivas na área da cultura, pela perspectiva da União, deverá levar em conta fatores muito mais amplos e desiguais, do que pelo viés de atores que têm sob sua jurisdição território mais reduzido e capacidade de comunicação mais direta

com os diferentes segmentos da sociedade. Isto é, em princípio o ente estadual exerce maior governabilidade sobre as questões locais, conhece melhor seus problemas e os caminhos para solucioná-los internamente. A mesma função redistributiva e propiciadora de equidade de oportunidades, entre diferentes regiões, pode e deve também ser aprofundada pelos Estados.

Na verdade, o Estado está vocacionado a exercer atribuições similares às da União, em sua jurisdição, permitindo, desta maneira, maior agilidade no fluxo de informações, na identificação de problemas e alternativas, na coordenação de projetos micro e mesorregionais, na organização de estratégias próprias de sustentabilidade orçamentária e qualificação de pessoal, de promoção de planos integrados de desenvolvimento, na consolidação de direitos e no acompanhamento das responsabilidades sistêmicas pactuadas no âmbito do SNC. À medida que a capacidade operacional e a pujança cultural de determinado Estado se realizem, sua pauta de cooperação federativa se sofisticará e exercerá presença e liderança mais definitiva na trajetória democrática e espiritual do povo brasileiro, da nação brasileira.

Quando atingirmos este estágio de amadurecimento, teremos que criar um novo paradigma da política cultural, provavelmente, na nossa interlocução com o mundo.

## Conclusão

O Sistema Nacional de Cultura há de ser iniciado, dando seqüência a estas premissas e anunciando que o Brasil ambiciona a consolidação de um mundo democrático, tolerante, plural, feliz e bom para se viver. A cultura, que é produto dinâmico das gerações do passado e do presente, é um bem que dignifica o nosso ritual de vida para a perpetuação do planeta, para a sustentabilidade da espécie, por suas gerações futuras.

Portanto, a agenda de um Sistema Nacional de Cultura é a de um programa de caráter público, exercendo centralidade no projeto de desenvolvimento do país e do seu povo, conduzido com eficiência, devidamente descentralizado, para estar ao alcance de todos, homens e mulheres, crianças e adultos, em cada ponto do território nacional, e aberto ao diálogo internacional e à troca de experiências.

Se pudéssemos arriscar uma perspectiva para a implantação do SNC diríamos que o sucesso dele dependerá de alguns princípios ou questões fundamentais:

- a profissionalização gradual dos gestores e dos cidadãos, considerada a complexidade e sofisticação de campos e especialidades do fazer, e a necessidade de consolidar a memória institucional e a memória cidadã indispensáveis ao desenvolvimento do sistema e dos valores que guiam a sua construção;

- a *gestão* e a definição de *planos e metas* baseados na participação: federativa e setorial + governamental/social + técnica/beneficiária + suplementar de agentes privados, com vocação pública;
- a transparência, traduzida em permanente alimentação de bases e fluxos de informação, como matéria-prima chave para a qualidade e a confiabilidade do Sistema e dos que dele participam, tomando ou sancionando decisões e acompanhando responsabilidades. Não haverá sistema administrável se não se promover a informação e se não se estabelecer convenções mínimas sobre objetos, bens, valores, produtos e formas de fazer, devidamente identificadas e definidas em glossários a serem compartilhados pelos partícipes do sistema;
- a avaliação contínua, considerada a satisfação dos usuários com os serviços e metas de gestão planejados, como condição e princípio indissociável de processo que vise à qualificação do sistema público.

# Diálogo pertinente

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO  
DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA <sup>1</sup>

**ALOYSIO GUAPINDAIA**  
**MÁRCIO MEIRA**  
**ROBERTO LIMA**  
**SILVANA MEIRELES**<sup>2</sup>

*A verdadeira comunidade.... nasce de duas coisas:  
de estarem todos em relação viva e mútua com um  
centro vivo e de estarem unidas umas às outras em  
relação viva e mútua.*

MARTIN BUBER

## O Seminário Cultura para todos e a reforma institucional

PRIMEIRA CONSULTA PÚBLICA

Durante o *Governo de Transição*, a equipe responsável pelo Ministério da Cultura identificou e confirmou em grande medida o diagnóstico apresentado no programa de governo. O relatório entregue ao ministro Gilberto Gil é enfático: “No caso do MinC, mudanças na estrutura significam mudanças de conteúdo da política pública e têm forte apelo positivo junto às comunidades culturais, desde que feitas com os cuidados necessários, ou seja, sem atropelos. Há uma proposta de reestruturação encomendada pelo atual governo (relatório Boucinhas e Campos) na qual existem itens que podem ser aproveitados de forma crítica. Entretanto, uma mudança na estrutura do Ministério associada a uma discussão sobre planos de carreira para os seus servidores é um tema antigo e traumático. Antigo porque o MinC, criado em 1985, extinto em 1990 e recriado em 1992, não mais atende às demandas da comunidade cultural e da sociedade em geral, que cresceram e se

---

1. Texto publicado nos Anais da 1ª Conferência Nacional de Cultura (no prelo).

2. Colaborou com informações Ricardo Lima.

qualificaram muito nos últimos 20 anos. Traumático porque o Governo Collor praticamente o destruiu, extinguindo as antigas FUNARTE, Fundação Nacional Pró-Memória, FUNDACEN, Fundação Nacional Pró-Leitura, Fundação Cinema Brasileiro e EMBRA-FILME. No lugar disso ficou o caos e o *stress* institucional que se mantêm até hoje.”

Em janeiro de 2003, o atual governo encontrou um Ministério deficitário - estrutural e orçamentariamente - e isolado do conjunto dos outros ministérios, como também desenhado de forma inadequada às orientações do programa de governo, da Constituição Federal e dos preceitos internacionais, confirmando a necessidade de elaboração de uma política pública de cultura para o Brasil.

O MinC estava organizado quase exclusivamente para administrar o mecanismo de financiamento a projetos culturais previsto na Lei Rouanet, esta desvirtuada por uma regulamentação que a tornou elitista, concentradora e centralizadora. Os recursos incentivados, via renúncia fiscal, cada vez mais foram destinados a projetos decididos fora do Ministério da Cultura, pelos setores de *marketing* das grandes empresas, inclusive estatais. O Ministério havia se transformado, de certa forma, apenas no avalista desses projetos. Seu orçamento diminuía proporcionalmente ao PIB no período de 1995 a 2002, com um enfraquecimento significativo do Fundo Nacional da Cultura - FNC.

Na ausência de uma política pública de caráter nacional, o MinC passou a ser um Ministério passivo, deixando espaço cada vez maior ao mercado na condução das ações culturais, muitas vezes até duvidosas quanto ao seu conteúdo cultural. Uma consequência natural desse processo foi o sucateamento e desvirtuamento da missão de suas instituições vinculadas mais importantes, como a FUNARTE, o IPHAN e a Fundação Biblioteca Nacional.

Diante desse quadro, fez-se imperiosa a criação de condições institucionais para coordenar a política cultural federal e, principalmente, formular e implantar uma política pública de cultura para o país. Contudo, a transformação e o fortalecimento do Ministério da Cultura – MinC, uma vez eleitos prioridade, deveriam ocorrer sem prejuízo das já existentes relações (via Lei Rouanet) do Ministério.

Consciente da responsabilidade do Estado na elaboração das políticas públicas, a nova gestão deu primeiramente início à discussão sobre o papel do MinC em âmbito interno; em seguida, criou diversos canais de diálogo com a sociedade.

Formulou-se uma nova proposta de desenho institucional, soerguendo as instituições vinculadas ao Ministério e criando novas Secretarias, cujas atribuições fortalecessem o Sistema MinC.

Simultaneamente, o Ministério organizou a primeira consulta pública com a realização do Seminário *Cultura para todos*, centrado na discussão de diretrizes para a elaboração de um novo modelo de financiamento público para a cultura. O debate gravitou em

torno do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, mais conhecido como Lei Rouanet, além das leis estaduais e municipais para o fomento e incentivo à cultura.

O Seminário desenvolveu-se em três etapas. Na primeira, envolvendo os técnicos do Ministério da Cultura, buscou-se identificar elementos norteadores de uma política de fomento à cultura, as fragilidades dos mecanismos de financiamento criados pela Lei, as proposições de alteração da Lei com vistas ao seu aprimoramento e o levantamento de propostas para adoção de novos procedimentos legais e administrativos para execução do PRONAC.

No segundo momento, estiveram reunidos 91 secretários municipais e estaduais de Cultura de todas as regiões brasileiras, além de colaboradores do MinC. Na pauta dos debates, além da Lei Rouanet, constava a reforma tributária, questão central para os governos estaduais naquele momento. Resultaram dessa fase subsídios para a criação de mecanismos de integração das diversas leis dos entes governamentais, importante contribuição para a consolidação de um sistema nacional articulado com sistemas estaduais e municipais de fomento e incentivo à cultura.

Na terceira e última etapa do Seminário, o MinC promoveu o encontro de membros do Ministério e cerca de 2.000 produtores, artistas e gestores de instituições culturais em nove cidades brasileiras (Manaus, Belém, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Bonito e Porto Alegre). O que se assistiu foi a uma grande mobilização da comunidade cultural de todo o território nacional, interessada não apenas em debater sobre fomento e financiamento público da cultura, mas em apresentar propostas para a implementação de uma nova política cultural para o país.

Muitos foram os entraves apontados, dentre eles a inacessibilidade aos critérios de aprovação de projetos; a morosidade na análise dos projetos; a centralização excessiva dos recursos no eixo Rio - São Paulo; a cobrança de comissões de até 30% do valor do projeto para produção e captação dos recursos; a falta de investimento em capacitação; e a ausência de conhecimento sobre as leis de incentivo.

No terreno das proposições, evidenciou-se o anseio por maior acesso da sociedade ao diálogo com o Estado. Foram propostas comuns e recorrentes: a realização de debates e conferências nacionais de cultura; a criação de conselhos com representantes de todos os segmentos da sociedade; a criação de um conselho nacional de cultura; e a criação de um sistema nacional de cultura com orçamento definido em, no mínimo, 1% do orçamento federal.

Restou clara, nas diversas etapas do Seminário, a necessidade de se definirem políticas de financiamento e fomento à cultura, vinculadas a políticas culturais de alcance nacional.

As metas discutidas e estabelecidas no Seminário *Cultura para todos* orientaram o Ministério da Cultura na sua reestruturação administrativa e subsidiaram-no na proposição de políticas de interesse da sociedade brasileira que incorporem novos conceitos:

transversalidade, direito à cidadania, cultura enquanto fator de desenvolvimento socioeconômico, respeito à diversidade, além do desenvolvimento das artes em geral.

A almejada reestruturação do MinC foi iniciada em 2003 e concluída em 2004, com o propósito de conferir-lhe maior presença nacional e maior capacidade de articulação com os estados, municípios e a sociedade em geral. Daí adveio a decisão de reformular o Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC, aberto à participação da comunidade cultural, assim como de implantar o Sistema Nacional de Informações Culturais e o Sistema Nacional de Cultura – SNC.

## **Articulação com os poderes públicos estaduais e municipais de Cultura e com o Congresso Nacional**

Desde o *Cultura para todos*, a atuação do Ministério da Cultura vem gerando uma série de novas interlocuções entre governo e sociedade. Uma gama inédita de novos atores sociais passou a dialogar com o Ministério da Cultura, que assim se insere na orientação geral do governo de ampliação do diálogo do Estado com os movimentos sociais.

No entanto, outro movimento se fez necessário, no sentido de aprofundar e qualificar a interlocução do MinC com as secretarias estaduais e municipais de Cultura em todo o país.

Em 2003, o Ministério encontrava-se desprovido de mecanismos de diálogo institucional com estados e municípios, o que contribuía para a perenização da *política de balcão* existente nas secretarias e entidades vinculadas.

A firme determinação de promover a descentralização de ações e recursos exigia, como suporte, uma rede federativa da cultura, onde os entes federados, resguardados na sua autonomia, pudessem colaborar e compartilhar, ou até mesmo disputar democraticamente seus pontos de vista, garantidos pela institucionalidade e pela imparcialidade do Estado. Esta articulação em rede, importante base para o Sistema Nacional de Cultura – SNC, estabeleceu-se a partir de um processo de diálogo com os poderes públicos estaduais e municipais, iniciado em reuniões com o Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e com secretários de cultura das capitais brasileiras.

O Fórum de Dirigentes Estaduais de Cultura também apresentava um quadro de desarticulação em 2003, tendo o Ministério da Cultura apoiado os secretários de Cultura dos estados na sua reorganização. Esse apoio tornou o Fórum novamente uma importante instância de articulação e negociação da União com os estados, e um forte interlocutor nas ações do Sistema Nacional de Cultura.

Fruto dessa interlocução com o Ministério surgiu a proposta do protocolo de intenções, um instrumento de pactuação política entre a União, os estados e os municípios, visando à criação de um ambiente institucional para a implantação do SNC.

No protocolo constam as bases institucionais do SNC a serem implantadas pelos signatários, dentre elas a criação de um *órgão gestor específico*, para a política pública de cultura; de um *sistema de financiamento*, para execução das políticas; de um *plano de cultura* pactuado com a sociedade; de um *conselho de cultura* atuante; e a participação na 1ª Conferência Nacional de Cultura, através da realização das conferências municipal, intermunicipal ou estadual de cultura. Todas essas iniciativas devidamente amparadas por um conjunto de leis ou instrumentos normativos, de modo a assegurar a permanência e o desenvolvimento do novo modelo de gestão proposto para o setor cultural.

Esse novo pacto federativo da cultura tornou-se um dos principais pilares do processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura. De outra parte, a rede institucionalizada pelos Protocolos de Intenção do SNC permitiu ao MinC realizar, pela primeira vez na história do Brasil, uma conferência de cultura em âmbito nacional, convocada pelos poderes públicos federados e com ampla participação da sociedade.

Uma outra importante instância de interlocução, o Congresso Nacional proporciona a abertura de novos canais de diálogo com a sociedade, e é imprescindível a reformulação da legislação brasileira no âmbito da cultura, requerida para implantação SNC como política de Estado.

Os instrumentos legais existentes precisam ser adequados aos novos paradigmas de proteção, promoção e difusão da diversidade cultural do país, assim como urge a criação de novos mecanismos para a execução de políticas públicas de cultura que contribuam para a cooperação entre os entes federados, como consta na proposta do SNC.

Com esse propósito, o Ministério da Cultura tem articulado junto ao Congresso Nacional, desde 2003, a aprovação e a proposição de várias medidas que propiciem condições de funcionamento efetivo das políticas culturais. Duas medidas constituem-se marcos legais estruturantes: a primeira, já aprovada, institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, de caráter plurianual. A segunda, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe a vinculação orçamentária da receita advinda de impostos para a gestão pública da cultura, tanto na União, como nos estados e municípios, (2% para a União, 1,5% para os estados e 1% para os municípios), que resultará na duplicação da capacidade do Estado Brasileiro em investir em cultura (PEC nº. 150/2003). Há ainda outras duas também importantes: uma delas, aprovada na Reforma Tributária no ano de 2003, autoriza a criação de Fundos Estaduais de Cultura, vinculando em até 0,5% da receita de impostos próprios para investimento em cultura. A outra cria o Sistema Nacional de Cultura – SNC (PEC nº. 416/2005), atualmente na pauta da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ para julgamento da admissibilidade.

Ainda na relação com a Câmara Federal, o Ministério da Cultura, conjuntamente com a Comissão de Educação e Cultura- CEC, realizou os seminários setoriais preparatórios da 1ª. Conferência Nacional de Cultura e vem atuando na elaboração do Plano Nacional de Cultura e na revisão do Plano Nacional de Educação.

## O desafio da institucionalização do diálogo

As premissas conceituais discutidas amplamente com a sociedade e adotadas pelo MinC, ao longo dos dois primeiros anos de gestão, traduziram-se em programas e ações para os setores específicos do fazer cultural.

O desafio posto para a elaboração das políticas setoriais de cultura dizia respeito à garantia de participação e ao processo de inclusão de setores como teatro, livro e leitura, cultura digital e as culturas populares como partícipes na definição das políticas públicas de cultura, fato nunca ocorrido antes.

De um lado era preciso deixar clara a mudança na maneira de operar a política cultural; de outro, era importante que os novos canais de interlocução e de compartilhamento de poder entre governo e sociedade fossem institucionalizados e consolidados como instrumentos de gestão. Algumas das estratégias encontradas foram as Câmaras Setoriais e os Grupos de Trabalho.

As Câmaras Setoriais foram concebidas como espaços de pactuação, onde devem estar representados todos os elos da cadeia produtiva e criativa de cada setor, levando-se em conta a representatividade regional. Seus integrantes são eleitos diretamente pelos fóruns estaduais de cada linguagem, estruturando uma rede nacional, embrião de um sistema que deverá articular o setor. Assim, foram criadas as Câmaras Setoriais de Música, Teatro, Dança, Artes Visuais e Circo - no âmbito da FUNARTE, reforçando a interlocução com os setores artísticos — e a Câmara Setorial do Livro e Leitura, sob a coordenação da Fundação Biblioteca Nacional.

Além das Câmaras Setoriais, criaram-se Grupos de Trabalho (GT) vinculados à Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural – SIDC, de acordo com critérios de representatividade e territorialidade que expressassem a diversidade dos atores culturais abrangidos por um recorte temático. Seguindo essa orientação, foram instalados os GTs Indígena, da Cultura Cigana e do Movimento de Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais - GLTB.

Na Secretaria de Projetos e Programas Culturais - SPPC, criou-se o Programa *Cultura Viva*, a partir do qual se estabeleceu uma outra rede, presente em todo o território nacional, reunindo entidades e organizações com atuação diversa no campo de arte-educação, arte-cidadania e cultura digital. Atualmente já somam mais de 440 unidades denominadas *Pontos de Cultura*.

Na base de cada câmara, rede ou GT residem variadas formas de fóruns setoriais espalhados pelas regiões, com maior ou menor grau de articulação e representatividade, refletindo o estado atual de composição de forças na sociedade e garantindo uma inusitada capilaridade ao debate.

Na área das culturas populares, a sua própria complexidade e a diversidade de atores envolvidos lançaram ao MinC o desafio de estruturar exitosamente canais de interlocução permanente com os seus representantes.

Um dos primeiros passos foi a organização do *Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares*, em fevereiro de 2005, envolvendo a Fundação Cultural Palmares, o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/IPHAN, e a Fundação Nacional de Artes/FUNARTE, além do Fórum Permanente para as Culturas Populares/SP e do Fórum de Culturas Populares, Indígenas e Patrimônio Imaterial/RJ.

O Seminário reuniu aproximadamente 1.200 pessoas, entre participantes das 15 oficinas preparatórias, mestres da tradição, educadores, pesquisadores e artistas da cultura popular de todo o país.

Abordando temas como *Diversidade Cultural e Biodiversidade, Políticas Públicas para as Culturas Populares, Formas de Preservação dos Saberes e Modos de Fazer, Cultura Popular, Estado e Mercado, Culturas Populares e Educação, Culturas Populares e Difusão e Políticas Culturais e Cidadania*, o Seminário foi ponto de partida para auxiliar o Ministério na definição de diretrizes e ações, destinadas ao reconhecimento e fomento das atividades artísticas e culturais do segmento das culturas populares.

Os resultados do Seminário Nacional, reunidos em publicação de mesmo nome, e a rede de atores e instituições atuantes no campo das culturas populares têm subsidiado o debate sobre a estrutura formal mais adequada à interlocução do Ministério com esse segmento.

O propósito de reunir e discutir as demandas advindas dessas iniciativas, num espaço onde todos setores estejam representados, orientou a reformulação do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC. Em 24 de agosto de 2005, o Decreto nº 5.520 deu nova regulamentação ao CNPC, tornando-o um fórum paritário entre governos e sociedade. Este fórum tem representação de 7 ministérios, além da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria Geral da Presidência da República e do MinC, e, principalmente, congrega representantes eleitos diretamente pelas câmaras setoriais e entidades da sociedade civil. No mesmo Decreto foi instituído o Sistema Federal de Cultura - SFC, colocando o MinC na condição de coordenador das políticas culturais.

O CNPC e o SFC representam novos parâmetros de gestão cultural para o país, expressando a um só tempo o caráter sistêmico e transversal da gestão e a importância da participação social institucionalizada dentro do Estado.

## A 1ª Conferência Nacional de Cultura

UM DIÁLOGO COORDENADO

A Conferência Nacional integra a estrutura do Conselho Nacional de Políticas Culturais - CNPC, como uma de suas instâncias, juntamente com o Plenário, os colegiados

DIÁLOGO  
PERTINENTE:  
A participação  
da sociedade  
na construção  
de uma política  
pública de  
cultura

setoriais (caso das Câmaras Setoriais), as Comissões Temáticas e o Comitê de Integração de Políticas Culturais - CIPOC.

A 1ª Conferência Nacional de Cultura - 1ª CNC fez parte de uma estratégia para estimular e induzir a mobilização da sociedade civil e dos governos para a instituição de um novo modelo de gestão de política cultural no território brasileiro, constituindo-se na primeira ação coordenada entre os entes federativos, entidades e movimentos da sociedade civil. Sua realização foi precedida de diversas fases preparatórias (oficinas de informação, conferências municipais e estaduais e os Seminários Setoriais), durante as quais se debateu sobre os planos e sistemas de cultura nos âmbitos municipal, estadual e federal, dentre eles o Plano Nacional de Cultura - PNC. Cinco eixos temáticos (Patrimônio Cultural, Comunicação é Cultura, Cultura é Direito e Cidadania, Economia da Cultura e Gestão Cultural) orientaram as discussões em todas as fases.

As oficinas de informação tratavam do regulamento, temário, procedimentos e calendário da 1ª CNC, e surgiram da necessidade de recolher as contribuições dos estados signatários do Protocolo de Intenções e de auxiliá-los na construção das conferências locais. Essa etapa logrou fortalecer os laços entre os governos nos três níveis, auxiliou no esclarecimento de dúvidas sobre a organização e o conceito do processo da Conferência e pautou o Ministério no ajuste do regulamento da 1ª CNC para melhor atender à complexidade dos diversos locais do país.

De julho a novembro de 2005, centenas de municípios brasileiros realizaram suas Conferências Municipais ou uniram-se a outros para realizar Conferências Intermunicipais, criando uma rede participativa e um processo cooperativo entre União, Estados e Municípios nunca vistos na história do movimento cultural brasileiro. Além das discussões sobre as políticas e demandas municipais e regionais da Cultura, essas Conferências elegeram delegados e indicaram propostas para as Conferências Estaduais. Estas elegeram delegados e votaram propostas para a 1ª CNC.

Em alguns estados e capitais foram realizadas pré-conferências para regiões ou para setores da produção cultural, contribuindo para descentralizar e desconcentrar o processo de discussão. Estima-se o envolvimento direto em todo esse processo de cerca de 60.000 pessoas de 1.200 municípios, em 25 estados da Federação e no Distrito Federal.

## Seminários Setoriais

Uma fase decisiva da 1ª CNC foram os Seminários Setoriais de Cultura, organizados pelo MinC em cada uma das macrorregiões brasileiras, conjuntamente com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, UNESCO, Organização dos Es-

tados Ibero-americanos, Sistema CNC/SESC/SENAC, Sistema CNI/SESI/SENAI e com o apoio do Fórum Cultural Mundial, da Central de Movimentos Populares e da União Nacional dos Estudantes. Cada Seminário reuniu instituições e movimentos da sociedade civil, de acordo com os respectivos setores de atuação, buscando abranger o maior número de movimentos e entidades ligadas à produção simbólica e com atuação regional ou nacional. Em todos eles ocorreu uma palestra de abertura sobre o tema da Conferência Nacional, por intelectuais de diferentes olhares: ministro Gilberto Gil, Danilo Miranda, Teixeira Coelho, Durval Muniz de Albuquerque e o secretário Márcio Meira. Também estiveram participando dessa fase gestores municipais e estaduais, além de técnicos do próprio MinC e entidades vinculadas, como o IPHAN, FUNARTE, Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Palmares e Fundação Casa de Rui Barbosa.

Cerca de 600 representantes de entidades e movimentos participaram dos Seminários realizados em Cuiabá/MT, Juazeiro/BA e Petrolina/PE, Londrina/PR, Juiz de Fora/MG e Manaus/AM, elegendo 124 delegados e indicando propostas a serem debatidas na 1ª CNC.

## Plenária Nacional

A Plenária Nacional, ocorrida de 13 a 16 de dezembro de 2005 em Brasília, finalizou o processo, reunindo 1.200 delegados eleitos e observadores, provenientes dos Estados e Municípios, especialmente das Conferências Estaduais e dos Seminários Setoriais de Cultura, de Conferências Municipais e Intermunicipais de Estados que não realizaram conferências, membros de diversos conselhos e câmaras setoriais ligadas ao MinC, além de convidados e representantes das entidades parceiras e do Ministério da Cultura, para debater e elaborar um conjunto de propostas de diretrizes de política de cultura que irão subsidiar as políticas nas diversas instâncias de governo, dentre elas o Plano Nacional de Cultura.

DIÁLOGO

PERTINENTE:

A participação da sociedade na construção de uma política pública de cultura

35

## Desdobramentos da 1ª Conferência Nacional de Cultura

O DIÁLOGO CONDUZIDO PELO ESTADO

Decorridos cinco meses da realização da 1ª CNC, alguns desdobramentos importantes já podem ser percebidos. A 1ª CNC representou um momento singular de mobilização da sociedade em torno do tema da cultura, na medida em que deu visibilidade à participação social, consolidando o processo iniciado em 2003. Logrou ainda concretizar uma parceria sistemática com a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, a Confederação Nacional da Indústria - CNI/SESI/SENAI, a Confederação Nacional do Comércio - CNC/SESC/SENAC, a Organização dos Estados Ibero-americanos - OEI e a UNESCO.

A Conferência favoreceu a rearticulação do Fórum de Secretários de Cultura das Capitais e criou espaço e ambiente político para a articulação de um Fórum de Secretários Municipais de Cultura, reunindo pequenas e médias cidades de todos os estados. Essas articulações legitimaram os Fóruns como instâncias de interlocução com o Ministério da Cultura, além de contribuir para a indicação dos representantes dos municípios no Conselho Nacional de Políticas Culturais.

Outra perspectiva que se delinea diz respeito à criação de um Fórum Nacional de Cultura, reunindo os delegados escolhidos pela sociedade eleitos para a 1ª CNC. Nos vários encontros com as delegações estaduais, o MinC se fez representar no Rio Grande do Sul, Pará, São Paulo, Alagoas, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina, além de estar acompanhando as realizações em outros estados. Dentre as prioridades do Fórum está o acompanhamento da elaboração e tramitação do projeto de lei do Plano Nacional de Cultura, além de sua atuação como catalisador da mobilização para a segunda Conferência Nacional.

Por iniciativa dos deputados Gilmar Machado (PT-MG), Paulo Rubem Santiago (PT-PE) e Iara Bernardi (PT-SP), as diretrizes da 1ª CNC foram reunidas e apresentadas na forma de Projeto de Lei (nº. 3865/2006) como conteúdo do Plano Nacional de Cultura. Trata-se de um plano inicial a ser aprimorado e acrescido das contribuições de setores organizados da sociedade, pesquisadores das Universidades, técnicos do MinC, dentre outros. Uma comissão integrada por representantes do MinC, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, da Comissão de Educação do Senado, do Fórum de Pró-Reitores de Extensão e do Ministério da Educação está com a tarefa de formular o projeto final de um Plano Nacional, efetivamente capaz de atender às necessidades da Cultura no país. Ressalta-se, porém, que o documento inicial já contempla o respeito às diretrizes formuladas na Conferência Nacional e estreita a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Outro desdobramento da 1ª CNC diz respeito à aproximação entre os Ministérios da Educação e da Cultura, resultante da articulação com a Comissão de Educação e Cultura - CEC da Câmara, que intermediou a participação do MinC nos Seminários de Avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE, organizados pelo Ministério da Educação - MEC nas cinco regiões do país. Tais seminários constituem-se numa etapa do processo de revisão do PNE (em vigor desde o ano de 2001), envolvendo estados e municípios de todo o território nacional, para promover a avaliação e estimular a criação dos planos estaduais e municipais decenais correspondentes. Mais uma vez as diretrizes da 1ª CNC, junto com as propostas do Seminário das Culturas Populares, das Câmaras Setoriais e do Plano Nacional do Livro e Leitura no campo da educação, orientaram o MinC na elaboração de um documento apontando concretamente modos de integração entre a cultura e a educação, para apresentação e debate nesse ciclo de seminários. A aproximação com o MEC é fundamental e ocorre no momento em que esse Ministério realiza uma ampla consulta nacional a educadores dos mais diversos níveis de representação, possibilitando ao MinC um debate com os setores de ensino nos estados e municípios, diálogo decisivo na validação das diretrizes apresentadas.

Encerrada a 1ª CNC, a expressiva demanda de mais de 1.700 municípios por apoio ao cumprimento dos demais itens estabelecidos nos protocolos de intenções norteou a Secretaria de Articulação Institucional - SAI, na escolha de duas ações prioritárias para 2006. A primeira delas centrada na discussão sobre conselhos e a segunda priorizando a aproximação entre o MinC e os entes federados.

Em abril deste ano, iniciou-se o debate sobre conselhos com a realização da oficina *O papel dos conselhos no Sistema Nacional de Cultura*, durante o evento da TEIA Cultural em São Paulo, reunindo conselheiros de Cultura de mais de quinze estados e de diversos municípios. A mobilização de conselheiros de Cultura de todo o país e as discussões surgidas na oficina levaram a SAI a planejar um Encontro Nacional de Conselhos para o segundo semestre de 2006.

Um outro movimento teve início com a realização de oficinas em diversos estados, e muitas estão sendo programadas, como piloto da segunda ação, denominada *Oficinas do SNC*, prevista para o segundo semestre deste ano. Nas *Oficinas* a atuação do MinC estará centrada em cidades-pólo nos mesmos moldes das conferências intermunicipais, abrindo diálogo com centenas de cidades simultaneamente, incentivando a articulação regional entre municípios e debatendo meios e processos para fortalecer as instituições culturais no país, tanto no âmbito do poder público como no da sociedade. As *Oficinas do SNC* serão também fórum de consulta e pactuação da arquitetura institucional do Sistema Nacional de Cultura com gestores públicos e da sociedade. Nesse processo buscar-se-á o envolvimento das Universidades locais, dos parlamentares dos estados, agentes culturais dos sistemas “S”, entre outros, almejando a construção compartilhada e colaborativa das estruturas necessárias ao estabelecimento de um sistema público para o campo da Cultura no país.

DIÁLOGO  
PERTINENTE:  
A participação  
da sociedade  
na construção  
de uma política  
pública de  
cultura

37

## Conclusão

A experiência dos vários diálogos, desde o início, do governo foi decisiva para a ampliação, institucionalização e democratização dos laços entre a instância federal, movimentos e entidades da sociedade civil, governos municipais e estaduais e outros setores do tecido social.

Esse processo culminou com a 1ª Conferência Nacional de Cultura, que provocou uma expressiva mobilização da comunidade cultural do país, contribuiu para a aproximação dessa comunidade com o MinC e elevou a cultura, nos estados e municípios, a outro patamar e aproximou a agenda da cultura dos cidadãos. Igualmente consolidou de maneira eloqüente a orientação política de descentralização e desconcentração que caracterizam a atual gestão do MinC, tornando o Ministério mais presente em regiões do país onde nunca estivera.

De outra parte, todos os canais de interlocução estabelecidos pelo MinC, em particular a Conferência Nacional, proporcionaram uma experiência ímpar a milhares de produtores culturais que, pela primeira vez, foram convidados a contribuir na definição de políticas públicas de cultura, no âmbito nacional, e puderam conhecer melhor o trabalho realizado pelo Ministério da Cultura desde 2003.

A 1ª CNC também ampliou a compreensão do Ministério da Cultura sobre a produção cultural brasileira, tanto em termos de sua distribuição territorial quanto de sua organização por setores, reforçou diagnósticos sobre a riqueza e as desigualdades culturais e apontou diretrizes essenciais à elaboração das políticas de cultura para o país.

Em todo esse processo, especialmente na Conferência, a dimensão nacional e a complexidade da proposta do SNC se evidenciaram, assim como se comprovou a expectativa e a necessidade existente, em todos os locais, de uma maior articulação dos três níveis de governos e destes com a sociedade.

No setor público, o número crescente de assinaturas dos protocolos de adesão ao SNC, além de gerarem as demandas de apoio ao MinC, têm estimulado a criação de estruturas seja para a organização da gestão da cultura nos estados e municípios, seja para a institucionalização do diálogo desses entes com a sociedade.

O Sistema Nacional de Cultura configura-se um desafio a ser enfrentado e uma missão a ser cumprida, com respaldo em ampla mobilização que garanta e qualifique os espaços de participação social, profissionalize a gestão cultural e articule o poder público.

Todo esse processo, incluída a implantação do Sistema Nacional, confirma a opção do Ministério da Cultura por uma política fundada no diálogo com a sociedade.

- 38 A experiência dialógica, desencadeada e vivida pelo MinC, na construção de uma política pública de cultura reforça nossa convicção de que somente a sociedade mobilizada, em sintonia com o Estado, é capaz de perenizar as estruturas democráticas erguidas.

P A R T E I I



# **Gestão cultural, participação social e direitos no campo da cultura: considerações preliminares**

**LIA CALABRE**

*Setor de Estudos de Política Cultural*

Fundação Casa de Rui Barbosa

Ministério da Cultura

A atual gestão do Ministério da Cultura teve como primeiro desafio a consolidação efetiva da existência do Ministério da Cultura - MinC, elevando-o ao mesmo patamar de importância que o restante dos ministérios. Tendo sua origem na divisão da pasta da educação e cultura, em 1985, o MinC viveu, nesses vinte anos de existência, constantes processos de descontinuidade administrativa.

Logo no início da gestão foi lançando uma discussão nacional sobre a lei de incentivo à Cultura que o MinC iniciou seu diálogo, agora assentado em novas bases, com o conjunto da sociedade brasileira. O “Cultura para todos” reuniu para o debate os segmentos mais diversos da sociedade brasileira em todo o país, recolhendo sugestões que, ao longo da gestão, vêm sendo transformadas em ações políticas. O “Cultura para todos” atingiu mais diretamente os setores interessados na implementação de projetos através das leis de incentivo, fornecendo um quadro através do qual se pode realizar alguns diagnósticos do campo da produção cultural brasileira.

Um segundo momento de diálogo nacional foi o da “I Conferência Nacional de Cultura”, com todas as suas fases preparatórias que obtiveram um alto grau de mobilização nos estados e municípios. O conjunto do processo, somado aos resultados da Conferência, também nos serve de base para tentarmos montar um quadro das áreas da gestão e da produção cultural brasileira.

Vivemos em um país de dimensões continentais, portador de uma ampla diversidade cultural e que sofre o processo de uma também ampla desigualdade social. Esse quadro de múltiplas diferenças torna complexa a busca de implementação de projetos nacionais, principalmente pelo aspecto das desigualdades sociais, que significa, na prática, níveis educacionais, de renda e de saúde absolutamente distintos.

Entre as demandas surgidas nas diversas etapas de realização das conferências de cultura locais (municipais, intermunicipais, estaduais e seminários setoriais) estava a de maior acesso às informações sobre o campo da administração pública federal. Nesse caso isso significa em grande medida conhecer melhor (ou mesmo conhecer) o MinC e seu conjunto de ações. Para a grande maioria dos municípios, representados pelos gestores públicos e privados, classe artística e alguns segmentos da sociedade civil, aquela era a primeira vez que travavam contato com o MinC. Uma outra questão importante é o fato de que muitos municípios se encontram em processo de estruturação do campo da administração municipal de cultura. Junto a isso, também são encontradas experiências municipais de gestão cultural muito bem-sucedidas nos mais diversos aspectos, tais como: gestão pública, participação social, ações intermunicipais, consórcios de setores privados, etc.

Temos ainda o fato de que a área de formação de gestores de cultura é de criação recente, o número de cursos (graduação, especialização e pós-graduação) ainda é pequeno e concentrado em algumas regiões. A produção e a divulgação dos trabalhos teóricos e dos relatos práticos sobre esse campo também são restritas.

Frente ao quadro encontrado, cabe ao MinC contribuir na construção de metodologias de ação participativa que busquem a ampliação das competências para a gestão cultural nas áreas pública e privada, promovendo o intercâmbio dos diferentes protagonistas sociais.

O conteúdo do projeto Oficinas do SNC foi elaborado com base em parte do diagnóstico realizado a partir dos resultados obtidos com o processo de realização da Conferência Nacional de Cultura e levando-se em consideração o quadro conjuntural nacional do campo da cultura.

As oficinas têm uma primeira parte dedicada à apresentação das ações e dos programas do MinC como um todo – secretarias e vinculadas. Em geral, quanto mais nos afastamos dos principais centros urbanos, menor é o grau de informação encontrado, esse é um dos grandes obstáculos que o MinC tem que ultrapassar. Um dos objetivos do projeto Oficinas é o de municiar os participantes com ferramentas que os permitam, sozinhos, localizar as informações que lhes sejam necessárias. Em termos práticos, isso significa que os participantes serão apresentados ao Sistema MinC através de seus principais projetos e programas acompanhados de instruções de como manter esse conhecimento sempre atualizado. O Sistema MinC foi criado, visando fortalecer a integração, o debate e a comunicação entre secretarias (Articulação Institucional; Audiovisual; Identidade e Diversidade; Incentivo e Fomento à Cultura; Políticas Culturais; Programas e Projetos Culturais) e entidades vinculadas ao Ministério (Agência Nacional de Cinema; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional de Arte; e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). A primeira parte desse volume conta com um históri-

co da construção do sistema público federal chegando até ao processo de implantação do Sistema Nacional de Cultura. Junto a este temos a reconstituição de parte da ação do atual governo e do Ministério da Cultura nos últimos anos.

Com o objetivo de contribuir para a democratização dos conhecimentos na área cultural, o presente volume apresenta três estudos de especialistas, especialmente encomendados pelo MinC, sobre: gestão cultural, participação social e direitos culturais. Os trabalhos foram elaborados de maneira a fornecer informações e referências bibliográficas atualizadas. Integra ainda o conjunto da publicação uma seleção de documentos que se encontra na seção dos anexos.

GESTÃO  
CULTURAL,  
PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL E DIREITOS  
NO CAMPO DA  
CULTURA:  
CONSIDERAÇÕES  
PRELIMINARES



# Para uma discussão sobre política e gestão cultural

ISAURA BOTELHO <sup>1</sup>

## Introdução

UM POUCO DE HISTÓRIA

A organização da área de cultura no Brasil tem três momentos importantes e se inicia com a vinda de D. João VI, com a criação das primeiras instituições culturais como a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas-Artes, o Museu Histórico Nacional, por exemplo. Porém, é na década de 1930 que se implantou um sistema verdadeiramente articulado em nível federal, quando novas instituições foram criadas com o fito de preservar, documentar, difundir e mesmo produzir diretamente bens culturais, transformando o governo federal no principal responsável pelo setor. É nesse período que se criam o Conselho Nacional de Cultura - decreto-lei nº 526 em 1938 -, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - decreto-lei nº 25 de 30/11/1937 -, o Serviço Nacional do Teatro - decreto-lei nº 92 de 21/12/1937 -, o Instituto Nacional do Livro - decreto-lei nº 93 de 21/12/1937 -, o Serviço de Radiodifusão Educativa - em 1936 é feita a doação de Roquette Pinto ao Estado, o Instituto Nacional do Cinema Educativo - 1936 - e se incorporam ao sistema, instituições existentes desde o período do império: a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional de Belas-Artes, o Museu Histórico Nacional. A Casa de Rui Barbosa, criada em 27/5/1929, foi incorporada ao Ministério da Educação e Saúde desde 1/12/1930.

O terceiro momento foi nos anos 70, quando houve uma grande reformulação do quadro existente até então e, mais uma vez, instituições foram criadas para atender às novas necessidades do período. Nesse momento, a ditadura militar implantada no país, desde o golpe de 1964, preparava a abertura democrática e necessitava melhorar sua imagem, tanto no país como no exterior, principalmente junto aos setores mais claramente de oposição, numa conjuntura em que, apesar do regime, perdurava uma relativa hegemonia cultural da esquerda no país.

A política de cultura do governo foi formulada, em 1975, no documento Política Nacional de Cultura (PNC). Pela primeira vez o governo federal inclui a cultura dentre suas metas

---

1. Doutora e mestra na área de comunicação; Analista Executivo da Fundação Memorial da América Latina e Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

políticas, formalizando um conjunto de diretrizes para o setor que se refletiu imediatamente num novo desenho institucional. Órgãos foram criados a partir de algumas demandas específicas de setores artísticos, como é o caso da Fundação Nacional de Arte - FUNARTE; outros a partir da aglutinação de institutos já existentes, como a Empresa Brasileira de Filmes – Embrafilme; outros, ainda, tiveram seu raio de ação ampliado, como o Serviço Nacional de Teatro. Foram criados conselhos para tratar dos aspectos legais dos setores ligados à indústria cultural, como o Conselho Nacional do Direito Autoral – CNDA – e o Conselho Nacional de Cinema - CONCINE. Tinha-se ali, na verdade, a estrutura que veio redundar na criação do Ministério da Cultura em 1985.

A partir de 1982, com as primeiras eleições diretas para os governos estaduais depois do golpe de 64, alterações sensíveis nas políticas regionais começaram a preparar o clima para a criação do futuro Ministério da Cultura. A área cultural se viu fortalecida pela criação de secretarias de cultura nos Estados, desligadas das de educação. Embora isto não significasse na prática um maior investimento de recursos no setor, foi pelo menos um indicador de movimentos no plano político, pois deu maior visibilidade e prestígio à área cultural na esfera de governo. Além disso, a criação de Fóruns de Secretários Estaduais e Municipais para encaminhar demandas de suas pastas e para tentar articular trabalhos conjuntos, teve como consequência a criação do ministério específico, solução que lhes parecia a mais adequada para a resolução de suas carências orçamentárias e políticas.

O governo de Fernando Collor de Melo se iniciou pondo fim nas instituições federais de apoio à produção cultural e ao patrimônio, que foram aglutinadas em duas novas instituições: O Instituto Brasileiro de Arte e Cultura - IBAC – e o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC –, ambos sem nenhum prestígio político ou apoio orçamentário. O Ministério foi rebaixado ao status de Secretaria da Presidência da República. Esta situação foi de tal gravidade que, mesmo com os esforços de reconstituição – a secretaria volta a ser ministério pela promulgação da lei nº. 8.490 de 19/11/1992 – realizados a partir de 1993, no governo Itamar Franco, sente-se ainda hoje o golpe deflagrado então. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), o Ministério foi pouco a pouco recuperando sua presença no debate público e se esses anos foram marcados por um pesado investimento político nas leis de incentivo fiscal, eles também se caracterizaram pelo esvaziamento do papel nacional e político das instituições do MinC.

## A legislação

No aspecto legal, um importante mecanismo de diversificação de fontes de financiamento, o Estado brasileiro, além da legislação sobre o direito autoral, se restringiu às áreas patrimoniais e a leis de reserva de mercado para o cinema (ambas criadas no período Vargas), estas últimas extintas pelo governo Collor. A primeira lei de incentivos

fiscais, a Lei Sarney, aprovada em julho de 1986, alcançou uma ativação relativa da vida cultural, mas foi abortada em nome de malversações nunca comprovadas, no pacote de extinção de todos os subsídios federais, em 1990. Para substituí-la, Collor sancionou a Lei Rouanet (lei 8.313/92, que leva o nome do então secretário da Cultura, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet) em 1992, na tentativa de reparar a destruição feita e responder à pressão dos setores artísticos mais atingidos, como foi o caso do cinema.

Além da Lei Rouanet, temos a Lei do Audiovisual (lei 8.685/93), promulgada durante o governo Itamar Franco em 1993, com o objetivo de criar condições para a retomada da produção cinematográfica nacional. Bem-sucedida até o momento, principalmente pelas generosas possibilidades que oferece ao investidor privado, permitiu a ativação da produção, que passou de cerca de quatro lançamentos em 93 para mais de 30 já em 98, provocando grande euforia no setor. Embora ainda não tenhamos alçado os patamares do período em que existia a Embrafilme, em 2005 foram lançados 51 longas-metragens e espera-se cerca de 60 em 2006, todos com o concurso das duas leis: a Rouanet e a do Audiovisual <sup>2</sup>.

Ao lado da legislação federal tem aumentado o número de estados e municípios que vêm aprovando leis de incentivo fiscal. Os resultados apresentados até agora, embora ainda não tenham sido submetidos a análises efetivas, denotam, pelo menos, uma mudança: os poderes públicos começam a se conscientizar da necessidade de se criar mecanismos mais amplos e mais descentralizados para o financiamento das atividades culturais.

## Algumas observações sobre a conjuntura atual

Depois de tantas idas e vindas o Ministério da Cultura deu início, desde 2003, a um intenso processo de discussão e reorganização do papel do Estado na área cultural. Nesse sentido, houve um grande investimento no sentido de recuperação de seu orçamento, discussão de mecanismos que possibilitassem uma melhor distribuição de seus poucos recursos do ponto de vista do equilíbrio regional. Mais importante ainda é o fato de o Ministério vir investindo na recuperação de um conceito abrangente de cultura, o que o leva a considerar como fundamental a articulação entre cultura e cidadania, cumprindo um importante papel de divulgador que termina por influenciar políticas em níveis regionais e municipais. Uma reformulação institucional importante foi implementada no sentido de devolver às instituições a ele vinculadas o poder de conduzir as políticas específicas de suas áreas, a partir da criação de Câmaras Setoriais das diversas expres-

---

2. Nos anos 70/80 jogaram o patamar da produção nacional para a faixa média de 86 filmes por ano (sendo o pico em 1986, com 112 filmes produzidos). A Embrafilme esteve presente numa faixa entre 30 a 40% destas produções.

sões artísticas, promovendo uma mobilização de cada um desses setores de forma até agora única. Desta forma, estas instituições vêm recuperando uma presença nacional, papel que deixaram de exercer desde o final dos anos 80.

Ao lado disso, o Ministério da Cultura incentivou intensa mobilização nacional em torno de conferências municipais, estaduais, culminando com a nacional em novembro de 2005, para dar substância ao Sistema Nacional de Cultura, que, se estabelecido e não sofrer solução de continuidade em próximas gestões, organizará a articulação entre os entes da federação e a sociedade civil. Neste Sistema, o diálogo e a negociação permanente entre as instâncias municipal, estadual e federal deverão constituir não só a novidade desse mecanismo, bem como permitirão a otimização de recursos humanos e materiais no desenvolvimento da vida cultural brasileira. Ou seja, dentre outras ações e programas importantes que foram iniciados (e que não cabe aqui arrolar), o Ministério da Cultura vem investindo em ações estruturantes que nos permitem esperar uma melhoria significativa de espaços de gestão intergovernamental e de co-gestão com os movimentos culturais.

## Definição do universo de atuação

O grau de abrangência da definição de cultura é que estabelece parâmetros para se determinar as estratégias de uma política cultural. Considerar este campo como um espaço fundamental de ação de política pública nos obriga, portanto, a identificar claramente os objetivos e as estratégias necessárias para se dar conta da complexidade desse universo. Os caminhos escolhidos são diferentes conforme se adote uma ou outra das acepções de cultura existentes.

Não se trata aqui de mergulhar numa discussão teórica sobre a questão, mas de enfrentar o conceito de “cultura” nos seus aspectos mais relevantes para a demarcação de terrenos de ação; ou seja, para a nítida observação do campo da cultura como um espaço fundamental de ação de política pública, sem nos deixarmos levar por abrangências excessivas, que terminam por dificultar e, por vezes, impedir uma atuação eficiente.

Por isso, faremos considerações sobre duas dimensões da cultura, ambas igualmente importantes, mas que requerem estratégias diversas, quando se fala em uma política pública. Trata-se da cultura na sua dimensão mais abrangente, e na sua dimensão mais restrita, e que devem ser atendidas por diferentes estruturas do aparato governamental.

Falemos, primeiramente, da dimensão antropológica da cultura, que é a dimensão mais abrangente. Nela a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, onde estes elaboram seus modos de pensar e sentir, seus valores, e encontram um espaço para a construção e manejo de suas identidades e de suas diferenças: falamos aqui da maneira pela qual os indivíduos constroem sua vida cotidiana, seus significados e

costumes próprios. Ou seja, neste plano, pode-se dizer que a *cultura é tudo* que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando. Ele é também essencialmente o espaço da qualidade de vida e do exercício da cidadania.

A cultura, tomada nesse sentido, depende de mudanças que devem atingir a sociedade como um todo a ponto de interferir nos estilos de vida de cada um, exatamente onde, em geral, as transformações se dão de forma bem mais lenta, pois aqui se fala de hábitos e costumes arraigados, consideram-se as relações familiares, as relações de vizinhança e a organização dos diversos espaços por onde se circula habitualmente; considera-se também o trabalho, o uso do tempo livre, etc.

Dado que esta primeira dimensão da cultura está presente em todos os aspectos da vida humana, ela não pode ser de exclusiva responsabilidade do setor cultural no aparato de governo. O setor de administração cultural tem um papel a cumprir, porém, muitas das decisões que afetam diretamente a área cultural são tomadas em outras instâncias de governo. Em outras palavras, a cultura, nesta dimensão, deve ser uma diretriz do governo em seu conjunto e não apenas uma preocupação do setor responsável por ela. Esta afirmação vale para os três níveis de governo: o municipal, o estadual e o federal.

Diversamente, temos a cultura numa dimensão mais restrita, já que é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão, como a dança, o teatro, o cinema, a música ou as artes visuais, por exemplo. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que permita, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los.

Ou seja, saímos aqui daquela dimensão da cultura que diz respeito aos costumes e ao cotidiano de cada um para aquela que, para se efetivar, depende da existência e do apoio de instituições, de sistemas organizados socialmente. Nesse sentido, falamos de uma organização do campo da produção cultural que permite a formação ou o aperfeiçoamento daqueles que pretendem entrar em circuitos específicos de produção; que cria espaços ou meios que permitam a apresentação de seus resultados (ou obras) ao público; que desenvolve programas ou projetos de estímulo; que cria órgãos de financiamento para os produtores; que cria legislações de proteção e de incentivo. Em outras palavras, consideramos aqui um circuito organizacional que estimula, por diversos meios, a produção, a circulação e o consumo de bens simbólicos, em particular das artes.

Em alguns aspectos, também aqui, no caso deste universo socialmente organizado que mencionamos, é totalmente válida a afirmação feita anteriormente sobre o papel importante de um programa de governo no seu todo – e não só o de sua área de cultura. Basta ver o caso das telecomunicações: os equipamentos culturais mais presentes na vida das pessoas, que são a TV e o rádio, não sofrem a menor interferência dos setores

culturais na formulação de suas políticas ou mesmo de sua regulação. O mesmo se pode dizer da educação, maior transmissor formal da cultura. A falta de interação e de integração entre esses campos traz enorme prejuízo para a vida cultural da população.

## Patrimônio e Produção Cultural

A cultura não é apenas um bem coletivo, uma tradição a preservar. Em sua dimensão antropológica ela é uma produção coletiva, constante incorporação do novo. Quando falamos em propiciar o acesso a ela, estamos falando de algo complexo, que envolve o que vem mais de perto (a produção local) e o que vem mais de longe (a produção nacional e internacional) no espaço e no tempo, na geografia e na história. No limite, está em jogo, nesse sentido, todo o patrimônio cultural até agora produzido pela humanidade, repertório do qual extraímos nossas escolhas e que nos permite o desenvolvimento da vida cultural e o exercício contínuo da criação. Esta herança, ao mesmo tempo em que nos enriquece, re-elabora, por sua vez, este mesmo patrimônio que é aberto, sempre incorporando as novas criações. Nossa aposta é conseguir uma interação com este patrimônio, trazer a nossa contribuição a partir do que tem raízes locais e do que é nossa forma de dialogar com aquilo que é mais ou menos distante. E aqui chegamos a um aspecto importante de gestão cultural.

Como pensar esta articulação do perto e do longe? Como pensar a gestão aberta e ciente do valor da tradição no âmbito de municípios que têm, em sua vida cultural, uma intensa rede de manifestações da cultura popular? Para pensar uma política e uma gestão de cultura que sejam eficazes, é preciso o conhecimento do que acontece em seu entorno e é necessário traçar metas de desenvolvimento do repertório de informação cultural desta comunidade sem preconceitos elitistas ou populistas.

Nas duas direções, ou seja, naquela que vai da cultura popular à sua expansão no cenário nacional e internacional, e naquela que vai do repertório universal à sua incorporação por contingentes maiores da população, nestas duas direções estão em pauta a questão da democracia cultural e do exercício da cidadania.

## Política Pública

Uma política pública se formula a partir de um diagnóstico de uma realidade, o que permite a identificação de seus problemas e necessidades. Tendo como meta a solução destes problemas e o desenvolvimento do setor sobre o qual se deseja atuar, cabe então o planejamento das etapas que permitirão que a intervenção seja eficaz, no sentido de al-

terar o quadro atual. Assim, é fundamental que se levante os recursos materiais e humanos de que se dispõe e aqueles que se necessita obter. Para ser conseqüente, ela deve prever meios de avaliar seus resultados de forma a permitir a correção de rumos e de se atualizar permanentemente.

Uma política pública conseqüente não se confunde com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais. Não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm conseqüência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia criação, formação, difusão e consumo. Ou seja, uma política pública exige de seus gestores a capacidade de saber antecipar problemas para poder prever mecanismos para solucioná-los. Ter um planejamento de intervenção num determinado setor significa dar importância a ele, e não, como alguns acreditam, cometer uma ingerência nos conteúdos da produção. Significa, isto sim, o reconhecimento, por parte dos governantes, do papel estratégico que a área tem no conjunto das necessidades da nação.

O poder público fomentador é aquele que vê com clareza os problemas que afetam a área cultural em todos os elos da cadeia da criação – produção, difusão, consumo; que sabe se posicionar, dividir responsabilidades com potenciais parceiros governamentais em todas as instâncias administrativas e, finalmente, que conclama e estimula a sociedade a assumir sua parte. Não cabe aqui a descrição de todas as responsabilidades decorrentes dos elos da produção cultural, mas é importante lembrar que a infra-estrutura necessária para se manter a área é imensa e de caráter diverso e pouco visível. Claro que os poderes públicos sozinhos não dão conta da tarefa.

No entanto, é através da formulação de uma política cultural que se pode hierarquizar as prioridades e pensar numa política de diversificação de fontes de financiamento, quadro dentro do qual uma lei de benefício fiscal é apenas um dos aspectos possíveis. Isto implica também em estratégias de comprometimento de outras instâncias do poder público, onde a negociação política é fundamental. Refiro-me aqui ao estabelecimento de mecanismos que forcem a participação de estados e municípios e que, ao mesmo tempo estimulem a contribuição da iniciativa privada. No caso desta última, vale insistir que mesmo esta fonte depende, em última instância, de uma vontade política do poder público que abre mão de parte de impostos que lhe são devidos e transfere, para a sociedade civil, o direito de escolha dos projetos ou instituições onde investir estes recursos.

## Democratização da cultura

Nos anos 60-70 costumava-se falar muito nas políticas de democratização da cultura, mas vendo tudo numa única direção, o que é um equívoco. Ainda hoje se fala muito nisso. O que são estas políticas? Elas partem do pressuposto de que existe uma Cultu-

ra – com C maiúsculo – que deve ser difundida. Esta cultura é a cultura erudita, clássica, legitimada. As políticas de democratização pressupõem ainda que basta haver um contato do público – também este visto como único, homogêneo – com as obras para que se estabeleça uma relação duradoura entre eles. No entanto, todas as políticas que investiram pesadamente nesse paradigma não foram bem-sucedidas. Supunha-se que os principais problemas que impediam as camadas populares de ter acesso a esta cultura, eram, basicamente, a falta de espaços culturais que a veiculassem ou porque os preços eram muito altos.

Nos países onde são feitas, periodicamente, pesquisas para conhecer como é de fato a vida cultural da população, estas mostraram que, ao contrário do que se esperava, os altos investimentos na construção de espaços culturais voltados para esta Cultura (com C maiúsculo) e para o rebaixamento de preços de espetáculos, por exemplo, não haviam alterado o quadro de desigualdade de acesso da população à produção cultural legitimada. Na verdade, estas políticas privilegiam aqueles que já são consumidores destas práticas, e que, em função dos subsídios dados pelos poderes públicos, passam a ir mais ao teatro, compram mais livros, assistem a mais concertos e assim por diante. Claro que isto não é um problema, ao contrário. Todos queremos poder fazer mais e mais aquilo que gostamos. A questão é que esta política não resolveu aquilo que era seu maior objetivo: incorporar novos setores sociais no mundo destas práticas eruditas.

Algo que poderia nos parecer óbvio hoje, mas que não era naquela época, é que existem culturas no plural e que a cultura erudita é apenas uma dentre as diversas expressões possíveis. Além disso, deve-se reconhecer o fato de que não existe um único público, um público uniforme. Eles são tão diversos quanto as diferentes expressões culturais.

Desta forma, chegou-se àquilo que hoje se procura pregar em substituição ao paradigma da democratização cultural: são as políticas de democracia cultural, que ao contrário da anterior, têm por princípio favorecer a expressão da diversidade cultural. Ao invés de concentrar todo o esforço na condução de todos às mesmas fontes (museus, concertos, por exemplo), ela deve fornecer aos diversos segmentos da população os meios de desenvolvimento de expressões que, dialogando ou não, com a cultura tradicional, estejam em sintonia com suas próprias necessidades e exigências. A democracia cultural pressupõe a existência não de um público único e uniforme, mas de vários públicos, no plural, com suas necessidades, suas aspirações próprias e seus modos particulares de consumo e fruição, tanto no que se refere à cultura mais local quanto àquela que pertence a um universo mais amplo, nacional ou internacional.

Nesta nova perspectiva, o desafio é maior e, acredito, mais legítimo. Saímos de um campo unidirecional, cheio de certezas, onde se sabia que cultura deveria ser privilegiada, para o universo da diversidade cultural, isto tanto no fazer quanto na recepção deste fazer.

Outra questão importante merece ser considerada: nesse paradigma de democratização da cultura há uma tendência a considerar a população apenas como público, e não como participante ativa da vida cultural. Ou seja, temos aqui uma questão que se coloca geralmente como um desafio para os formuladores de políticas de cultura. Qual deve ser o foco destas políticas: a população ou a comunidade dos produtores (artistas)? Sabe-se que uma das mais importantes formas de se formar um público é a partir da experiência vivida pelos indivíduos: ou seja, ter a possibilidade de fazer dança, teatro ou música. Se incluídas na formação de cada um, este é, talvez, o passo mais importante para se conhecer essas outras linguagens e seus códigos, de maneira a alterar a relação com estas manifestações. É a chance de alterar o padrão de relacionamento com as artes, ou seja, sair de uma fruição apenas de entretenimento para uma prática na qual este se desdobra num processo de desenvolvimento pessoal. Isto quer dizer que, para atender tanto a população quanto a comunidade de produtores, as políticas devem levar em consideração a formação no sentido amplo: a formal – mediante o uso da escola – e a informal – pela oferta de oportunidades (programas ou projetos) fora da escola. Nesse último caso, a existência de equipamentos culturais multidisciplinares pode cumprir um importante papel formador.

Retomando o que já foi dito, uma política pública deve ser um todo coerente, atendendo a todos os elos da cadeia de produção. Tendo como foco esta política a vida cultural da sociedade, conduz a que tanto as necessidades da população, como as demandas específicas dos demais agentes que participam nessa cadeia de produção, que envolve a criação, a circulação (difusão) e o consumo (fruição), sejam atendidas.

PARA UMA  
DISCUSSÃO  
SOBRE POLÍTICA E  
GESTÃO CULTURAL

53

## O financiamento

Como toda política pública, as políticas culturais também necessitam prever, em seu planejamento, as suas fontes e mecanismos de financiamento. No entanto, é a clareza quanto às prioridades e quanto às metas a serem alcançadas em curto, médio e longo prazos que possibilitará a escolha de estratégias diversificadas e adequadas para o financiamento das atividades artísticas e culturais. A cada elo específico correspondem medidas de caráter diferente, bem como parcerias diversas, quer em nível de governo quer em nível privado. A aglutinação de interesses comuns de determinados grupos e setores cumpre um importante papel nesta identificação de parcerias possíveis.

Geralmente, são duas as maneiras adotadas pelos poderes públicos com relação ao financiamento das atividades culturais. A primeira delas é o subsídio direto a fundo perdido e, nesse caso, o retorno esperado é o desenvolvimento daquela atividade. Assim, este investimento é encarado como um benefício para a sociedade em geral. A outra forma é o subsídio indireto, mediante incentivos fiscais, tanto por uma legislação es-

pecífica para a cultura e para as artes quanto por leis que, beneficiando toda a sociedade, a beneficiam também. Um bom exemplo desse tipo de legislação geral é o seguro-desemprego que tem importante impacto econômico na área de artes cênicas em países como os Estados Unidos, França e Holanda, para citar apenas alguns.

Os subsídios diretos não só aumentam a disponibilidade de recursos para o setor, como também reduzem a sua dependência de outras fontes de financiamento. Por exemplo, libertam a área cultural das pressões comerciais dos patrocinadores. Outro aspecto importante é o fato de que os poderes públicos são aqueles, em princípio, mais comprometidos com o financiamento/ apoio de atividades experimentais e de vanguarda, o que em geral assusta patrocinadores privados que não costumam assumir riscos que possam comprometer a sua imagem.

Apesar dos esforços do Ministério da Cultura no sentido de recompor seus orçamentos, a produção cultural brasileira continua extremamente dependente das leis de incentivo fiscal federal, estaduais e municipais. Os recursos orçamentários dos órgãos públicos, em todas as esferas administrativas, são tão pouco significativos que suas próprias instituições concorrem com os produtores culturais por financiamento privado. Isso contrasta com passado recente (anos 70-80) onde a responsabilidade maior pelo suporte a esta produção era dos poderes públicos mediante o subsídio direto.

Esta dependência das leis tem gerado um predomínio da discussão sobre o financiamento a projetos, desviando-nos do debate sobre as políticas culturais. Rendermo-nos a isso significa aceitarmos uma inversão no mínimo empobrecedora: o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente das políticas culturais. São elas que devem determinar as formas mais adequadas para se atingir os objetivos almejados. Ou seja, o financiamento é determinado pela política e não o contrário.

O financiamento é um dos mais poderosos mecanismos para se levar a cabo uma política pública já que é através dele que se pode intervir de forma direta na solução de problemas detectados ou no estímulo de determinadas atividades, com impactos relativamente previsíveis. No entanto, para que um sistema efetivo de financiamento às atividades culturais funcione é obrigatório que se estabeleça uma política pública onde parcerias, tanto entre áreas de governo, num plano horizontal, quanto entre as três instâncias administrativas, num plano vertical, são fundamentais para conquistar novas fontes públicas e privadas de financiamento.

## **Leis de benefício fiscal – subsídio indireto**

A busca pelo patrocínio privado reflete um movimento mundial. A partir dos anos 80, motivados pela crise econômica e pelas soluções procuradas dentro do chamado qua-

dro neoliberal, os governos começaram a cortar seus financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente para a cultura. Poucos são os países que não acompanharam esse movimento, sendo a França aquele que mais se destaca nesse panorama, mantendo a tradição de presença maciça do Estado no financiamento às atividades artísticas e culturais. Do ponto de vista do vigor do patrocínio privado, os Estados Unidos continuam sendo o país onde esta forma de subsídio é mais vigoroso, por ter constituído um leque amplo de leis que beneficiam o setor diretamente ou a sociedade em geral (e que portanto também beneficiam o campo da cultura). Deve-se ressaltar, no entanto, que esta característica norte-americana é estreitamente vinculada à tradição histórica e cultural daquele país, onde a sociedade civil é extremamente organizada em torno de seus interesses.

Gostaria de chamar a atenção para o fato de que não é apenas uma lei de incentivos fiscais voltada especificamente para a cultura o único instrumento capaz de carrear recursos para o setor. Várias são as formas que este tipo de suporte fiscal pode assumir de modo a refletir uma política efetiva de governo. Nesse campo, a criatividade é possível e desejável. Os estudiosos do tema localizam, grosso modo, cinco principais tipos:

1. Medidas fiscais que incentivam o investimento privado diretamente nas artes, como contribuições dedutíveis, isenções de impostos sobre heranças/ doação ou riqueza.
2. Medidas fiscais que corrigem desigualdades no tratamento de grupos específicos de contribuintes, como taxação reduzida ou mesmo isenção de impostos para artistas sobre a venda de suas obras (Irlanda e França), por exemplo.
3. Impostos que movimentam recursos de um setor para outro de certa forma relacionado com ele como taxas que incidem sobre a rede hoteleira e que são investidas no apoio às atividades artísticas. Desta forma, estas atividades incrementam o turismo local, revertendo em benefício para os próprios hotéis (S. Francisco/ EUA). Poderíamos incluir nesta categoria as leis municipais do Rio e de São Paulo, que estão estimulando o restauro e manutenção do patrimônio arquitetônico pelos próprios proprietários dos imóveis, que obtêm assim a isenção do IPTU.
4. Impostos com o objetivo de manter o próprio setor, como é o caso da taxação dos ingressos em salas de cinema na França, recursos que vão para o financiamento do cinema. Este tipo de imposto existiu no Brasil e foi uma das grandes fontes de recursos para o financiamento do cinema brasileiro em seus anos de pico, aliada a uma taxação sobre os lucros enviados para o estrangeiro pelas empresas multinacionais. Ainda nesta categoria, podemos mencionar o imposto pago anualmente, na França, por cada proprietário de aparelho de televisão que é direcionada para o financiamento da atividade cinematográfica. Isto acontece também na Áustria e, no caso da Grã-Bretanha, esses recursos financiam parte do funcionamento da rede de rádio e televisão, a BBC.
5. Taxas mais altas para alguns produtos culturais considerados como bens de luxo e cuja demanda é inelástica (ou seja, não sofre variações), como no caso de discos.

Os recursos assim gerados podem ajudar a manter ações voltadas para o estímulo a novos talentos, por exemplo.

Se considerarmos a combinação entre as diversas possibilidades que uma legislação ampla permite, teremos, como vantagem adicional, uma distribuição dos encargos do auxílio à área cultural por diversos setores de governo. Outro aspecto importante é que a alocação de benefícios apoiada em um leque de medidas fiscais diminui o impacto que os cortes de leis específicas têm sobre a área em seu conjunto (como observamos no período Collor com o fim da Lei Sarney). Como mencionado anteriormente, na Holanda, por exemplo, o grande subsídio dado ao teatro advém da existência do seguro-desemprego e não do suporte direto às atividades teatrais. Ou seja, a classe teatral tem o apoio de uma lei trabalhista que atende à sociedade em geral.

A grande questão envolvendo os benefícios fiscais advém do fato de que os governos vêm neles uma forma de estar dando recursos sem ter de aumentar de maneira efetiva seus orçamentos. Em alguns casos, as leis de incentivo vêm servindo não só para desviar a atenção da diminuição dos orçamentos públicos, como, principalmente, para substituí-los. O problema desta substituição, como vimos, é que a lógica do mercado é a da visibilidade, o que favorece megaprojetos com maior garantia de retorno de imagem.

Desta forma, alguém acredita ser possível que a arte inovadora ou experimental, portanto não legitimada e com menor audiência (e implicando riscos no plano do conteúdo), poderá vicejar sem o concurso do apoio governamental? Ou aquelas manifestações de caráter mais local, que não têm a visibilidade necessária para interessar potenciais patrocinadores? E a produção cultural nos estados menos industrializados, onde a captação de recursos junto às empresas é mais difícil ainda, já que as matrizes das empresas se localizam nas regiões Sul e Sudeste, como fica? Como dar conta da nossa diversidade cultural? Como dar conta das necessidades específicas de cada região?

No caso de países como o Brasil, onde existe uma fraca tradição de recursos privados na área cultural, até agora, pouco foi feito para se atrair o investidor “pessoa física”, que é nos Estados Unidos o maior financiador da cultura, com valores que ultrapassam a soma do que é investido pelos poderes públicos e pelas empresas. Este é um público-alvo fundamental, principalmente quando se trata de projetos de visibilidade mais restrita – entendam-se aqui, projetos que provavelmente não interessarão a grandes empresas – mas que podem ser extremamente relevantes para grupos ou comunidades específicas.

A escolha do indivíduo é por aquilo que lhe é mais próximo, por aquilo com o qual mais se identifica e pelo qual ele se dispõe, não só a investir, como a lutar. Por isso é que vejo no investidor individual a fatia que nos falta conquistar e que pode cumprir um papel fundamental na garantia da diversidade das expressões de nossa cultura. É exatamente neste plano que se pode falar no exercício efetivo de uma cidadania cultural, direito expresso na Constituição brasileira.

## A Frente Institucional

Observando agora o lado institucional da questão, gostaria de fazer um exercício e pensar o que seriam estas políticas culturais democráticas e que têm como objetivo a democracia cultural. Falo aqui de cultura como direito e como cidadania.

A democracia se define como um sistema onde há múltiplos atores que perseguem políticas dentro de um padrão mais ou menos competitivo, produzindo resultados e efeitos não necessariamente esperados. Isto significa dizer que, considerados os participantes do jogo, ninguém possui nem pode obter garantias absolutas de que seus interesses triunfarão por completo, assim como ninguém pode estar certo de que suas posições serão continuamente preservadas. Estas incertezas são próprias ao jogo democrático.

Assim, se queremos definir o caráter geral de uma política cultural para a democracia, a única coisa que esta política pode postular é que ela deva produzir arranjos institucionais básicos, de tal forma que eles permitam a expressão dos interesses substantivos dos indivíduos e grupos que compõem a sociedade. Trata-se de criar um modelo institucional de possibilidades através do qual os indivíduos e os diversos grupos da sociedade possam materializar suas demandas culturais, negociá-las, propô-las, discuti-las, com uma mínima segurança de que este arranjo institucional vá garantir que, dada a distribuição de recursos (sejam eles econômicos ou organizacionais), ninguém se verá excluído destes arranjos. Trata-se aqui de criar e de multiplicar uma estrutura de oportunidades envolvendo os diferentes atores do jogo: na esfera do mercado, na esfera das políticas de governo em seus diferentes níveis. O essencial é a pluralidade de ofertas, a variedade de consumos e de práticas. Para tanto, é necessário estabelecer as formas de diálogo, de divisão de responsabilidades, de mecanismos de equilíbrio, etc.

Trata-se, portanto, de sair da teoria para a prática e pensar o papel das três esferas da administração pública, buscando o equilíbrio e a articulação entre as várias esferas do poder público. Na medida em que ele deve estar presente em todos os elos da cadeia da vida cultural: na produção, na circulação e na fruição (ou consumo, como querem alguns), a especificidade desta presença envolve uma adequada mistura de regulamentação e subsídio. Na impossibilidade de sermos exaustivos levantaremos apenas alguns aspectos fundamentais do ponto de vista da responsabilidade das três esferas de governo.

Começemos pela **esfera municipal**. Cabe ao município o conhecimento profundo de suas manifestações, sem que o olhar para fora de sua realidade o impeça de valorizar e estimular as produções locais e, ao mesmo tempo, pensar no que é necessário incorporar para o desenvolvimento local. O município é a instância mais próxima dos «modos de vida» da população e do fazer cultural. É nele que a dimensão antropológica da cultura tem sua concretude. Ele é, portanto, espaço do exercício da cidadania em sentido pleno, bem como da organização da sociedade civil. Formas indiretas de estímulo ao fazer

cultural ou à preservação de patrimônio móvel ou imóvel também são possíveis, a partir de impostos locais. Cabe também à gestão pública municipal desenvolver estratégias de convencimento e parcerias com o setor privado. E, finalmente, deve estabelecer parcerias com o nível estadual e federal, principalmente com relação a ações que ultrapassem os limites de sua jurisdição. Em outras palavras, projetos ou programas que tenham impacto regional ou nacional. Cada vez mais se torna interessante pensar estratégias de desenvolvimento cultural em termos regionais. Isto dá maior força às ações, bem como provoca um efeito de “contaminação” muito positivo. Ou seja, boas práticas servindo de exemplo para outros.

Pensemos agora a **esfera estadual**: ao contrário do município, que tem responsabilidade sobre uma área mais restrita em termos espaciais e populacionais, o Estado tem de pensar uma política que se relacione com todos os municípios. Ao mesmo tempo em que ele tem de dar conta deste diálogo com o conjunto de seu território e de sua população, ele é o intermediário ideal com o nível federal. Se por um lado ele tem obrigação de dar atenção à demanda de cada município, parece-me claro que, se ele não estabelece uma efetiva parceria com o município, fica praticamente impossível atender a todas essas demandas. Nesse sentido, é fundamental que cada uma das esferas administrativas estabeleça claramente as suas responsabilidades, processo de negociação difícil, complexo, mas muito salutar.

Também o Estado pode e deve pensar em formas de subsídio indireto por meio de legislação envolvendo impostos estaduais. A criação de mecanismos de financiamento com critérios claros, que possam beneficiar projetos e programas que representem a diversidade cultural do Estado e que atendam às prioridades de sua política, é também uma forma importante de apoio. Nesse sentido, é interessante que se estabeleçam mecanismos de repasse financeiro mediante contrapartidas do município, contrapartidas estas que nem precisam ser estritamente de ordem financeira. Outro suporte fundamental é a chancela, por parte do Estado, às políticas e ações municipais, estimulando ações regionais, o que reforça não só todos os municípios envolvidos, como também sua própria ação. Nem todo apoio importante passa necessariamente pelo aspecto financeiro: somar esforços de toda natureza é, muitas vezes, o que viabiliza uma boa gestão cultural. Falo aqui de parcerias efetivas, com uma saudável divisão de responsabilidades, onde os setores privados, carreados pelo Estado, podem cumprir também a sua parte. A esfera estadual deve intermediar as relações entre o município e a federação, embora de forma não exclusiva, pois esta intermediação reforça o pacto federativo.

Finalmente, chegamos à **instância federal**. Embora todos os demais níveis necessitem cumprir um papel político importante de vanguarda no debate sobre a cultura enquanto direito e cidadania, enquanto qualidade de vida e elemento formador obrigatório de cada indivíduo, a esfera federal deve ser o grande porta-voz destas questões. Trata-se de uma missão pedagógica que tem como objetivo intervir nas demais áreas do aparato governamental. Este é, no entanto, apenas um dos papéis que a administração federal deve cumprir. Devemos ter claro que a esfera federal deve ter como

prioridade questões de abrangência nacional, e entre elas, uma das mais importantes é a correção das desigualdades regionais tanto no plano geográfico quanto nos planos sociais e culturais.

Sendo o nível administrativo mais “distante” (em termos da quantidade de mediações) do fazer cultural, seu olhar é naturalmente mais superficial, necessitando da implantação de um sistema – como é o Sistema Nacional de Cultura, agora proposto pelo Ministério da Cultura – para se aproximar daquilo que acontece na ponta. No entanto, isto não significa que ele deva ter a responsabilidade de responder às demandas nesse nível micro que é o municipal. O sistema a ser implantado deve funcionar como um importante indicador da diversidade de manifestações e de carências em nível nacional, para que o nível federal, em articulação com a esfera estadual, busque formas de resolver os problemas manifestados.

Também a esfera federal deve ter seus próprios mecanismos de subsídio, seja indireto, por meio de legislações que atendam o setor, ou direto, como é o financiamento a fundo perdido. Tal como na esfera estadual, esse financiamento, com critérios claros e negociados dentro do Sistema, deve exigir parcerias efetivas, sob a forma de contrapartidas por parte do Estado (que por sua vez as exige do município). Desta forma, os recursos se triplicam ao chegar na instância final. Países que adotam este mecanismo para o financiamento de atividades culturais têm tido não só êxito, como reforçam o estabelecimento de um sistema mais estável, mais protegido de clientelismos de toda ordem.

Assim, uma política democrática consiste em assegurar a existência e o desenvolvimento de uma diversidade, não só cultural, como de circuitos culturais – o que inclui grupos e instituições – com suas variadas formas de operação. Ou seja, com a participação dos diversos atores organizados segundo as variadas instâncias institucionais básicas. Temos agora a proposta do Ministério da Cultura com relação à implementação de um Sistema Nacional de Cultura que poderá significar uma efetiva alteração nos modos de se elaborar e manejar as diversas políticas culturais no país. No entanto, para ter vida, esta proposta depende da contribuição e do compromisso de cada um de nós, tanto como representantes de instituições ou movimentos não-governamentais quanto como cidadãos.

## Bibliografia de apoio

SÓ ENVOOLVE TÍTULOS PERTINENTES AO DEBATE DO PRESENTE TEXTO

BOTELHO, Isaura. *“Os equipamentos culturais na cidade de São Paulo”*. in: Espaço e debates. Cidade, Cultura, (In)Civildade. No. 43/44 SP: Annablume, NERU/USP, 2003.

Também disponível no sítio [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

\_\_\_\_\_. *“As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas”*. In *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Editora Fundação SEADE, vol. 15, n. 2, abril/junho 2001. Também disponível no sítio.

\_\_\_\_\_. *Romance de Formação: Funarte e política cultural – 1976-1990*. Rio de Janeiro: Minc/FCRB, 2001.

\_\_\_\_\_. *“A diversificação das fontes de financiamento para a cultura: um desafio para os poderes públicos”* in: Moisés, J.A.; Botelho, Isaura (org.). *Modelos de Financiamento da Cultura*. Rio de Janeiro: Funarte/MinC, 1997.

BOTELHO, I. & FIORE, M. *O uso do tempo livre e as práticas culturais na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório da fase quantitativa. CEBRAP/CEM, 2004.

BOTELHO, I. & FREIRE, Carlos Torres. *“Equipamentos e serviços culturais na região central da cidade de São Paulo”*. In: Comin, A. (coord.) *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. SP: EMURB/ PMSP/CEBRAP/CEM, 2004. pp. 159/198. Também disponível no sítio [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

BOURDIEU, Pierre. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. SP: EDUSP, 2003.

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

BRUNNER, José Joaquin. *América Latina: cultura y modernidad*. México: Editorial Grijalbo, 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *“Cultura”*. In: *Boletim*. Brasília/IPEA, no. 11, pp. 78/97, agosto de 2005.

60

MANNHEIM, Karl. *“A democratização da cultura”* . in: *Sociologia da Cultura*. SP: USP/Ed. Perspectiva, 1974.

MICELI, Sérgio. (org.). *Estado e Cultura no Brasil*. SP: Difel, 1984.

MOISÉS, J.A.; BOTELHO, I. (org.). *Modelos de Financiamento da Cultura – os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte/MinC, 1997.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. RJ: Ed. Paz e Terra, 1992.

# Construindo o público a partir da Cultura — Gestão municipal e participação social

PARTE I

## Pressupostos e Noções

MARTA PORTO <sup>1</sup>

### Preâmbulo

O Brasil retomou o seu processo democrático há menos de duas décadas, mais precisamente em 1985, com o que nós chamamos de período de transição, passando a contar com eleições diretas só em 1990. Ou seja, somos uma democracia representativa recente que ainda esbarra numa cultura arraigada de privilégios de uma pequena parcela da população.

---

*A desigualdade de renda deriva da desigualdade de acesso a um vasto e heterogêneo conjunto de ativos que constituem a riqueza: educação, propriedade, crédito, conhecimento, infra-estrutura, etc. Reduzi-la passa, assim, por democratizar o acesso a esses ativos.*

---

Há um consenso desde o princípio da década de 90 que as estratégias de ampliação do acesso à oferta destes ativos, têm necessariamente que contemplar um vasto e diferenciado conjunto de atores, compartilhado entre diferentes níveis de governo, entidades da sociedade civil e empresas privadas. Esse consenso vem com o processo de democratização do país, onde surgem vários novos atores sociais que lutam por um espaço público ampliado e por ver atendidas as suas reivindicações. É no espaço local que se evidencia de forma mais prática as lutas, as reivindicações e também as potencialidades e oportunidades de encontrar saídas para um desenvolvimento baseado na participação e em uma agenda compartilhada de interesses.

---

1. Jornalista, com especialização e mestrado nas áreas de planejamento e comunicação; Coordenadora editorial de coleções vinculadas a causas públicas.

E é exatamente no bojo do processo de democratização do país em fins da década de 80 que começam a ser identificadas novas modalidades de participação social e do exercício da cidadania, transgressoras face a política da classe média ou classe trabalhadora sindicalizada. Os projetos culturais, a partir da década de 90, se destacaram na conquista dos espaços públicos e na legitimação dos direitos sociais de movimentos comunitários e das periferias dos grandes centros urbanos.

A primeira dessas novas lideranças culturais pode ser identificada, em especial, através de atores juvenis, movimentos culturais que partem da periferia dos grandes centros urbanos, em pequenas comunidades populares. Lutam pela ampliação de sua representatividade política através da expressão de formas artísticas e culturais. A efervescência do diferente começa a nascer nas favelas, nos subúrbios, onde grupos de jovens se organizam para fazer música, dançar, grafitar, produzir fanzines, organizar ações solidárias. Através da apropriação de linguagens artístico-culturais – sem compromisso com a profissionalização ou até com a qualidade do que é produzido — em torno da dimensão cultural que estes grupos se organizam, se articulam, expressam as suas questões cotidianas, suas condições de vida, suas inquietações com o país. As ações culturais passam a ser entendidas como uma potente ferramenta de visibilidade social e territorial, seja pela via da indústria do entretenimento, que na ânsia de renovação constante abre espaços para a decolagem dos novos talentos que surgem, seja pela necessidade de reafirmar através de linguagens artísticas seu universo simbólico e social.

---

*“Se nos anos 60, eram os jovens de classe média, os estudantes que traziam o novo, nos anos 80 e 90, a efervescência do diferente começa a nascer em outros espaços sociais. Em cidades como São Paulo, é nas periferias que começamos a encontrar uma série de grupos de jovens que se organizam para fazer música, dançar, grafitar, fazer teatro, produzir fanzines, organizar ações solidárias, etc. (...) É sobretudo em torno da dimensão cultural que esses grupos vão se articular para encontrar seus iguais e, por meio de diferentes linguagens, expressar suas questões, suas visões de mundo, suas condições de vida, suas revoltas, seus projetos de sociedade. Nós observávamos esta riqueza e nos inquietávamos com sua invisibilidade”. — Maria Virgínia FREITAS, 2002*

---

No entanto, a absorção dessas práticas no seio das políticas de cultura não implica, ao longo do tempo, na ampliação do acesso das comunidades locais à infra-estrutura cultural – teatros, casas de cultura e bibliotecas, salas de projeção de cinema – e aos programas existentes, nem no aumento do diálogo e da troca de experiências com outros acervos e grupos culturais ativos no cotidiano da cidade. O que parecia uma semente

para a extensão dos direitos culturais a comunidades populares, inserindo-as como protagonistas ao universo sociocultural da cidade, através da melhoria do acesso aos bens e serviços culturais e também às fontes de financiamento, não ocorre. Novos atores surgem a partir desses espaços, mas tratados como projetos isolados da dinâmica comunitária, recebem apoios que nem sempre convergem para os interesses do conjunto dos outros moradores.

Por outra parte, o apoio tardio a projetos culturais comunitários é também absorvido como “ações culturais de recorte social”, ou seja, iniciativas capazes de reverter indicadores históricos de desigualdade, ou utilizadas como remédio para a ação social mais ingênua. Aquela que ganha contornos preventivos — quem já não se surpreendeu com frases como “é melhor a garotada estar numa oficina de arte a estar nas ruas sendo vítima ou autora de violência”, ou “a cultura é a melhor estratégia contra a violência juvenil” — e que não é capaz de ser universalizada, pois tem “público-alvo” ou conta com parceiros com capacidade limitada de ação, reduzindo a um percentual pequeno as crianças e jovens “atendidas”.

Aqui é necessário prestar atenção às formas distintas com que a sociedade continua tratando a dimensão cultural de participação na vida pública, para que novas assimetrias não surjam e permaneçam nas políticas culturais.

Para os jovens de classes média e alta a cultura é entendida como uma aventura para o conhecimento e o saber, humanizando o espírito e ampliando a capacidade de escolha. Para os jovens moradores de áreas populares, ela é constantemente tratada como remédio preventivo à violência urbana e à ação social vinculada a termos como “melhorar a auto-estima”, “se sentir incluído” e outros tantos que presenciamos de forma marcante nos balanços sociais de empresas e nas falas de funcionários da burocracia estatal ou internacional. O caráter político e reivindicatório e a ação transformadora são muitas vezes esvaziados pela retórica oficial, e tratados como soluções às mazelas sociais de problemática bem mais ampla.

Só nos últimos anos é que o debate sobre cultura e movimentos sociais ganha contornos mais críticos e consistentes, resgatando o potencial político-transformador das práticas culturais locais e questionando a aproximação feita com visões mais assistencialistas.

O ingresso de novos atores sociais participando da vida cultural da cidade começa a ser compreendido a partir da tarefa de universalizar o acesso à cultura a todo o conjunto da população e como via de ampliar a representativa dos atores e das práticas no campo político e simbólico do universo cultural de cada localidade, região e país. Recuperar a dimensão cultural dessas reivindicações trazidas por esses movimentos, garantindo o acesso indiscriminado das comunidades locais ao imaginário e a diversidade cultural de cada cidade, é o desafio da gestão municipal no campo da cultura em direção à construção do espaço público participativo.

---

*“A diversidade cultural amplia as possibilidades de escolha que pertencem a todos; é uma das fontes de desenvolvimento, compreendido não somente em termos de crescimento econômico, como também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória.”* — Artigo 3 da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.

---

Nesse texto iremos de forma introdutória apontar caminhos para garantir uma efetiva participação da sociedade no planejamento das políticas municipais de cultura e oferecer sugestões de métodos de gestão, qualificação de gestores e financiamento.

## Partindo da noção de cidadania participativa

Partimos de um conceito de cidadania que engloba três grandes esferas: a civil, a política e a social. Aqui vamos situar a cultura no espaço da cidadania social apesar de considerar que as formas culturais de uma sociedade se manifestar e se organizar perpassam as três esferas citadas.

Cidadania é o conjunto de direitos que o cidadão reconhece, que possui e exerce. Cidadão é o sujeito conhecedor de si e consciente de seus direitos, capaz de lutar por esses direitos em uma dada sociedade, que explícita, através de seus sistemas institucionais, jurídicos e morais a capacidade de todo o indivíduo de reivindicá-los e exercitá-los na vida pública. Ou seja, toda a forma de organização social e política de uma sociedade é cultural na medida que manifesta valores, princípios, formas e sistemas de organização que expressam escolhas e maneiras próprias de se relacionar na vida pública.

Quando falamos de política cultural estamos essencialmente afirmando as possibilidades de garantir que as nossas singularidades de pensar, produzir e se manifestar artisticamente, intelectualmente, economicamente e espiritualmente sejam relevantes para o espaço público e o desenvolvimento integral de nossa sociedade. Nesse sentido o espaço político da cultura é o espaço do reconhecimento da importância dessas expressões do ser individual e coletivo singular, de sua memória, de suas várias maneiras de sonhar e se manifestar.

O reconhecimento cultural passa a ser político no momento em que a sociedade elege o que vale a pena ser preservado, estimulado, incentivado e até representado no espaço simbólico.

A cultura consegue fazer essa ponte entre o sujeito individual e o sujeito coletivo, porque no plano político ela deve partir do pressuposto, ao contrário de políticas sociais de

recorte assistencialista, que todos têm condições de contribuir com o desenvolvimento da sociedade, simplesmente porque todos têm condições de produzir, imaginar, sonhar, pensar. Nas políticas sociais o pressuposto é a vulnerabilidade do sujeito diante de um espaço que não o inclui; na política cultural o pressuposto deve ser garantir o espaço de contribuição social de grupos e comunidades, partindo da idéia humana de que cada um é sujeito de ação, agente de desenvolvimento e de construção de liberdade.

A cultura em sua atuação política e plural é capaz de situar cada um dos indivíduos de uma sociedade em um plano de igualdade com seus pares. Todos são capazes de produzir e pensar sobre as questões sociais, sobre si mesmos e todos são capazes de sonhar.

Traduzindo em termos políticos, teríamos um conjunto de iniciativas que pudesse não só reconhecer o sujeito com essa capacidade ou possibilidade de intervenção no meio social, mas também de ofertar bens de serviços com a mesma qualidade, independente do local de moradia ou da origem social dos cidadãos.

---

*“A justiça social está relacionada com a quantidade e disponibilidade dos bens públicos a que tenham acesso os cidadãos. No público, tornam-se possíveis a equidade e a participação. O público é construído tomando-se como base a sociedade civil e se caracteriza pela capacidade de uma sociedade de garantir as mesmas condições e a mesma qualidade dos bens e serviços ofertados a todos sem distinção”. — José Bernardo TORO, 2005*

---

## Rumo à cidadania cultural

Quais os pilares de uma política de cultura pensada a partir desses princípios? Abaixo citamos um conjunto de elementos propostos em documentos internacionais <sup>2</sup> para iniciar nossa conversa:

1. A promoção da diversidade cultural, pensada como as “*várias formas de produção, circulação e apropriação de sentidos e práticas de pessoas e grupos sociais. Compreende as marcas culturais dos modos de vida, as práticas simbólicas que determinam o cotidiano de homens e mulheres, as memórias que articulam o passado e a tradição com o presente e as projeções de futuro*”. <sup>3</sup> Uma agenda de política cultural promotora da diversidade cultural, em síntese, deve “promover o diálogo de culturas em contextos de po-

---

2. REY, German. Modos de Ser, Maneras de Somar. Retos para uma agenda de políticas públicas das Américas en cultura. Bogotá, Colômbia, 2002, p. 97.

3. Idem, p.103.

- der”<sup>4</sup>, o que significa disponibilizar de forma clara e transparente os mecanismos políticos de acesso e gestão que produzam esse diálogo em contextos de igualdade;
2. As relações entre cultura e equidade, apoiadas, segundo Karen Marie Mokate<sup>5</sup>, em três valores sociais: igualdade, cumprimento de direitos e justiça. A equidade na cultura é garantida tanto na criação de condições adequadas de circulação dos bens culturais, como na criação de possibilidades para que todas as pessoas possam participar e fruir dessas condições. O crescimento da oferta não representa em si mais pluralismo ou melhores oportunidades, por isso é tão importante a informação cultural, a disposição física dos lugares de circulação, o diálogo entre práticas, valores e experiências diversas e especialmente a democratização do conhecimento, através da qualidade da educação, que permite nivelar as condições de consumo;
  3. A importância da cultura nos processos de desenvolvimento socioeconômico e no fortalecimento da institucionalidade democrática, articulando as políticas de cultura com outras áreas políticas econômicas e sociais, fomentando a participação da sociedade civil, dos criadores e suas organizações profissionais. Nesse campo abre-se todo o mapa da economia da cultura, as oportunidades do turismo cultural, do desenvolvimento local e comunitário, do estímulo às indústrias culturais e da economia solidária.

Esse mapa inicial, de necessária mas complexa implantação, serve de orientação para vislumbrarmos a potencialidade das políticas culturais na identificação de caminhos pró-ativos de desenvolvimento socioeconômico e humano em nossos municípios.

## 66 **Acesso à cultura: diálogos e intercâmbio no território local**

Aos poucos a noção difusionista da cultura, como meio de melhorar o acesso da população à produção artístico-cultural, vai sendo superada pela noção de diálogo e intercâmbio culturais, o que pressupõe que todos os atores sociais são capazes de produzir cultura e estão em condições de igualdade para trocar e experimentar novas práticas e experiências. Assim a idéia de acesso passa a ser muito mais um desafio de estabelecer vias de diálogo, de encontro entre diferentes num contexto de diversidades, do que de produzir linhas programáticas baseadas na noção de entreter ou de levar a cultura ao povo.

Acesso então é promover o diálogo de culturas em contextos de igualdade e cooperação, disponibilizando a todos as mesmas condições para participar da vida pública, im-

---

4. ESCOBAR, Arturo in REY, German. Idem.

5. MOKATE, Karen in REY, German. Idem p.106.

primindo transparência à disputa por recursos, garantindo bens e serviços culturais com a mesma qualidade em todos os espaços e a todos os setores da sociedade, independente de classe social ou local de moradia.

---

*O acesso à cultura exige um ambiente comunitário e político favorável à inserção cultural do indivíduo e grupos. A nossa disposição de aprender e dialogar com universos diversos é fruto dos estímulos que recebemos do ambiente vivenciado na infância, na adolescência, na fase adulta da vida. Estímulos e incentivos proporcionados pela riqueza dos encontros culturais proporcionados ao longo da vida, da nossa facilidade e curiosidade de apreendê-los e transformá-los em dados importantes da experiência humana. A cultura, tal qual ela é pensada no século 21, é a experiência que marca a vida humana em busca do conhecimento, do alto aprimoramento, do sentido de pertencimento e da capacidade de trocar simbolicamente.*

---

---

*“Um acesso desigual aos meios de expressão cultural, novos ou tradicionais, implica não somente uma negação do reconhecimento cultural, mas algo que afeta seriamente o sentimento de pertencimento de indivíduos e comunidades à sociedade do conhecimento, ou a sua exclusão dela. A cultura possui laços múltiplos e complexos com o conhecimento. A transformação da informação em conhecimento é um ato cultural, como é o uso a que se destina todo o conhecimento. Um mundo autenticamente rico em conhecimento há de ser um mundo culturalmente diverso”. — Koichiro MATSUURA, 2002*

---

O valor que damos à cultura, a nossa ou a aprendida, é aquele que aprendemos a dar. Assim, a experiência cultural ocorre a partir do diálogo constante entre práticas criativas próprias e o livre acesso aos acervos culturais tradicionais e contemporâneos.

---

*“Governar um território significa muito mais do que o simples fato de prestar uma série de serviços a habitantes. Significa a possibilidade de desenvolver novas formas de ‘regulação social’, de fabricar e manter laços sociais”.* — Felipe Lhamas SÁNCHEZ, in *Democracia Viva*, n. 23, Rio de Janeiro: IBASE, agosto-set 2004.

---

## Participação, estratégia de uma agenda compartilhada

A esfera local é o espaço privilegiado das experiências de participação cidadã, em função da proximidade dos governos.

O termo participação tem aqui o sentido de tomar parte na gestão do coletivo, na coisa pública. E a coisa pública é aquilo que afeta e interessa a sociedade no seu todo, não é monopólio exclusivo do Estado, mesmo que os poderes e as instituições que o formam devam cuidar do interesse geral e da eficiência das atuações.

Participar não é apenas emitir opiniões, implica vontade de intervir, de se envolver, um sentimento de pertencimento e coletividade que age a partir de uma finalidade e resulta em maior transparência política. Segundo Felipe Sánchez, sociólogo espanhol e especialista em política territorial e urbanismo, o maior envolvimento do cidadão no espaço público permite articular, numa construção comunitária, diferentes agentes que operam no território – políticos, técnicos, entidades, cidadãos – estabelecendo fortes processos comunicativos e produzindo um conhecimento e uma agenda comum e compartilhada.

Essa participação pode se dar;

- Na definição de problemas e prioridades
- Na elaboração de diagnósticos e identificação de necessidades comunitárias
- Na tomada de decisões
- Na co-gestão de serviços públicos, como bibliotecas, casas e centros de cultura

E pode ser facilitada quando

- Desenvolvem-se identidades e sentimentos de pertencimento que estimulam a atuação coletiva em prol de uma coletividade – Educação e Cultura
- Há vontade política e meios claros disponibilizados pelos representantes públicos para garantir, não só o seu exercício, mas o seu aproveitamento – Marco Regulatório.

E através de

- Escuta pública sistemática e organizada: eleições, plebiscitos, pesquisas censitárias de opinião
- Mecanismos deliberativos, como redes de cooperação e júris cidadãos
- Mecanismos participativos, como workshops de futuro, planejamentos e orçamentos participativos, planos integrais de desenvolvimento comunitário.

No esquema abaixo apresentamos uma análise comparativa dos modelos de gestão pública e suas formas de participação.

<b>DIMENSÕES</b>	<b>MODELO BUROCRÁTICO</b>	<b>MODELO GERENCIAL</b>	<b>MODELO RELACIONAL</b>
<b>Política</b>	Estado centralizado  Prestação direta de serviços  Democracia representativa (de oferta)	Estado mínimo  Privatização serviços  Democracia de mercado (de demanda)	<b>Estado descentralizado</b>  <b>Comunitarização serviços</b>  <b>Democracia participativa (reflexiva)</b>
<b>Gestão</b>	Direta	Diferida (terceirização de serviços)	<b>Compartilhada (co-gestão)</b>
<b>Participação</b>	Informar	Consultar	<b>Cooperar - diálogo</b>
<b>Instrumentos</b>	Entrevistas individuais	Grupos de Discussão	<b>Agenda 21 local</b>
<b>Participação</b>	Normas e Regulamentos  Conselhos consultivos	Grupos de Discussão  Pesquisa de Satisfação  Conselhos Cidadãos  Teledemocracia  Planos estratégicos	<b>Júris Cidadãos</b>  <b>Orçamento Participativo</b>  <b>Workshops de Futuro</b>  <b>Planos Integrais de desenvolvimento comunitário</b>

CONSTRUINDO O PÚBLICO A PARTIR DA CULTURA - GESTÃO MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

---

*A participação na vida cultural de uma cidade deve ser ponto de preocupação dos governos locais e deve considerar que ela só é possível de se realizar plenamente quando os atores se relacionarem em condições de igualdade, ou seja, em condições sociais, intelectuais e culturais sem grandes assimetrias. Isso nos leva a um ponto que merece destaque na ação política:*

- *a verdadeira participação é fruto do acesso continuado aos bens e serviços culturais, às condições de fruição e conhecimento culturais que tornam o indivíduo um cidadão capaz de interferir positivamente nos processos culturais de sua comunidade.*

*Ou seja, uma gestão participativa requer que os governos locais se preocupem ao longo de gerações em formar cidadãos participativos e não somente disponibilizar os mecanismos formais - conselhos, câmaras, escutas populares - de participação. Em se tratando da gestão cultural de uma cidade ou território local essa preocupação deve ser destacada, provendo os moradores de:*

1. *Equipamentos e programas culturais permanentes, sem distinção de qualidade entre o centro, bairros ricos e populares.*
  2. *Acesso universal aos acervos culturais - memória e patrimônio local e global, artes e bens de produção, etc.*
  3. *Melhor qualidade da educação, dos serviços públicos ofertados e da formação de gestores.*
  4. *Posse dos recursos públicos — governamentais ou de incentivos fiscais — de forma equitativa e transparente a todos os atores sociais.*
- 

## **Desafios e estratégias de uma gestão cultural participativa**

Algumas dimensões políticas ganham relevância no estímulo ao cumprimento desse objetivo: a universalização dos bens e serviços culturais ofertados a toda a população, através de equipamentos, programas e serviços públicos permanentes de cultura que incentivem a formação de hábitos de fruição cultural e promovam a visibilidade e a troca de produções culturais e artísticas locais e comunitárias; e a luta por uma educação de qualidade, pensada como via fundamental de crescimento pessoal e coletivo, promotora de autonomia, independência e identidade. Uma educação meramente instrumental, sem valores éticos e culturais, é uma educação sem alma, sem os estímulos necessários para formar um indivíduo cômico de si mesmo, do seu papel histórico, de seus direitos e res-

ponsabilidades, o que afeta as condições necessárias para a realização efetiva do acesso à cultura; **o fortalecimento das áreas de gestão, planejamento e regulação, avaliação e monitoramento das administrações públicas de cultura**, definindo prioridades e articulando-as com a participação social e com outras esferas da ação pública.

Podemos destacar esses como os eixos principais de uma política contemporânea de desenvolvimento cultural, promotora de direitos e de participação dos cidadãos na vida cultural:

1. **Desafio político:** cada município deve fazer esforços para desenhar de forma participativa e consensual um plano ou agenda cultural estratégico de médio e longo prazos, destacando os princípios éticos que reconhece como legítimos, suas prioridades, os objetivos, um desenho programático mínimo e as ferramentas de gestão que identifique como acertadas para cumpri-lo, incluindo aí as formas de financiamento, a reforma administrativa, os planos de cargos e carreiras e tudo que implica numa mudança qualitativa de gestão que corresponda à convergência de interesses locais.
2. **Desafio produtivo:** partindo da sua história e memória culturais, do seu patrimônio tangível e intangível e da identificação de seus ativos culturais, estimular uma economia da cultura estruturada em cadeias produtivas que se configurem como fontes de crescimento econômico, oportunidade de geração de trabalho e renda para camadas diversas da população e sobretudo perspectiva de alternativa econômica não poluente e de fácil assimilação no mercado globalizado. Imagine o que poderia se converter em oportunidades, reunir grupos de especialistas com a participação ativa de outros setores da sociedade refletindo e propondo formas de indução de um projeto socioeconômico dessa natureza baseado naquilo que cada município ou microrregião produz e cria.

---

*“Há múltiplos aspectos da cultura de cada povo que podem favorecer seu desenvolvimento econômico e social. É preciso descobri-los, potencializá-los e apoiar-se neles, e fazer isto com seriedade significa rever a agenda de desenvolvimento de um modo que resulte, posteriormente, mais eficaz, porque tomará em conta potencialidades da realidade que são da essência e que, até agora, foram geralmente ignoradas”. — Enrique IGLESIAS, 1997*

---

3. **Desafio sociocultural:** fortalecer o aparato cultural do município e descentralizá-lo com qualidade para garantir o fluxo, o intercâmbio e a troca de experiências criativas e visões de mundo. Essa é uma tarefa importante que se inicia com um bom mapeamento do já existente, tanto do ponto de vista das edificações, como do tipo de serviços, acervos, perfil de colaboradores, número e perfil de atendimentos

que possa servir de guia para ações de planejamento, gestão, qualificação e remanejamento. Chamamos a atenção para a urgência de descentralizarmos com qualidade, expressando a preocupação pública com a igualdade de condições de acesso e o respeito ao conjunto da população.

4. **Desafio educacional:** a cultura foi banida dos bancos escolares e esse é outro dos grandes desafios que enfrentamos na política cultural. Estamos perdendo qualidade em grande escala, na área da educação e isso é, também, desafio da cultura, não somente dos pedagogos e das pessoas que estão operando o dia-a-dia da política da educação. Como fortalecer esses processos de capital social? Como fortalecer as vias de conhecimento e os processos intelectuais das crianças e jovens, já que necessitam, para o futuro, que esses espaços ofereçam atividades, iniciativas, programas permanentes e sistemáticos, no seu processo de formação? Um desafio para melhorar as condições culturais da sociedade, sem medo de cair na visão elitista ou maniqueísta de cultura, é melhorar os índices educacionais, a capacidade de percepção, fruição e crítica. A cultura não é apenas uma sucessão fragmentada de manifestações artísticas, populares ou eruditas, ela é também conhecimento, discernimento, crítica.

---

*“Um público leitor não é resultado simplesmente da abundância, nem pode se pensar que se o anima só com políticas culturais. Em troca, as políticas educativas o tornam possível. Onde há escola, há público”.* — Beatriz SARLO, 2002

---

- 72 Resumindo, poderíamos afirmar que esses desafios apontam para uma estratégia política que opera com três grandes finalidades, de:
- a) *Promover o acesso ao conhecimento em uma sociedade complexa*, através da democratização do conjunto de bens e serviços culturais produzidos histórica e contemporaneamente pela humanidade
  - b) *Promover o capital cultural como um dos pilares para o desenvolvimento econômico e local*, identificando ativos socioeconômicos singulares e cadeias produtivas geradoras de renda e de progresso econômico
  - c) *Fortalecer o papel social da cultura* entendendo-a como o elemento capaz de integrar o indivíduo a sua coletividade e lhe conferir sentido de pertencimento.

## Planejamento e Financiamento

Promover esse conjunto de estratégias políticas para a cultura passa por elaborar e definir formas de financiamento mais abrangentes e eficazes, o que pressupõe:

- Um bom planejamento setorial de atuação, participativo desde sua origem, em comum acordo com os atores e com clara definição de prioridades;
- A formação de gestores culturais com capacidade de elaborar e realizar diagnósticos e planos de atuação.

Abaixo apresentamos alguns esquemas que podem facilitar o debate e a elaboração de planos de gestão para o setor cultural. Os esquemas têm apenas função ilustrativa já que cada localidade deve buscar desenvolver seu planejamento a partir dos modelos já utilizados por cada gestão municipal.

#### FASES DE UM PLANEJAMENTO SETORIAL

1. Definir um marco consensual de atuação
  - a) Visão de futuro – o que queremos daqui a cinco anos
  - b) Aspectos locais que devem integrar a nossa visão de futuro
  - c) Prioridades de ação – setores, atores sociais, áreas geográficas
  - d) Resultados esperados – limites e potencialidades: determinar os resultados pretendidos, identificando os pontos fortes já existentes para cumpri-los e os limites que devem ser superados
2. Perfil da Política Cultural
  - a) A partir da “Visão de futuro” elaborar o perfil de política cultural capaz de cumprir com os objetivo traçados
  - b) Demonstrar de forma clara como esse perfil se integra às outras políticas implementadas pela localidade, seu grau de integração e complementaridade
3. Mecanismos de Gestão
  - a) Identificar e desenvolver os mecanismos de gestão necessários para implementar a política cultural definida – perfil da administração e dos colaboradores, mecanismos de participação disponibilizados, legislações necessárias, orçamento previsto, formas de financiamento.
  - b) Elaborar sistemas de diagnóstico, avaliação e monitoramento transparentes e disponíveis para acompanhar os resultados e prestar contas do realizado a toda população.
4. Programas e Projetos
  - a) Desenhar os programas de médio e longo prazo que correspondam ao perfil político traçado, mostrando seu alto grau de sinergia com a visão de futuro defendida, os resultados esperados e os mecanismos de gestão disponibilizados.

Nos quadros a seguir mostramos como trabalhar uma “Visão de futuro” a partir da identificação de Pontos fortes e fracos. Esse modelo é utilizado em organizações de qualquer perfil e pode facilmente ser aplicado no processo de debate realizado por bairros, municípios e regiões. Na seqüência apresentamos um modelo desenvolvido pelo especialista espanhol Lluís Bonet para desenvolver ações públicas de fomento às indústrias culturais e que pode ser adaptado para outros setores.

## PLANEJAMENTO

### **Pontos Fortes**

Aspectos internos de nossa organização que a diferenciam e que proporcionam a ela uma vantagem operacional

### **Pontos Fracos**

Aspectos internos que, ao contrário, trazem desvantagens a nossa organização, enfraquecendo-a e ameaçando-a no ambiente em que está inserida

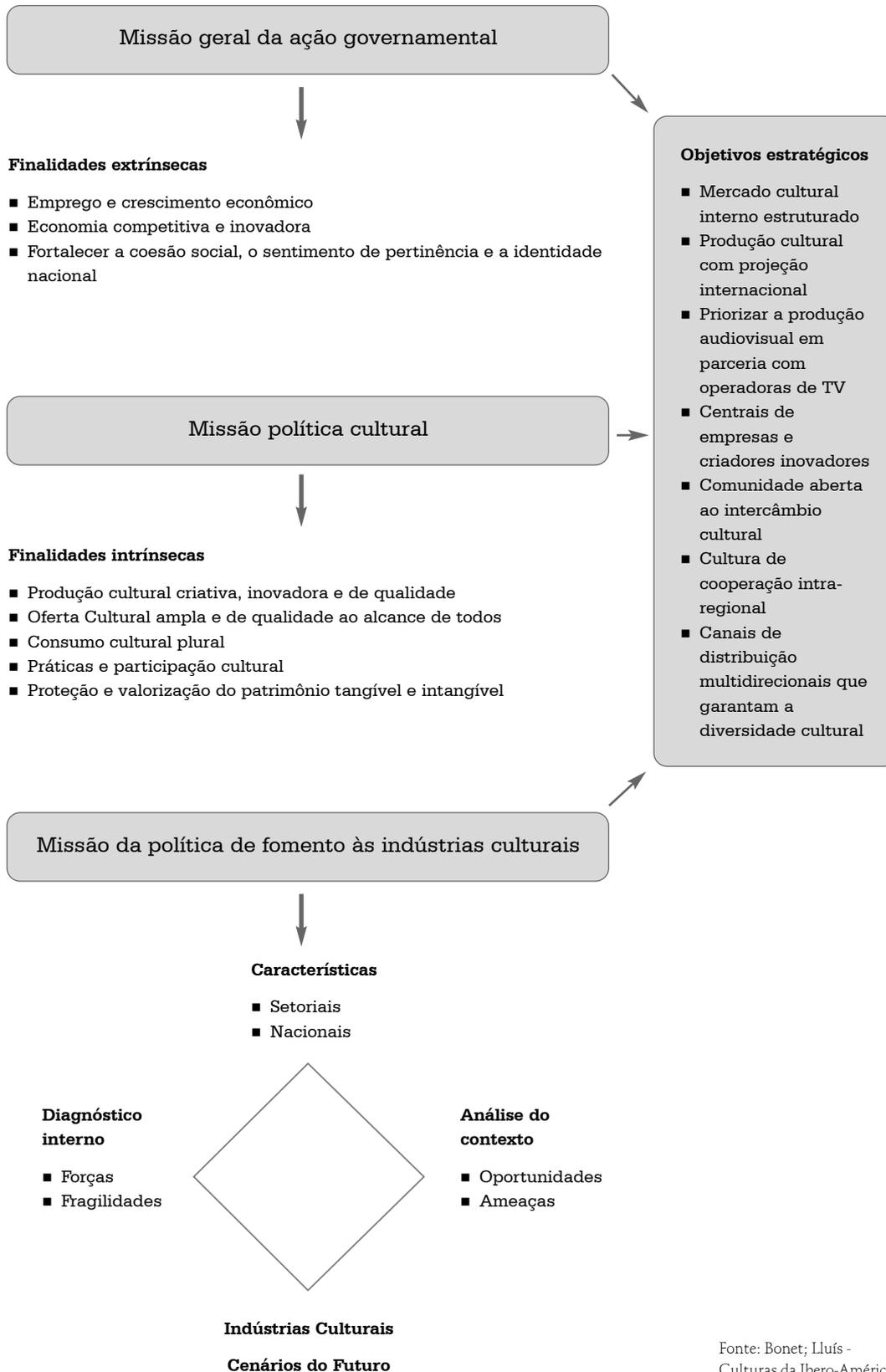
### **Oportunidades**

Forças externas que nossa organização não controla, mas que, se conhecidas e bem aproveitadas enquanto existirem, poderão favorecer nossa ação

### **Ameaças**

Forças externas que nossa organização não controla e que pode criar obstáculos à nossa ação, mas que, se conhecida sem tempo hábil, poderemos tentar evitar

# PLANEJAMENTO DE UMA POLÍTICA DE FOMENTO ÀS INDÚSTRIAS CULTURAIS



CONSTRUINDO O  
PÚBLICO A PARTIR  
DA CULTURA -  
GESTÃO  
MUNICIPAL E  
PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL

## Alternativas de financiamento à cultura

A questão do financiamento à cultura deve avançar em direção a estratégias combinadas, que garantam a efetiva ampliação dos recursos locais para essa área de ação pública, melhorem o seu desempenho manifesto, em uma maior qualidade de bens e serviços culturais ofertados à população. Além disso, as formas de financiamento modernas têm um claro compromisso com a transparência e a prevalência do interesse público sobre interesses privados, por mais legítimos que esses últimos sejam.

Quando se fala em estratégias mistas de financiamento estamos falando de combinar:

- Recursos estatais a fundo perdido,
- Subsídios fiscais em áreas prioritárias,
- Microcrédito,
- Empréstimos via bancos de fomento ou programas com empresas locais.

A combinação exige que se supere a via única de financiamento através de leis de incentivos a projetos culturais eventuais que vigoram no país desde a década de 80 e engessaram o financiamento do setor cultural. E que se avance na qualificação dos orçamentos elaborados e debatidos com as áreas de planejamento e fazendárias de cada município, com suas câmaras legislativas e sociedade civil. Uma peça orçamentária bem elaborada, transparente para o gestor público, articulada com as preocupações da política local implementada pelo Município e com seus agentes de ação, é o primeiro passo para garantir mais e melhores verbas para a cultura.

---

*A primeira ação a ser feita para identificar e implantar formas de financiamento com desempenho eficaz é definir:*

- *Prioridades e diretrizes políticas, articuladas com a política local e/ou regional e seus órgãos de execução,*
  - *Desenvolver um programa de ação para cada uma dessas diretrizes de médio e longo prazo,*
  - *Determinar metas e resultados pretendidos e os melhores mecanismos de gestão, aí incluídos os de financiamento, para alcançá-los.*
-

## Pontos de destaque para implementar formas de financiamento locais à cultura

1. **Determinar formas de financiamento específicas e eficazes para cada programa desenvolvido**, atendendo as características de cada segmento. Não se pode pensar em financiar setores ligados às indústrias criativas e de entretenimento, com o mesmo sistema utilizado para financiar as despesas de custeio dos equipamentos culturais existentes ou programas de formação de gestores ou de proteção do patrimônio. Há perda de objetividade e dificuldade de estabelecer critérios de concessão e avaliação dos recursos afetando o bom desempenho setorial.
2. **Articular parcerias público-privadas especialmente em programas de médio-longo prazo**, capazes de promover o desenvolvimento local (pólos de economia criativa, setores vinculados à indústria do entretenimento, como os de audiovisual, fonográfico e editorial, melhoria e ampliação da infra-estrutura de equipamentos culturais, programas de estímulo ao trabalho e renda, de estímulo à leitura entre outras). As parcerias público-privadas podem ser estimuladas através da concessão de subsídios fiscais a empresas locais e/ou regionais, incluindo negociações da dívida ativa caso seja possível e de propostas de co-gestão para bens e serviços culturais, como museus, centros culturais, cinemas. Essa lógica substitui a velha idéia do patrocínio cultural para avançar em uma noção construtiva do espaço público, estatal ou não, onde as prioridades são definidas conjuntamente e a forma de viabilizá-las também. Programas de leitura e de inclusão digital para a população, de preservação do patrimônio visando o incremento do turismo local e regional podem ser implantados numa visão de que todos ganham — poder público, empresas e comunidade.
3. **Promover subsídios fiscais escalonados e programas de microcrédito a pequenas cadeias produtivas do setor cultural** potenciais ou responsáveis por alternativas de trabalho e renda do território local ou da região. Exemplo são programas de artesanato ou de festas populares com atratividade para o turismo, ou de produção audiovisual ou fonográfica. Pequenas e médias empresas que colaboram decisivamente para alavancar esses setores devem ser objeto de estudo para concessão de incentivos fiscais.
4. **Desenvolver fundos regionais de promoção cultural**, articulando o interesse comum de pequenos municípios, seja para estimular a produção ou garantir a melhor circulação de espetáculos, exposições, shows, festivais. Um calendário comum com financiamento organizado entre uma região pode trazer resultados concretos para incrementar as ações de cultura. Grandes metrópoles do mundo, como Paris, Madri, Barcelona e Berlim instituíram fundos comuns que viabilizam o financiamento de uma agenda cultural comum, com investimentos e custos compartilhados. Assim uma grande exposição planejada com dois anos de antecedência pode circular em todas essas cidades sem problemas.
5. **Identificar programas e fundos nacionais e internacionais de apoio às políticas culturais locais**. Nos últimos anos vêm se intensificando as fontes de financiamento

nacionais e internacionais a projetos locais. Programas de proteção ao patrimônio cultural, à leitura, à formação de gestores são áreas de interesse das agências de fomento e dos órgãos responsáveis pela execução de políticas culturais.

## Referências Bibliográficas

BONET, Lluís. *Indústrias Culturais e desenvolvimento na Ibero-América: antecedentes para um debate*. In, CANCLINI, Néstor. **Culturas da Ibero-América**, São Paulo: Editora Moderna, 2003.

FREITAS, M. Virgínia. *A Formação em Redes*. In, NOVAES, Regina e outros. *Juventude, Cultura e Cidadania*, Rio de Janeiro: ISER, 2002.

IGLESIAS, Enrique. *Cultura, educación y desarrollo*, Paris: Assembléia Geral da Unesco, 1997.

MATSUURA, Koichiro. *Abertura ao Informe Mundial de Cultura da UNESCO*, in *Diversidade, Conflito e Pluralismo*, Informe 2000-2001. Paris: UNESCO, 2001.

REY, German. *Modos de Ser, Maneras de Somar. Retos para uma agenda de políticas públicas das Américas en cultura*. Bogotá: Ministério da Cultura da Colômbia, 2002.

SÁNCHEZ, Felipe Lhamas. *Desafios da Participação Cidadã*, in *Democracia Viva*, n. 23. Rio de Janeiro: IBASE, agosto-set 2004.

SARLO, Beatriz. *Favor deixar as luzes acesas*. Buenos Aires, Clarin, 20 de abril de 2002.

TORO, José Bernardo. *A Construção do Público*. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio e [X]BRASIL, 2005.

## Formação de Gestores

Esta seção é toda dedicada à formação dos gestores culturais, pois entendemos que sem a devida formação as políticas culturais permanecerão sem a qualidade necessária para se integrarem ao esforço de desenvolvimento local. Desenvolver formas de planejamento, gestão e financiamento, assim como garantir a participação organizada dos atores sociais depende essencialmente desse preparo.

A partir do texto “Gestão Cultural: a importância da formação profissional”, de Maria Helena Cunha, defendemos a importância da formação de gestores culturais como forma de melhorar o desempenho e qualificar as políticas culturais implementadas tanto por órgãos públicos como por entidades sociais e empresas atuantes no terceiro setor.

# Gestão Cultural: a importância da formação profissional

MARIA HELENA CUNHA <sup>1</sup>

CONSTRUINDO O  
PÚBLICO A PARTIR  
DA CULTURA -  
GESTÃO  
MUNICIPAL E  
PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL

79

O gestor cultural, atuante na área pública, privada ou no terceiro setor, faz parte do conjunto das profissões que têm sido reconhecidas dentro do campo da cultura, cumprindo uma função estratégica neste mercado de trabalho. Tal importância vem do processo de complexificação do mercado cultural mundial e local desde meados dos anos de 1980. Trata-se, portanto, de um profissional da cultura com especificidades no campo de atuação e de inter-relação com as demais áreas artísticas e técnicas, característica fundamental para a construção do percurso profissional.

Este é um campo novo de trabalho que se inicia já sob a ótica da contradição, que traz em si uma tensão inerente à sua atividade, pois a gestão cultural *implica una valorización de los intangibles y asumir la gestión de lo opinable y subjetivo* (MARTINELL, 2003, p. 7.) Isso a torna, atualmente, uma profissão complexa que, além de estabelecer um compromisso com a realidade de seu contexto sociocultural, político e econômico, tem pela frente o

---

1. Mestra em Educação; Coordenadora acadêmica do curso de pós-graduação em Gestão Cultural da UNA-Centro Universitário em parceria com a Fundação Clóvis Salgado/Palácio das Artes.

desafio primordial de delinear o perfil de seus agentes e definir suas necessidades formativas. Ao falar a respeito de gestores culturais, Martinell (2003, p. 4.) afirma que,

---

*Nos estamos refiriendo a unos perfiles muy amplios y que no abarcan todas las profesiones de la cultura que son un sector mucho más amplio y con muchos más niveles (...). Por esta razón, hemos de tener presente que se han realizado ya algunas investigaciones que apuntan a la configuración de una cierta relación de profesiones que se podrían denominar las profesiones o familia de profesiones alrededor del sector cultural que es mucho más amplio que el concepto de gestor cultural.*

---

Portanto, esse profissional deverá ser capaz de materializar e dinamizar no âmbito local, regional e nacional as práticas que configuram a cultura de uma comunidade. O próprio nome já define, em parte, o seu perfil profissional, ou seja, como gestor no campo da cultura, tende a desenvolver sua sensibilidade artística, articulando-a a um caráter mais prático, voltado para ações objetivas e estratégicas de atuação, tanto no setor público quanto na iniciativa privada e no terceiro setor, o que lhe exige uma formação multidisciplinar e generalista.

Diante do contexto atual, ou seja, complexificação, institucionalização e profissionalização do campo cultural, constata-se uma evidente necessidade de ampliação e aprofundamento do processo reflexivo e conceitual sobre a formação de seus agentes. Temos que ter consciência e propostas para formar profissionais preparados para o autoaprendizado, para a flexibilização de raciocínio, de modo que se tornem aptos a selecionar informações e com elas criar e abrir espaço para a cultura política, o que significa a democratização do saber.

Nesta perspectiva, uma das formas mais eficazes e duradouras para se ampliar e democratizar o acesso aos conhecimentos específicos desse campo de trabalho é através de um programa consistente de formação cultural. O programa deve contemplar alguns aspectos:

- Formação no campo artístico, acreditando na potencialização criativa de sujeitos, grupos e regiões.
- Formação no campo da profissionalização de técnicos específicos para as necessidades do setor cultural, o que pode vir a ser um amplo mercado de trabalho.
- Formação no campo da gestão cultural, qualificação do profissional que atua tanto no setor público quanto privado, proporcionando cursos de formação que tratem de temas e de técnicas contemporâneas de gerenciamento da cultura.

A falta de informações sistematizadas para o setor tem sido um dos fatores de exclusão e inacessibilidade aos recursos disponíveis, tanto em termos de infra-estrutura como de

recursos técnicos e financeiros. A democratização de tais informações contribuirá para o processo de implantação de um novo conceito de se fazer política, a partir da compreensão que a formação profissional vem para:

- Qualificar as discussões públicas a respeito da cultura;
- Desenvolver a capacidade de gerenciar organizações culturais;
- Ampliar e profissionalizar o mercado de trabalho;
- Criar perspectivas de fortalecimento do setor como categoria profissional;
- Aprofundar o diálogo entre diversos setores como a educação, o social, o econômico, o jurídico, o ambiental e o turístico;
- Democratizar o direito à produção e circulação cultural;
- Proporcionar condições minimamente igualitárias de concorrência no mercado de trabalho.

O investimento em ações voltadas para a formação do gestor cultural ainda é um processo em construção, onde a experiência prática do cotidiano de trabalho tem uma importância essencial na formação desse profissional, é onde se tem gerado a formulação de conhecimentos necessários para se estruturar o próprio processo de formação atual dos gestores culturais. Não há mais dúvidas que o gestor cultural, para garantir a qualidade nos resultados de sua atuação profissional, precisa dominar determinadas ferramentas e temas contemporâneos no ambiente de trabalho como planejamento estratégico, plano de sustentabilidade, estabelecimento de parcerias, conhecimentos sobre as estruturas organizacionais no campo da cultura, fontes de financiamento, entre outros.

Nota-se que os processos atuais de formação estão respondendo às demandas geradas pela transformação e complexificação do campo cultural ocorridas nos últimos anos. Entretanto, ainda estão distantes de configurar uma profissão com base num planejamento pautado por estratégias consolidadas de política cultural desenvolvida – seja pelo Estado, seja por instituições formativas privadas. É preciso considerar que esse setor tem se configurado muito recentemente como uma das novas profissões contemporâneas, portanto, ainda em processo de constituição como campo profissional.

Assim, ao considerarmos a existência de formas diferenciadas de qualificação dos gestores culturais, precisamos identificá-las para termos a real dimensão de suas trajetórias profissionais, não deixando de observar, ao mesmo tempo, o conjunto de possibilidades tanto no que diz respeito às trocas de conhecimentos específicos construídos a partir de um trabalho prático, quanto ao processo de formação por meio de estudos isolados - leituras, seminários, debates e, de forma mais sistemática, em um segundo momento, de cursos formais, sistematizados e com uma carga horária de maior duração.

Constatamos que, de fato, é uma composição de elementos que produz a formação do gestor cultural. O autodidatismo não consegue responder a todas as demandas do processo formativo que a complexificação do mercado cultural tem exigido cada vez mais dos profissionais que atuam no setor, tampouco no ambiente estritamente acadêmico,

pois não é suficientemente específico. Dessa forma, o gestor cultural foi compondo seu currículo específico a partir das necessidades de respostas profissionais que precisavam ser dadas a uma demanda do mercado de trabalho.

A discussão relativa ao processo de formação do gestor cultural deve ser compreendida a partir do próprio entendimento que esses profissionais têm sobre o significado e a dimensão dada à formação como fator de contribuição para o desenvolvimento profissional de cada um deles. E, aqui, entendemos formação no seu sentido mais amplo, ou seja, a capacidade que esses profissionais têm de refletir sobre a prática dessa atividade, de se orientarem na busca de informações que os ajudem a conduzir o próprio trabalho. Isso significa ter acesso a uma reflexão sistemática voltada para os processos da gestão cultural, a uma bibliografia específica, bem como a espetáculos artísticos como forma de desenvolverem um olhar crítico e uma linguagem sensível sobre o objeto de trabalho.

A existência de uma variedade de experiências individuais e em grupos, evidenciadas no conjunto do processo formativo no campo da gestão cultural, nos leva a entender a formação de gestores culturais nos seguintes sentidos:

- Como reflexão sistemática, mantendo um diálogo com campos teóricos que respondam à especificidade do tema;
- Como encontros formativos (seminários, cursos, fóruns) que levam também ao reconhecimento dos pares;
- Como diversidade de experiências profissionais que marquem a amplitude de ação do setor;
- E, por fim, esse processo de formação como identificação de referenciais suficientemente coletivizados que possam delimitar um campo comum de atuação.

Nesse sentido, como campo profissional em formação, começa-se a delinear um conjunto de saberes e habilidades em torno do trabalho de gestão cultural. A realidade nos tem demonstrado que as habilidades profissionais em gestão cultural têm sido consolidadas a partir de experiências no cotidiano do trabalho, como **“saberes em ação”** durante o próprio processo de constituição da profissão. Esses saberes constituem um conjunto de práticas e atitudes desenvolvidas de forma contínua no universo do trabalho e que, segundo Santos (2000, p.129) “o trabalho concreto é, quotidianamente, o trabalho de um saber: saber experimentar, saber produzir, saber conquistar, saber sempre em aberto.” Ao mesmo tempo, esses saberes permitem situar uma ação profissional em um contexto determinado e adaptar-se à sua realidade.

A noção de saberes, quando trazida para o universo da gestão cultural, apresenta um campo de trabalho muito diverso e descortina um conjunto ainda desprovido de quais são, de fato, as principais habilidades dessa profissão, seja porque ainda é um campo profissional relativamente novo, seja pela amplitude do campo da cultura que abriga internamente diferentes setores e profissionais.

Um ponto fundamental ainda a ser considerado pelas diversas instituições que se propõem a trabalhar com a formação desse profissional é quanto aos conteúdos programáticos e à necessidade de interdisciplinaridade, inerente ao perfil dos profissionais da área e, ao mesmo tempo, de características próprias que exigem conhecimentos específicos do setor.

Assim, para além da noção das etapas básicas de trabalho em gestão cultural como criação, produção e distribuição, é preciso considerar as novas etapas para o desenvolvimento de ações e projetos culturais, que são a pesquisa, o planejamento e a avaliação, bem como ter o domínio de instrumentos de marketing, legislação tributária, dentre outros.

Algumas áreas do conhecimento são bases essenciais para uma formação consistente, e devem ser levadas em consideração ao se organizar um programa ou curso voltado para a capacitação profissional do gestor cultural, a saber: Sociologia, Antropologia, Artes, Comunicação, Economia, Administração, Turismo, Direito entre outros, dependendo da especificidade regional.

De forma esquemática, podemos destacar os seguintes itens como objetivos de uma linha de estudo para o gestor cultural:

- Conhecer o local onde atua profissionalmente para identificar singularidades e seus potenciais, tendo condições de planejar e determinar prioridades;
- Conhecer as diferentes áreas culturais e artísticas, onde suas ações serão desenvolvidas diretamente, e estar atento para as novas tendências;
- Acompanhar de forma ativa as políticas culturais vigentes em todos os níveis governamentais: municipal, estadual e federal;
- Manter o diálogo entre o universo artístico-cultural, o poder público, o meio empresarial e a sociedade civil;
- Conhecer temas específicos de economia da cultura e dos princípios jurídicos;
- Dominar técnicas de planejamento e gerenciamento da área cultural e métodos de avaliação;
- Dominar conhecimentos das áreas de comunicação e de marketing.

Na realidade, esses profissionais desenvolveram saberes específicos capazes de potencializar suas habilidades no domínio dessas novas ferramentas de trabalho, por isso se tornaram profissionais que compõem o jogo de relações internas ao campo da cultura, respondendo, assim, às exigências impostas pelo contexto atual desse campo.

Reforçamos, mais uma vez, que deveríamos buscar um investimento real na formação dos novos profissionais de cultura, com uma visão que procure instigar sua capacidade crítica e de visão organizadora do setor, que não atenda apenas às demandas de mercado, mas promova essa formação reflexiva dos profissionais da área. Além de todas as questões apontadas, é fundamental estabelecer o nível de responsabilidade social de um gestor de cultura, pois à medida que contribui para o desenvolvimento cultural, ele contribuirá di-

retamente nos processos de crescimento socioeconômico do país. Para isso deve-se investir em um processo formativo que coloque os gestores culturais aptos a refletir, discutir e pesquisar sobre o significado e o valor de se trabalhar com cultura e arte no Brasil.

## Referências Bibliográficas

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

BRANT, Leonardo. *Mercado Cultural: investimento social, formatação e venda de projetos, gestão e patrocínio, política cultural*. São Paulo: Escrituras Editora, 2001.

BRANT, Leonardo (Org.). *Políticas culturais*. São Paulo: Manole, 2002.

CORRÊA, Marcos Barreto. *Do marketing ao desenvolvimento cultural*. Belo Horizonte, 2004.

CUELLAR, Javier Peres de. *Nossa diversidade criadora*. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. 2 Ed. Unesco. Papyrus, 1997.

CUNHA, Maria Helena. *Gestão Cultural: profissão em formação. 2005*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CUNHA, Maria Helena, *Formação do Profissional de Cultura: Desafios e Perspectivas*. In: Políticas Culturais, org. Leonardo Brant, São Paulo, Editora Manole, 2002.

84 COELHO NETO, José Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo, Iluminares, 1997.

COELHO NETO, José Teixeira. Da política cultural à cultura política: propostas para uma política cultural continental. *Contato*, Brasília, ano 1, n. 2, jan./mar. 1999.

MALAGODI, Maria Eugênia. CESNIK, Fábio de Sá. *Projetos Culturais: Elaboração, Administração, Aspectos Legais, Busca de Patrocínio*. São Paulo: Escrituras Editora, 1999.

*Marketing Cultural: Um Investimento Com Qualidade/Vários Autores*. São Paulo: Informações Culturais, 1998.

MARTINELL, Alfons. Nuevas competencias en la formación de gestores culturales ante el reto de la internacionalización. *Revista Iberoamericana de Educación*. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), out. 2002.

MARTINELL, Alfons. Las relaciones entre políticas culturales y políticas educativas: una reflexión entre necesidad y la dificultad. *Karis*, Barcelona, n. 11, dic. 2001. Publicación periódica de la Fundación Interarts – Observatori de Politiques Culturals Urbanes i Regionals.

MARTINELL, Alfons. *Gestión cultural y procesos de profesionalización*. Texto enviado via correspondência eletrônica, Espanha, 2003.

MOISÉS, José Álvaro. BOTELHO, Isaura (org.). *Modelos de Financiamento da Cultura: Casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: FUNARTE, 1997.

MUYLAERT, Roberto. *Marketing Cultural e Comunicação Dirigida*. São Paulo, Globo, 1994.

NATALE, Edson (org.). *Guia brasileiro de produção cultural 2001*. São Paulo, Natale MPA, 2001.

NATALE, Edson e OLIVIERI, Cristiane (org.). *Guia brasileiro de produção cultural 2004*. São Paulo: Editora Zé do Livro, 2003.

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

PORTO, Marta. *Por uma política pública de cultura: desenvolvimento e democracia*. In: REUNIÃO PÚBLICA MUNDIAL DE CULTURA. Porto Alegre, Unidade Editorial, 2003.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*. São Paulo. Ed. Pioneira Thomson Learning, 2003.

REVISTA MARKETING CULTURAL. São Paulo: Baluarte Cultura & Marketing desde 1997.

RUBIM, Linda (Org.) *Organização e produção da cultura*. Salvador: Edufba, 2005.

SANTOS, Eloisa Helena. *Ciência e cultura: uma outra relação entre saber e trabalho. Trabalho e Educação*, Belo Horizonte, n. 7, jul./dez. 2000.

SANTOS, Eloisa Helena. *Processos de produção e legitimação de saberes no trabalho*. In: GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira. *Currículo e políticas públicas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

1º Diagnóstico da Área Cultural de Belo Horizonte. SMC/ DPCC, Belo Horizonte, 1996.

Diagnóstico dos Investimentos em Cultura no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998 - 3 volumes.

*Prestando Contas aos Mineiros – Avaliação da Lei de Incentivo à Cultura*, Fundação João Pinheiro/CEHC, Belo Horizonte, 2003.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; 2004.



# **Direitos culturais: do reconhecimento da fundamentalidade à necessidade de simplificação**

FRANCISCO HUMBERTO CUNHA FILHO <sup>1</sup>

## **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 recorre-se aos instrumentos capazes de solucioná-los. Um desses 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 âmbito das declarações de direitos fundamentais, inseridas ou reconhecidas pelas constituições políticas dos países, as quais, surgidas em blocos de características semelhantes, fizeram com que esses 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 à 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.

---

1. Doutor e Mestre em Direito; Professor da Universidade de Fortaleza

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’.

## A noção do que seja um direito

Para o adequado conhecimento do tema ‘direitos culturais’, é necessário fixar o que se entende por essa 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. Essa 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 faltar-lhe o elemento estabilidade<sup>2</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>3</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

---

2. Na antiguidade, a ausência da noção de direito está relacionada com a estrutura social organicista, na qual a pessoa valia enquanto membro da polis (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).

3. MORE, Thomas: **Utopia**; tradução de Luís de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 26-30.

com o advento do ‘constitucionalismo’<sup>4</sup>, através do qual se desenvolveu a idéia de que os países, ao se organizarem, deveriam, antes de tudo, traçar claramente a ‘regra do jogo’<sup>5</sup> das relações sociais, definindo os campos de atuação do Estado, da sociedade e dos indivíduos, em documento escrito, designado *Constituição*.

## 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 consequência deste entendimento foi a averiguação de que as prescrições jurídicas se organizavam em escalas<sup>6</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 essas normas superiores apenas constituíam-se 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 certas prerrogativas especiais<sup>7</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 manei-

- 
4. TAVARES, André Ramos: **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-15.
  5. 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. Porque assim são, a regra do maior número, que tem a ver apenas com o opinável, não é competente para julgá-los”.
  6. 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”.
  7. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet: **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 103-136.

ra a demonstrar que os mesmos podem ser organizados em grupos específicos, a partir de características semelhantes e, em consequência, 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>8</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>9</sup>.

A primeira geração dos direitos fundamentais surgiu como direta consequência 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>10</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 essa razão, uma idéia de contraponto, da qual pode ser síntese a construção filosófica de Karl Marx<sup>11</sup>. O entrelaque 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

- 
8. 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 essa razão, 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.
  9. BONAVIDES, Paulo: **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 514-529. Nesta obra pode ser encontrada uma das mais primorosas descrições das quatro ‘gerações’ de direitos fundamentais, adiante sintetizadas.
  10. TOCQUEVILLE, Alexis: **O Antigo Regime e a Revolução**; tradução de Yvonne Jean. Brasília: UnB, 1997, p. 71- 76.
  11. 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 (...)”.

que surgisse mais uma geração de direitos fundamentais, construídos no sentido de todos os que não pudessem sozinhos obter acesso aos benefícios de uma vida digna, recebessem do Estado instrumentos que construíssem uma paridade aceitável entre as pessoas. Compunha-se, então, a tríade dos direitos sociais, econômicos e **culturais**<sup>12</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 conseqüência 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, porque 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 esse motivo, uma lição emergiu, em forma de antítese a tão dura realidade: a necessidade de construir uma **cultura de paz**<sup>13</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 Dis-

---

12. 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.

13. 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”.

curso 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>14</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.

## A delimitação dos direitos culturais

Visto que um direito é um bem jurídico, um direito cultural é um desses bens, especificamente relacionado com a cultura. Mas essa 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>15</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 referir-se 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 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>16</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

---

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

15. 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 duzentos e cinquenta”.

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

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 isso 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>17</sup>.

## A fundamentalidade dos direitos culturais

O surgimento e a dimensão do que se pode entender por direito fundamental impõem saber quais os 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 do 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>18</sup>; o lazer cultural; a educação <sup>19</sup>; paridade e reconhecimento jurídico do trabalho intelectual relativamente aos demais tipos <sup>20</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>21</sup>. Os

---

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

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

19. Art. 6º.

20. Art. 7º XXXII.

21. Art. 5º, § 2º.

mais abalizados pensadores do tema concordam que o elemento de semelhança que permeia todos os direitos fundamentais é a ‘dignidade humana’, donde se conclui que será fundamental qualquer direito que uma vez suprimido ou negligenciado agride irremediavelmente este valor<sup>22</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>23</sup>, são equivalentes às emendas constitucionais<sup>24</sup>. No campo da cultura, há grande relevância em saber-se desta possibilidade, pois muitos dos direitos culturais vigentes em nosso país têm matriz em documentos jurídicos internacionais<sup>25</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 especificamente dedicada à cultura gozariam deste status superior<sup>26</sup>. A razão da dúvida decorre do fato de que referida seção está bem distante do Tí-

---

22. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1991, p. 539-540.

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

24. Art. 5º, § 3º.

25. 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 a 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.

26. 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 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 prote-

tulo dos Direitos e Garantias Fundamentais: enquanto estes estão especificados nos art. 5º ao 17, 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.

## 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 pensar-se 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 efetivida-

---

gerá 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 desses 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.

de, 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>27</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 esse 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 17 da Lei Superior, isto porque referida seção os repete em formato distinto e mais explícito e, quando avança para além disso, não realiza extravagância maior do que lhes pormenorizar 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 dessas 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.

## A positivação multiforme dos direitos culturais

Vista a fundamentalidade de muitas das prescrições jurídicas sobre cultura, faz-se necessário investigar sobre 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.

---

27. 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 houvesse 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 exigências 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”.

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 exclusivamente dos usos e costumes; o advento e difusão das letras, somados 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 público de Atenas para os festivais de teatro, que envolviam figuras como Sófocles, Ésquilo e Eurípedes; (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 ‘*lêge*’, ou seja, o que pode ser lido e, por conseguinte, conhecido por quem tenha tal capacidade intelectual<sup>28</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>29</sup>. Esta identificação de origem é particularmente sig-

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

29. COULANGES, Fustel: **A Cidade Antiga**; tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 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 *locas* 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 dessa prática na língua; os romanos chamavam às leis *carmina*, versos; os gregos *nómoi*, cantos”.

nificativa se recordarmos que antes da separação entre 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 a de 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>30</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>31</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 situação anterior à Constituição de 1988

98

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>32</sup>. Atuações preponderantemente ali-

---

30. IHERING, Rudolf von: **A Luta pelo Direito**; tradução de Pietro Nassetti. 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 desse tipo, que o povo não compreende seu direito e que o direito não compreenda o povo?”

31. 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. 99-121.

32. 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. COLI, Jorge: *A Primeira Missa no Brasil, de Vítor 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:

cerçadas 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>33</sup> e São Luís<sup>34</sup>. Isto sem falar em práticas de resistências às limitações culturais, como as que tornaram célebres os inconfidentes mineiros<sup>35</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>36</sup>, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios e o Museu Nacional, mas de reflexos quase que restritos à Capital do País<sup>37</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 a continuidade de atuação cultural nos moldes do período imediatamente precedente, aprofundando-se, porém, a formação de uma simbologia nacional<sup>38</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 marcaram época, influenciaram as gerações vindouras e funcionaram como lastro referencial para a construção de normas jurídicas

---

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

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

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

36. 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. Estes autores demonstram que 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).

37. TAUNAY, Afonso de Escagnolle: **A Missão Artística de 1816**. Brasília: UNB, 1983, p.6.

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

sobre cultura. Exemplificam tais movimentos a criação da Academia Brasileira de Letras<sup>39</sup>, a luta autoralista<sup>40</sup> e a Semana de Arte Moderna de 1922<sup>41</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 sobre a razão: o setor público da cultura historicamente foi tratado como de interesse restrito a pessoas privilegiadas de formação e posses; portanto, nada muito problemático o requinte lingüístico ou a desorganização temática das leis, pois os seus destinatários quando

- 
39. 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”.
40. 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 biografa 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).
41. KOOGAN/HOUAISS: **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 européias. 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, Monotti del Picchia (escritores); Anita Malfatti, Di Cavalcanti (pintores); Vitor Brecheret, Hildegardo Leão Veloso (escultores); A. Moya, George Przyrembel (arquitetos); Guiomar Novais, Villa-Lobos (músicos)”.

não pessoalmente, poderiam contratar especialistas que perfeitamente soubessem lidar com estas dificuldades.

## 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>42</sup>, cuja definição é tão larga e exuberante que pode fazê-lo ser confundido com a própria cultura<sup>43</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, essa 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 retro-alimentação da própria democracia.

Porém, doravante, deseja-se focar 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.

---

42. Art. 216.

43. 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 disso 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”.

## 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, pelo 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 conseqüência 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, técnicas de simplificação compatíveis com os novos tempos são desenvolvidas, para que os cidadãos, os administradores e os próprios juristas não percam o controle sobre tantas leis. Uma dessas 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. Isso corresponde a uma atividade (que também é um movimento) genericamente designada 'codificação'<sup>44</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 (Munuelinas, Afonsinas e Filipinas), a codificação napoleônica, esta que, a partir da modernidade, serviu de matriz universal<sup>45</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 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 isso que não se pode subtrair esta prerro-

---

44. ASCENSÃO, 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 ss: devia ser sintético, científico e sistemático".

45. ASCENSÃO, José de Oliveira: **O Direito: Introdução e Teoria Geral: Uma Perspectiva Luso-Brasileira**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p. 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 ordenar leis preexistentes; mas também não representa inovação, ao contrário do código".

gativa ao povo, quando este se assenhoreia das rédeas do Estado, ao construir uma democracia<sup>46</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 complexidade, importância e expansão dos direitos culturais.

Tais características fazem com que se cogite sobre 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 consolidar-se, no seio da comunidade em geral e das comunidades jurídica e cultural em particular, os princípios constitucionais culturais<sup>47</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, os quais têm relações apenas pontuais, são divididas em ‘Livros’ e, nem por isso 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

---

46. ANDRADE, Fábio Siebneichler: **Da Codificação: Crônica de um Conceito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 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, essa 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”.

47. 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. 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.

cultura<sup>48</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>49</sup>.

No plano administrativo, a Constituição também estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>50</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>51</sup>, à educação e à ciência<sup>52</sup>.

Essas 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, sobre eles atuam. Considerado este fato, de imediato se percebe que, se não houver uma partilha predefinida 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>53</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>54</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>55</sup>, precisando-lhes as competências, as prioridades obrigacionais, direitos, de-

---

48. 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”.

49. Art. 8º, VII, VIII e IX.

50. 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.

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

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

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

54. Art. 23, parágrafo único.

55. 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.

veres e atribuições. Algo indispensável à construção do pretendido sistema nacional de cultura 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.

## 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>56</sup>.

---

56. Um apanhado destas normas, mesmo incompleto, mostra-se revelador da situação descrita: **Decreto-Lei nº 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 26.07.1961**, 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 ofícios produzidos no país, até o fim do período monárquico; **Lei nº 5.471, de 09.07.1968** (regulamentada pelo **Decreto nº 65.347, de 13.10.1969**), que dispõe sobre a Exportação de Livros Antigos e Conjuntos Bibliográficos Brasileiros; **Lei nº 5.805, de 03.10.1972**, que estabelece normas destinadas a preservar a autenticidade das obras literárias caídas em domínio público; **Decreto Legislativo nº 74, de 30.06.1977**, que aprova o texto da Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; **Decreto nº 75.699, de 06.05.1975**, 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 a 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. 2o. da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências; **Lei nº 7.542, de 26.09.1986** (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, encailhados 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 12.02.1998**, 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 04.08.2000**, 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 12.03.2002**, que determina o tombamento dos bens culturais das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização; **Decreto nº 5.264, de 05.11.2004**, que Institui o Sistema Brasileiro de Museus e dá outras providências; **Decreto-Legislativo nº 22, de 08.03. 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. 04. 2006**, que promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada pela Unesco em Paris no dia 17 de outubro de 2003.

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 substancialmente reconhecida 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>57</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>58</sup>”), com as normas que os contemplam, que são múltiplas, isso 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>59</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, porque 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>60</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>61</sup>, nosso país poderia criar o seu ‘código brasileiro de proteção do patrimônio cultural’.

---

57. Art. 216.

58. § 1º do Art. 216.

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

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

61. 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].

## 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 possibilitante 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 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 isso em nome da democracia, na qual não é admissível o divórcio entre o povo e suas leis.

## Referências Bibliográficas

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: A Arte Fabrica a Imagem do Descobrimento*. **Nossa História**, Rio de Janeiro, v. 1, ano I, nº 1: 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/HOUAISS: **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, p. 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, Lilian 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 Escragolle: **A Missão Artística de 1816**. Brasília: UNB, 1983.
- TAVARES, André Ramos: **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- TOCQUEVILLE, Alexis: **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.



P A R T E I I I

A N E X O S



# Implantação do Sistema Nacional de Cultura

A crise política e a potencial contaminação das ações governamentais pela agenda político-eleitoral de 2006 levaram o Ministério da Cultura, com o aval da Secretaria Executiva e do ministro Gilberto Gil, a decidir pela antecipação da Conferência Nacional de Cultura para 2005 – a previsão inicial era para o primeiro semestre de 2006. A premência em realizar a Conferência em 2005 foi ainda reforçada pela iminente promulgação da Emenda Constitucional nº 48, que introduziria o parágrafo terceiro, no Art. 215 da CF, estabelecendo a necessidade do Plano Nacional de Cultura, o que veio a ocorrer em 10 agosto de 2005, mês em que também se publicou, após longa tramitação entre o Ministério da Cultura e a Presidência da República, o Decreto nº 5.520, que institui o Sistema Federal de Cultura e recompõe o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), estabelecendo como ente do órgão a Conferência Nacional de Cultura, com competência para *“analisar, aprovar moções [e] proposições [...] concernentes ao Plano Nacional de Cultura”*.

A implantação do Sistema Nacional de Cultura orientou-se para reuniões nos Estados, com vistas à assinatura de Protocolo de Intenções destinado a criar as condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura - SNC (órgãos/unidades municipais próprios da área cultural, conselhos, condições orçamentárias básicas), organização de conferências e planos municipais ou intermunicipais de cultura, entre outras medidas.

Tal ação configurou-se como estratégia para a interação institucional do Ministério da Cultura com estados e municípios, sendo esta interlocução, em diferentes oportunidades, acompanhada da própria presença do ministro de Estado da Cultura, na condição de liderança nacional do processo pactuado com representantes dos governos estaduais e municipais.

A agenda de reuniões e cerimônias nos Estados resultou inicialmente em centenas de assinaturas de protocolos, e no comprometimento de inúmeros municípios e da maior parte dos estados com o processo de realização da Conferência Nacional de Cultura (CNC). A 1ª CNC foi regulamentada pela portaria MinC nº 180, de agosto de 2005. A CNC foi composta por diferentes momentos de consulta: nos municípios, nos estados, em seminários macrorregionais e na Plenária Nacional, que aconteceu em dezembro, em Brasília. Os participantes das conferências municipais ou intermunicipais elegeram delegados e aprovaram propostas para as conferências estaduais que, por sua vez, elegeram os delegados e aprovaram as propostas para a Plenária Nacional. Os Seminários Setoriais de Cultura, de caráter macrorregional, foram uma atividade organizada pelo

MinC, sem vínculo com as conferências municipais e estaduais. Os mesmos também indicaram propostas e elegeram delegados para a Plenária Nacional.

Os esforços institucionais-legais, de pactuação de compromissos com vistas à implantação do Sistema Nacional de Cultura e de realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura configuraram-se em etapas imprescindíveis de formulação do Plano Nacional de Cultura, que, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 48, passa a ser o instrumento estratégico de estruturação e consolidação das políticas públicas da Cultura, em longo prazo.

Os números abaixo revelam o sucesso dos esforços empreendidos:

**TABELA 1 - MUNICÍPIOS E ESTADOS SIGNATÁRIOS DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES DO SNC**

Região	Municípios*	Estados/DF
Centro-Oeste	137	DF, MS, MT, GO
Nordeste	464	AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI
Norte	45	AC, AP, TO
Sudeste	727	ES, MG, RJ
Sul	547	PR, RS, SC
<b>Total Geral</b>	<b>1920</b>	<b>20</b>

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

114

(\*) Os municípios contabilizados contemplam também estados não signatários do Protocolo de Intenções. Boa parte dos municípios não teve ainda o extrato de protocolo publicado pelo MinC. Os dados são de janeiro de 2006.

**TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO NA 1ª CNC / PLENÁRIA DE BRASÍLIA**

Delegados da Sociedade Civil	640
Delegados do Poder Público	217
Convidados / Observadores	419
<b>Total</b>	<b>1276</b>

## Parceiros:

- Comissão de Educação e Cultura (CEC) da Câmara dos Deputados,
- Sistema CNI/Sesi/Senai,
- Sistema CNC/Sesc/Senac,
- Unesco,
- Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI),
- Fórum Cultural Mundial,
- Central dos Movimentos Populares,
- União Nacional dos Estudantes.

A CEC apoiou com recursos logísticos, de pessoal, correio, reprodução de material impresso e comunicação; os sistemas CNI e CNC, com recursos logísticos, de pessoal, de alimentação, hospedagem e locomoção de convidados nos seminários setoriais e na Plenária de Brasília; a OEI arcou com despesas de traslado e hospedagem de alguns convidados da Plenária Nacional. O Fórum Cultural Mundial, a Central de Movimentos Populares e a UNE auxiliaram no processo de mobilização e a última na programação paralela (organização dos saraus) da Plenária Nacional de Brasília.

A par da conjuntura, o fato é que a implantação do Sistema Nacional de Cultura em processo de pactuação, com mais de 25% dos municípios e com mais de 70% dos estados brasileiros, alcança um nível de complexidade e sofisticação que demanda várias atividades e projetos em paralelo, buscando as condições de realizar a agenda proposta. Além da vinculação orçamentária de 2% para a Cultura, e da necessidade de democratização e regionalização dos meios de comunicação, o Sistema Nacional de Cultura foi a prioridade mais valorada na 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada no segundo semestre de 2005 e precedida de conferências em 20 estados e mais de 700 municípios. A classificação como programa compensará, além do mais, desequilíbrios como os a seguir expostos.

IMPLANTAÇÃO  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

115

### ANEXO I<sup>1</sup> — 1ª CNC - CONFERÊNCIAS OU ENCONTROS DE CARÁTER ESTADUAL DE CULTURA

Estados	Cidades Presentes	Sociedade Civil	Poder Público	Convidados	Total Participantes
Acre	9	223	53	2	278
Alagoas	79	300	74	64	438

1. Os dados desta tabela só se referem ao número de cidades presentes nas conferências estaduais ou nos encontros realizados nos estados que não realizaram conferências. O MinC não tem ainda consolidado o total de municípios que promoveram conferências municipais ou intermunicipais. Com base na presente tabela, e no regulamento da 1ª CNC, se pode estimar, por baixo, um número de 80.000 participantes em conferências de âmbito municipal e intermunicipal.

Estados	Cidades Presentes	Sociedade Civil	Poder Público	Convidados	Total Participantes
Amapá	5	196	5	30	231
Amazonas *	1	0	0	0	0
Bahia	54	168	80	0	248
Ceará	103	433	116	17	566
Distrito Federal	1	180	47	0	227
Espírito Santo **	39	200	94	0	294
Goiás	1	45	10	20	75
Maranhão ***	0	297	65	50	412
Mato Grosso	53	129	59	212	400
Mato Grosso do Sul	43	238	65	166	469
Minas Gerais	232	425	191	84	700
Pará *	13	140	30	15	185
Paraíba	7	160	40	10	210
Paraná	165	269	135	0	404
Pernambuco	111	338	50	22	410
Piauí	26	74	54	24	152
Rio de Janeiro	29	30	6	20	56
Rio Grande do Norte	11	172	34	31	237
Rio Grande do Sul ***	0	210	82	22	314
Rondônia *	1	203	10	6	219
Roraima *	0	0	0	0	0
Santa Catarina	77	179	38	5	222
São Paulo *	30	58	27	0	85
Sergipe *	0	0	0	0	0
Tocantins	78	530	115	42	687
<b>TOTAIS</b>	<b>1168</b>	<b>5197</b>	<b>1480</b>	<b>842</b>	<b>7519</b>

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

116

\* Estado em que não houve Conferência Estadual de Cultura. À exceção de Roraima, onde não ocorreu nenhuma conferência municipal, os delegados das conferências municipais se reuniram para definir a delegação do Estado para a Plenária de Brasília. O encontro de Sergipe não foi devidamente registrado.

\*\* O relatório da Conferência do Espírito Santo só informa o número total de participantes (294). A participação da soc. civil e do poder público aqui é apenas uma simulação.

\*\*\* Estado não informou n° de municípios que participaram da Conferência Estadual.

## CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS + INTERMUNICIPAIS

Estados	Número total de Conferencias	Total de municípios envolvidos	Participantes	Média de participantes por conferência	Média de participantes por município
Acre	0	0	0	—	—
Alagoas	5	61	2.207	441	36
Amapá	6	6	925	154	154
Amazonas	1	1	169	169	169
Bahia	14	21	1.951	139	93
Ceará	98	104	10.254	105	99
Distrito Federal	0	0	0	—	—
Espírito Santo	2	8	240	120	30
Goiás	1	1	75	75	75
Maranhão	16	36	2.652	166	74
Minas Gerais	70	182	7.880	113	43
Mato Grosso	19	44	1.906	100	43
Mato Grosso do Sul	47	47	5.348	114	114
Pará	3	16	902	301	56
Paraíba	7	114	890	127	8
Paraná	7	7	1.066	152	152
Pernambuco	13	13	2.514	193	193
Piauí	20	20	1.727	86	86
Rio de Janeiro	3	31	453	151	15
Rio Grande do Norte	6	11	1.009	168	92
Rio Grande do Sul	30	161	3.183	106	20
Rondônia	1	1	219	219	219
Roraima	0	0	0	—	—
Santa Catarina	8	125	799	100	6
São Paulo	45	133	5.240	116	39
Sergipe	16	16	1.590	99	99
Tocantins	1	1	174	174	174
<b>TOTAIS</b>	<b>439</b>	<b>1.160</b>	<b>53.373</b>	<b>122</b>	<b>46</b>

IMPLANTAÇÃO  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

117

# Ministério da Cultura

O período entre os anos de 2003 e 2005 foi marcado por mudanças profundas na forma de atuação da União na área da Cultura, decorrentes do esforço de estruturação de políticas sólidas e duradouras para o setor. Novo conceito de Cultura foi disseminado a partir de 2003, de modo a dar foco aos investimentos públicos. A Cultura passou a ser compreendida como agente indispensável à formação da cidadania da população à margem dos benefícios decorrentes do processo de desenvolvimento do país. A acessibilidade aos bens culturais, a geração de emprego e renda, a inclusão social, os direitos da cidadania e a valorização da diversidade e das expressões artísticas de nosso povo passaram a ser os pilares da estruturação da nova política cultural brasileira. Esse novo enfoque trouxe grandes avanços para o setor.

A partir de 2003, o MinC mudou substancialmente sua trajetória de ação. Superou a fase em que o órgão se voltava mais para o atendimento de artistas e de projetos, iniciando uma outra fase em que a transparência de seus objetivos se fez presente, consubstanciada por meio de editais públicos amplamente divulgados, com critérios definidos, de modo a atender às inúmeras formas de expressão da diversidade cultural do país. O foco das ações passou a ser o conjunto da sociedade.

A área da Cultura obteve, no período 2003/2005, ampliação dos recursos consignados na Lei Orçamentária Anual. A execução orçamentária do MinC cresceu em torno de 47% entre 2003 (último orçamento do governo anterior) e 2004. No que diz respeito às Leis do Mecenato (Rouanet e Audiovisual), observou-se ampliação do teto de renúncia fiscal de R\$ 160 milhões para R\$ 401 milhões, ainda em 2003. Tais conquistas permitiram que as ações da Cultura alcançassem segmentos sociais, como populações carentes, comunidades quilombolas, povos indígenas, dentre outros, que, em outras épocas, ficavam à margem dos investimentos públicos.

Novos instrumentos de financiamento foram criados, como as linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - para pequenas e médias empresas culturais, para a construção de salas de cinema, além dos Fundos de Investimento em Cinema. A desoneração da cadeia produtiva dos livros reduziu os seus preços. Os patrocínios culturais das empresas estatais agora estão em sintonia com as políticas públicas do setor. Com isso, têm-se mais recursos, investidos de modo mais eficiente e abrangente (Lei de Incentivo à Cultura).

Destacam-se dentre os Programas e iniciativas do atual governo no campo da Cultura:

○ **Programa Cultura Educação e Cidadania**, implantado em 2004, envolve um conjunto de ações distribuídas em cinco eixos: Pontos de Cultura, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva, Griôs (mestres dos saberes) e Escola Viva. Os Pontos de Cultura, eixo

central do Programa, são unidades de recepção e disseminação de bens culturais em comunidades que se encontram à margem dos circuitos culturais e artísticos convencionais. O Programa tem por objetivo estimular iniciativas já existentes, por meio de transferência de recursos da ordem de R\$ 185.000,00 e da doação de kits de cultura digital – composto de equipamentos de informática, câmeras, kit multimídia e uma pequena ilha de edição – que permitem que cada ponto de cultura esteja apto a realizar sua própria produção audiovisual. Além disso, esses kits farão interligação em rede, via internet “banda larga”, contribuindo para abrir um canal de comunicação direta entre as ações do poder público e as ações da comunidade, e destas entre si.

No período em questão foram instalados 442 pontos de cultura.

A política do audiovisual, mediante o **Programa Brasil Som e Imagem**, passou a focar a ampliação do público para o cinema brasileiro direcionando seus investimentos para setores-chave como: distribuição, formação de público, aumento do número de salas de exibição e criação de circuitos comerciais paralelos. O grande objetivo dessa estratégia é aumentar a participação do cinema nacional no mercado interno. A abertura de novas frentes resultou no fomento a projetos de curtas-metragens, roteiros e documentários orientados para públicos estratégicos – como o infanto-juvenil – e para regiões do país sem tradição de expressão audiovisual.

Em 2004, o Programa apoiou 186 projetos de produção audiovisual, dos quais 35 documentários, 40 filmes pelo projeto *Revelando os Brasís* (filmes com 15 minutos de duração), 8 produções de jogos eletrônicos e 103 produções cinematográficas de curtas e de longas-metragens. Além disso, 80 obras audiovisuais foram inseridas no mercado internacional. Cabe destacar a criação de 6 mil empregos diretos e a implementação de linha de crédito em parceria com BNDES para financiamento da construção de salas de exibição de cinemas.

Em 2005, o Programa apoiou a produção de 35 documentários para TV e a realização de 24 oficinas estaduais para formatação de projetos cinematográficos, que reuniram 780 participantes, ambas iniciativas por meio do Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro – DocTV. Também foram realizados 40 filmes pelo projeto *Revelando os Brasís* e 42 projetos cinematográficos nacionais foram apoiados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), dos quais 23 relacionados à finalização de obras. A participação do filme nacional no mercado brasileiro era de 8% em 2002, e cresceu para 21,4% já em 2003 e, nesse mesmo período, constatou-se ampliação de 200% no número de espectadores. Trata-se de um setor em franca expansão, que possui alta capacidade de produzir parcerias e de criar resultados em curtíssimo prazo.

A iniciativa referente ao Patrimônio Histórico Material e Imaterial, agrega três Programas: **Brasil Patrimônio Cultural**, **Monumenta**, e **Museu Memória e Cidadania**. Está focada na preservação e recuperação do patrimônio histórico e artístico brasileiro, tanto em seu aspecto material como imaterial e, ainda, na manutenção das estruturas físicas e operacionais dos museus do país.

As iniciativas voltadas para o Patrimônio Cultural executaram, em 2004, recursos da ordem de R\$ 72,4 milhões. Houve um incremento orçamentário da ordem de 32,4% em relação a 2003 e passaram a representar 37% dos recursos do MinC, naquele ano. A implementação de nova estrutura administrativa do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) – com a criação de departamentos especializados em Planejamento, Museus, Patrimônio Material e Imaterial, e a instalação de 06 novas superintendências regionais e 07 escritórios técnicos – permitiu ampliar o alcance das ações do Instituto e fortalecer sua atuação no território nacional, sedimentando os pilares de uma política pública de longo prazo para o setor.

Na área do **Patrimônio Imaterial** destacam-se, no período, a conclusão de 28 projetos de inventário e 18 processos de registro, além de 4 projetos de salvaguarda de bens imateriais da expressão cultural brasileira que estão em andamento e, também, a continuação do projeto Rotas da Alforria – trajetórias da população afro-descendente na região de Cachoeira, na Bahia. Na área do **Patrimônio Material**, a realização de 45 obras de recuperação de imóveis históricos em pelo menos 37 municípios do país, a recuperação das estruturas de 109 museus e espaços culturais públicos e privados de 16 estados brasileiros, além dos 28 museus e 3 centros culturais mantidos tradicionalmente pelo IPHAN. Já na área de **Promoção do Patrimônio Cultural** houve concessão de 100 bolsas para capacitação de artífices.

No âmbito do Programa **Monumenta** foram iniciados no período projetos em 82 municípios históricos para promoção de atividades econômicas, implantação, modernização e ampliação de núcleos de educação profissional em restauro e conservação patrimonial, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); foram concluídas 43 obras de recuperação em sítios históricos de 18 municípios contemplados pelo Programa e outras 23 obras estão em fase de conclusão. Foram selecionados 53 imóveis particulares de alta relevância histórica, cujos proprietários poderão obter financiamento da Caixa Econômica Federal para sua recuperação.

Outra iniciativa de destaque é a parceria entre IPHAN e UNESCO para Especialização em Patrimônio, que concede bolsas de estudos para profissionais recém-formados em diversas áreas, visando sua inserção no campo da preservação cultural.

Sob a ótica de ampliar a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços da cultura brasileira nas áreas de música, artes cênicas e visuais, o **Programa Engenho das Artes** realiza uma série de ações que contribuem para a produção e difusão cultural no país. Os beneficiados são a sociedade, que tem acesso às apresentações e espetáculos a preços acessíveis ou gratuitamente, contribuindo para a formação de plateias, e, em particular, os profissionais das artes, que encontram nesse programa apoio para a continuidade de seus trabalhos e manifestações.

O Programa Engenho das Artes representa o principal instrumento das políticas de ampliação do acesso da população aos benefícios da Arte e Cultura. Por acolher diversos seg-

mentos culturais simultaneamente, suas ações apóiam as expressões da música, do teatro, da dança, do circo e das artes visuais e visam atender a amplitude do universo da diversidade brasileira. As iniciativas do Programa contam com parcerias de governos estaduais, prefeituras, organizações do setor cultural, empresas estatais e empresas privadas.

Em 2004, no campo da **Música**, destacam-se as seguintes iniciativas: **Projeto Pixinguinha**, cuja reedição promoveu 92 espetáculos com a participação de 131 artistas, atingindo a um público aproximado de 42.200 pessoas, o **Apoio a Orquestras e Bandas de Música**, que atendeu 24 orquestras e 54 bandas, contemplando, pelo menos, 1.600 músicos e aprendizes de música com a aquisição de instrumentos musicais e o **Apoio a Festivais** pela realização de 12 festivais **“Arte sem Barreiras”**, direcionados a pessoas com deficiência, que reuniram cerca de 75.000 participantes no desenvolvimento de experiências inovadoras de conteúdo estético e artístico em favor da valorização da percepção e da expressão individual desse segmento da sociedade. Nas **Artes Cênicas**, destacam-se o **Prêmio de Dramaturgia**, as **Caravanas de Circulação Regional** que apoiou 143 produções de **Teatro e Dança**, em diferentes pontos da Amazônia, Nordeste, Brasil Central, Sudeste e Sul do País, as **Oficinas Cênicas** e o **Prêmio de Estímulo ao Circo**. Bem como a manutenção de **espaços culturais**, que propiciam circuitos nacionais para espetáculos regionais com custo abaixo dos praticados pelo mercado.

O **Projeto Pixinguinha** promove o intercâmbio de manifestações musicais entre as diversas regiões, gratuitamente ou a preços populares. No período **2003/2005**, realizou-se 249 espetáculos de música popular que foram levados às capitais e principais cidades do país.

Para ampliar o acesso da população brasileira às mais variadas manifestações culturais, promovendo e apoiando iniciativas que valorizem a produção cultural em suas diversas áreas, no período em questão, foram apoiados 15 **Festivais e Encontros de Artes Cênicas e Música** e realizados 16 eventos, **Arte sem Barreiras**, de inclusão da pessoa com deficiência, promovendo a expressão de sentimentos, percepções e sensibilidades inerentes à pessoa humana, possibilitando olhares diferenciados sobre a realidade e agindo como importante vetor para o crescimento pessoal, educativo e profissional.

Também se destacam, na mesma área e período, a **concessão do “Prêmio de Fomento ao Teatro e a Dança”** a 85 montagens de espetáculos; a **concessão do “Prêmio de Estímulo ao Circo”** a 46 projetos de artes circenses; e a **concessão do “Prêmio de Dramaturgia”** a 24 autores brasileiros de textos teatrais inéditos, nas categorias: Teatro Adulto e Teatro para a Infância e Juventude, por região.

## Democracia e diálogo

As **Câmaras Setoriais de Teatro, Dança, Circo, Música e Artes Visuais** realizaram 28 encontros e videoconferências entre 2003 e 2005. As câmaras setoriais de cultura fo-

ram idealizadas para cumprir o papel de órgãos consultivos vinculados ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), com atribuições de fornecer subsídios e formular recomendações para a definição de diretrizes, estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento dos diversos setores culturais, em sintonia com os eixos centrais das políticas do Ministério da Cultura: o incentivo à produção e o amplo acesso à fruição simbólica; o fortalecimento da produção artístico-cultural na economia, com setores capazes de gerar trabalho e renda; e a promoção da cidadania mediada pela Cultura e pela Arte.

As diretrizes estratégicas para a construção de políticas públicas consistentes para a Cultura baseiam-se, sobretudo, na participação dos segmentos sociais das diferentes áreas. Nesse contexto, a necessidade de interlocução permanente com artistas, produtores, sociedade civil e outros entes da federação marcou o início de uma nova era de consulta democrática e de participação social na construção de uma orientação sólida e de longo prazo para o setor. São exemplos desse esforço a criação das *Câmaras Setoriais* - onde representantes das áreas ligadas ao teatro, música, livro e leitura, dança, artes visuais e circo aprofundam propostas setoriais para aperfeiçoamento da ação pública em cada um desses segmentos; do *Sistema MinC* - fórum criado internamente pelo órgão para aproximar e fortalecer o debate entre os responsáveis pelas ações da Pasta; do *Plano Nacional de Cultura e dos Sistemas Nacional e Federal de Cultura* - que estabelecerão as parcerias entre os diferentes entes governamentais para detectar oportunidades, evitar sobreposição de esforços e integrar a ação pública em todo o território nacional.

Em 20 de outubro, a Conferência da UNESCO, em Paris, aprovou a Convenção Internacional de Proteção e Promoção da Diversidade Cultural, documento vital para a cultura na era da globalização. Sua elaboração e aprovação se devem, em grande parte, ao trabalho do Ministério da Cultura do Brasil, ao lado de países como a Espanha, a França, o Canadá, os vizinhos do Mercosul e os países da África.

# Relatório da Oficina: “O papel dos Conselhos no Sistema Nacional de Cultura”

**ROBERTO G. DE LIMA**

*Gerente de Participação Social*

Secretaria de Articulação Institucional

Ministério da Cultura

**Coordenação:** Secretaria de Articulação Institucional

**Apoio:** Representações Regionais do MinC e Coordenadorias da Funarte

No dia 06 de abril de 2006, a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) realizou a oficina “*O Papel dos Conselhos no Sistema Nacional de Cultura*” como parte das atividades desenvolvidas na TEIA Cultural, evento que o MinC organizou em São Paulo entre os dias 05 e 09 de abril.

## Participação

Para que participassem desta oficina, a SAI enviou ofício a todos(as) os(as) secretários(as) estaduais de Cultura no dia 24 de março, solicitando a indicação de até duas pessoas, sendo um representante do poder público e outro da sociedade civil, que estivessem envolvidas com conselhos de cultura em seus respectivos estados.

Sabemos das dificuldades que sempre envolvem as comunicações institucionais, bem como as dificuldades que cada secretaria estadual tem em atender demandas deste tipo, por isso pedimos desde já desculpas por eventuais falhas de comunicação, como também manifestamos prontamente nossa convicção de que a ausência de algum Estado na oficina não representa desinteresse, muito pelo contrário, queremos sempre reafirmar a nossa aliança com as secretarias de Estado da Cultura em todo o país.

Registramos a presença de cerca de 60 pessoas na oficina, sendo que estavam representados os seguintes estados: Piauí, Ceará, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe da região Nordeste; São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais

do Sudeste; Mato Grosso e Goiás do Centro-Oeste; Santa Catarina e Paraná da região Sul e Rondônia da região Norte. Agradecemos o empenho de todos, sobretudo das representações regionais e coordenadorias da Funarte na mobilização.

## As mesas de debate

A primeira mesa ocorreu entre 10h30 e 13h30, contando com a presença do secretário **Márcio Meira** da SAI e do Sr. **Pedro Pontual** do Instituto PÓLIS. Desta mesa surgiram alguns desafios e uma proposta de agenda para debate que apresentaremos a seguir.

A segunda mesa contou com a mediação da chefe do Setor de Estudos em Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa, Sra. **Lia Calabre**, e teve como expositores o músico **Fred ZeroQuatro** que abordou sua experiência como presidente do Conselho Municipal de Cultura do Recife, o Sr. **Hamiltom Faria** que abordou sua experiência como membro do Conselho Municipal de Cultura de São Paulo e do Sr. **André Galvão de França**, que tratou da experiência de Londrina na formatação de um sistema público de participação social no campo da cultura.

As exposições suscitaram debates acalorados entre os presentes, ficando claro para todos que essa é uma questão que precisa e merece ser debatida amplamente.

Como dissemos, a primeira mesa logrou apontar uma série de desafios que, em alguma medida, já começaram a ser debatidos e enfrentados no período da tarde. Resumimos aqui o que nos parece ser a síntese das propostas de debate que resultaram da oficina.

O secretário Márcio Meira abordou a história da criação dos conselhos de Cultura no Brasil, para depois situá-los no âmbito do processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), processo esse que tem se caracterizado pela adesão espontânea e crítica dos entes federados, respeitadas as suas especificidades e seu ritmo próprio, mas sempre apontando na direção de uma qualificação das instituições públicas e ampliação da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Partindo dessas premissas, Márcio apresentou alguns desafios que considera colocados na ordem do dia:

## Desafios

- avançar no debate sobre a legitimidade dos conselhos, em função da dificuldade de expressar em sua representação a complexidade e a dinâmica do campo da cultura;
- garantir a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas, como uma premissa do SNC; e

- estruturar um SNC democrático e representativo, sem populismos nem centralismos, mas respeitando a legitimidade dos governos eleitos democraticamente.

Para Márcio Meira, esses três pontos sintetizam os desafios colocados pela estratégia de implementação democrática de um sistema público para a Cultura no Brasil, estratégia que se balize pelo respeito ao pacto federativo, mas que seja uma inequívoca afirmação do protagonismo dos entes públicos e movimentos organizados da Cultura, na ampliação e aperfeiçoamento da democracia. Para ele não podem ser dissociadas as discussões sobre políticas culturais e Cultura Política.

O Sr. Pedro Pontual fez uma exposição bastante completa e elucidativa, trazendo questões conceituais e, na avaliação da SAI, apresentando uma verdadeira agenda para o debate nacional em torno do papel que os conselhos precisam assumir em face do SNC.

Em sua fala ele saudou a criação do SNC como instrumento importantíssimo para democratização da gestão de Cultura em nosso país, saudou também a realização da TEIA – Rede de Cultura do Brasil como instante de consagração da participação da sociedade civil neste processo.

A seguir apresentou o que considera serem os significados mais gerais destes espaços de participação cidadã:

1. são espaços de “democratização da democracia”, ampliando a esfera pública de participação direta do cidadão no exercício do poder de elaboração, definição e implementação das políticas públicas;
2. estes espaços precisam ser instrumentos para “co-gestão”, onde as tradições autoritárias dos governos têm de ser abandonadas, mas que vão requerer da sociedade civil a capacidade de se responsabilizar pelas políticas, abrindo mão de interesses corporativistas em nome de um bem comum;
3. a criação desses canais institucionais de participação não substituem, ao contrário, vão requerer mais capacidade de “organização autônoma” da sociedade civil; e
4. as práticas participativas exigem o exercício de uma nova “Cultura Política”, para se consolidarem enquanto políticas de Estado.

No Brasil, os movimentos de criação destes canais institucionais de participação costumam ter origem na ação dos movimentos organizados da sociedade civil e não na iniciativa do Estado, e pode-se dizer que foram institucionalizados a partir da Constituição de 1988. Um exemplo disso são os processos que terminaram por gerar os Sistemas Públicos de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e das Cidades e, a exemplo do que ocorreu com estes processos, o Sistema Nacional de Cultura, para tornar-se mecanismo efetivo de descentralização das políticas, democratização dos recursos e do poder de decisão, precisa garantir que a participação social efetiva se dê desde os municípios, passando pelos estados, até chegar ao nível federal. Isso vai exigir dos governos a criação de sistemas no âmbito de cada ente federativo, mas é importante que a instância federal sinalize positivamente com a criação do Sistema Federal de Cultura.

Salientando que não existem modelos apropriados para a estruturação dos conselhos, o professor Pedro Pontual apresenta uma agenda mínima que pode orientar o debate em torno da sua criação ou reestruturação.

## Agenda

- a Composição do conselho, que envolve a questão da representatividade, deve ser pensada enquanto estratégia para gerar simetria entre governo e sociedade, deve acompanhar a dinâmica da própria composição de forças existentes na sociedade;
- a Natureza e Atribuições, que devem delimitar de forma objetiva o que seja o caráter consultivo e/ou deliberativo do conselho;
- a Estrutura, que diz respeito ao modo de funcionamento e também tem impacto sobre a questão da representatividade, podendo lançar mão dos grupos ou câmaras temáticas, audiências regionais ou setoriais e outros mecanismos para alcançar capilaridade e legitimidade;
- os Recursos, tanto os que garantem o funcionamento do conselho, quanto os que venham a ser destinados a projetos próprios. Outro aspecto importante é o papel do conselho na fiscalização e acompanhamento dos recursos públicos destinados à Cultura; e
- Formação e Comunicação, como aspectos fundamentais para qualificar a relação interna dos conselheiros e destes com a sociedade em geral, gerando uma apropriação e um empoderamento do processo participativo.

Finalizando sua exposição, Pedro Pontual apresenta o que considera serem alguns temas importantes para aquecer o debate em torno da questão dos conselhos de Cultura:

## Temas

A partilha do poder certamente requer vontade política dos governos comprometidos com o avanço da democracia, mas é necessário um processo de formação e mecanismos que garantam, tanto para os governos quanto para a sociedade, a capacidade de abrir mão de parte dos seus interesses, sobretudo os corporativos, para garantir a efetiva “democratização da democracia”.

Os conselhos são espaço de explicitação dos conflitos e a vivência democrática requer que estes sejam efetivamente trazidos para a cena pública.

Os canais de participação cidadã precisam demonstrar claramente que são capazes de aumentar a eficácia das políticas públicas, por isso é fundamental instrumentos de avaliação pública e indicadores.

É necessário enfrentar a multiplicidade de canais de participação, canais estes que não se comunicam e terminam por gerar sobreposição de ações. Pensar os conselhos é pensar os fóruns de conselhos que podem gerar agendas comuns.

Os canais de participação precisam gerar marcos jurídicos e legais que assegurem a continuidade das políticas, ou que condicionem as alterações futuras.

Por fim, é preciso garantir a efetividade e a credibilidade dos conselhos, fazendo com que o pacto que realizem assente sobre bases reais e que sejam respeitadas as deliberações tomadas em conjunto.

## Conclusão

A SAI entende que estes Desafios, a Agenda e estes Temas configuram uma poderosa provocação para todos os que pensam e articulam processos de participação cidadã.

A fala dos participantes de conselhos de Cultura durante o debate no período da tarde, exemplificou vários dos aspectos que foram levantados na parte da manhã.

Existe uma grande diversidade de experiências em torno da criação e existência de conselhos de Cultura. Alguns têm décadas de existência, outros são experiências em constante renovação, há múltiplas leituras do que seja a representatividade necessária e há até mesmo mecanismos de participação que terminam por contribuir para a centralização do poder por parte dos governos. Representantes dos governos e da sociedade civil têm que pensar seu papel e, sobretudo, a importância que assumem diante da estruturação de um desenho institucional democrático para o país.

Propor a criação do SNC sempre foi propor o início de um debate público e democrático que não teria mais fim. Sempre tivemos o entendimento de que o SNC é uma estratégia para manter o debate democrático sempre aberto, pois essa é a única maneira de acompanhar a dinâmica fluída e criativa do campo da Cultura. Nunca pensamos no SNC como uma estrutura estática e burocratizada, mas como um conjunto de articulações dinâmicas, pactuadas pelo conjunto da sociedade, mas que sejam capazes de garantir, aí sim de maneira inequívoca, o avanço em direção à ampliação dos atores sociais que participam do poder, bem como a qualificação destes mecanismos de gestão compartilhada.

Pretendemos que o passo inicial dado nesta oficina nos ajude a iniciar uma discussão nacional, que culmine em um grande Encontro Nacional dos Conselhos de Cultura, proposta que foi apresentada pela presidente do Conselho de Cultura da Bahia, Sra. Eulampia Santana Reiber, prontamente acatada pela SAI e sobre a qual iniciaremos articulações.



# Agenda 21 da Cultura

UM COMPROMISSO DAS CIDADES E DOS GOVERNOS LOCAIS  
PARA O DESENVOLVIMENTO CULTURAL

Nós, cidades e governos locais do mundo, comprometidos com os direitos humanos, a diversidade cultural, a sustentabilidade, a democracia participativa e a criação de condições para a paz, reunidos em Barcelona nos dias 7 e 8 de maio de 2004, no IV Fórum de Autoridades Locais de Porto Alegre para a Inclusão Social, no marco do Fórum Universal das Culturas – Barcelona 2004, aprovamos esta Agenda 21 da Cultura como documento orientador das políticas públicas de cultura e como contribuição para o desenvolvimento cultural da humanidade.

## I. Princípios

1. A diversidade cultural é o principal patrimônio da humanidade. É o produto de milhares de anos de história, fruto da contribuição coletiva de todos os povos, através das suas línguas, imaginários, tecnologias, práticas e criações. A cultura adota formas distintas, que sempre respondem a modelos dinâmicos de relação entre sociedades e territórios. A diversidade cultural contribui para uma “existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória” (Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, artigo 3), e constitui um dos elementos essenciais de transformação da realidade urbana e social.
2. Existe uma clara analogia entre as questões culturais e ecológicas. A preocupação ecológica nasce da constatação de um modelo de desenvolvimento econômico excessivamente predador dos recursos naturais e dos bens comuns da humanidade. Rio de Janeiro 1992, Aalborg 1994 e Joanesburgo 2002 constituíram os principais marcos de um processo que tenta dar resposta a um dos desafios mais importantes da humanidade, a sustentabilidade ecológica. A situação atual apresenta evidências suficientes de que a diversidade cultural no mundo se encontra em perigo. A UNESCO afirma: **“Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza”** (Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural, artigo 1).
3. Os governos locais reconhecem que os direitos culturais fazem parte indissociável dos direitos humanos e tomam como referência básica a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômi-

cos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural (2001). Nesse sentido, ratifica-se que a liberdade cultural dos indivíduos e das comunidades é condição essencial da democracia. Nenhuma pessoa pode invocar a diversidade cultural para atentar contra os direitos humanos garantidos pelo direito internacional nem para limitar o seu alcance.

4. Os governos locais constituem-se como agentes mundiais de primeira ordem, enquanto defensores e promotores do avanço dos direitos humanos. Além disso são porta-vozes da cidadania mundial e manifestam-se a favor de sistemas e instituições internacionais democráticos. Os governos locais trabalham conjuntamente em rede, trocando práticas, experiências e coordenando as suas ações.
5. O desenvolvimento cultural apóia-se na multiplicidade dos agentes sociais. Os princípios de um bom governo incluem a transparência informativa e a participação cidadã na concepção das políticas culturais, nos processos de tomada de decisões e na avaliação de programas e projetos.
6. A indispensável necessidade de criar as condições para a paz deve caminhar juntamente com as estratégias de desenvolvimento cultural. A guerra, o terrorismo, a opressão e a discriminação são expressões de intolerância que devem ser condenadas e erradicadas.
7. As cidades são um marco privilegiado da elaboração cultural em constante evolução. As sociedades locais constituem os espaços da diversidade criativa, onde a perspectiva do encontro de tudo aquilo que é diferente e distinto (procedências, visões, idades, gêneros, etnias e classes sociais) torna possível o desenvolvimento humano integral. O diálogo entre identidade e diversidade, indivíduo e coletividade, revela-se como a ferramenta necessária para garantir tanto uma cidadania cultural planetária, como a sobrevivência e o desenvolvimento das culturas.
8. A convivência nas cidades implica um acordo de responsabilidade conjunta entre cidadania, sociedade civil e governos locais. O ordenamento jurídico resulta fundamental, mas não pode ser a única regulação da convivência nas cidades. Como afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 29): **“O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade”**.
9. A vida cultural contém simultaneamente a riqueza de poder apreciar e acumular tradições dos povos, com a oportunidade de permitir a criação e a inovação das suas próprias formas. Esta característica descarta qualquer modalidade de imposição de padrões culturais rígidos.
10. A afirmação das culturas, assim como o conjunto das políticas que foram postas em prática para o seu reconhecimento e viabilidade, constitui um fator essencial no desenvolvimento sustentável das cidades e territórios no plano humano, econômico, político e social. O caráter central das políticas públicas de cultura é uma exigência das sociedades no mundo contemporâneo. A qualidade do desenvolvimento local requer a coordenação entre as políticas culturais e as outras políticas públicas — sociais, econômicas, educativas, ambientais e urbanísticas.

11. As políticas culturais devem encontrar um ponto de equilíbrio entre interesse público e privado, vocação pública e institucionalização da cultura. Uma excessiva institucionalização, ou a excessiva prevalência do mercado como único distribuidor de recursos culturais, comporta riscos e levanta obstáculos ao desenvolvimento dinâmico dos sistemas culturais. A iniciativa autônoma dos cidadãos, individualmente ou reunidos em entidades e movimentos sociais, é a base da liberdade cultural.
12. A adequada valoração econômica da criação e difusão dos bens culturais — de caráter amador ou profissional, artesanal ou industrial, individual e coletivo — converte-se, no mundo contemporâneo, num fator decisivo de emancipação, de garantia da diversidade e, portanto, numa conquista do direito democrático dos povos a afirmar as suas identidades nas relações entre as culturas. Os bens e serviços culturais, tal como afirma a Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural (artigo 8), “na medida em que são portadores de identidade, de valores e sentido, não devem ser considerados como mercadorias ou bens de consumo como os demais”. É necessário destacar a importância da cultura como fator de geração de riqueza e desenvolvimento econômico.
13. O acesso ao universo cultural e simbólico em todos os momentos da vida, desde a infância à velhice, constitui um elemento fundamental de formação da sensibilidade, da expressividade, da convivência e da construção de cidadania. A identidade cultural de todo indivíduo é dinâmica.
14. A apropriação da informação e a sua transformação em conhecimento por parte dos cidadãos é um ato cultural. Portanto, o acesso sem distinções aos meios de expressão, tecnológicos e de comunicação e a constituição de redes horizontais fortalece e alimenta a dinâmica das culturas locais e enriquece o acervo coletivo de uma sociedade que se baseia no conhecimento.
15. Os espaços públicos são bens coletivos que pertencem a todos os cidadãos. Nenhum indivíduo ou grupo pode ver-se privado da sua livre utilização, dentro do respeito pelas normas adotadas em cada cidade.

## II. Compromissos

16. Estabelecer políticas que fomentem a diversidade cultural a fim de garantir a amplitude da oferta, e fomentar a presença de todas as culturas, e especialmente das minoritárias ou desprotegidas nos meios de comunicação e de difusão, fomentando as co-produções e os intercâmbios, e evitando posições hegemônicas.
17. Apoiar e promover, mediante diferentes meios e instrumentos, a manutenção e ampliação dos bens e serviços culturais, buscando a universalização do acesso a estes, a ampliação da capacidade criativa de todos os cidadãos, a exigência artística, a busca de novas formas de expressividade e a experimentação com as novas linguagens, a reformulação e a interação das tradições, os mecanismos de gestão cultural

que detectem os novos movimentos culturais, o novo talento artístico e o potencial para que possa chegar à sua plenitude. Os governos locais manifestam o seu compromisso com a geração e ampliação de públicos e a participação cultural como elementos de uma cidadania plena.

18. Implementar os instrumentos apropriados, para garantir a participação democrática dos cidadãos na formulação, no exercício e na avaliação das políticas públicas de cultura.
19. Garantir o financiamento público da cultura mediante os instrumentos necessários. Entre eles devem destacar-se o financiamento direto de programas e serviços públicos, o apoio a atividades de iniciativa privada através de subvenções, assim como aqueles modelos mais novos, tais como microcréditos, fundos de risco, etc. Igualmente, é necessário estabelecer sistemas legais que facilitem incentivos fiscais às empresas que invistam na cultura, sempre tendo em conta o respeito ao interesse público.
20. Constituir espaços de diálogo entre as diferentes opções espirituais e religiosas que convivem no território local e destas com o poder público, com o fim de assegurar o direito de livre expressão e uma convivência harmônica.
21. Promover a expressividade como uma dimensão básica da dignidade humana e da inclusão social, sem prejuízo de razões de gênero, idade, etnia, deficiência, pobreza ou qualquer outra discriminação que impossibilite o pleno exercício das liberdades. A luta contra a exclusão é a luta pela dignidade de todas as pessoas.
22. Promover a continuidade e o desenvolvimento das culturas locais originárias, portadoras de uma relação histórica e interativa com o território.
23. Garantir a expressão e a participação das pessoas com culturas procedentes da imigração ou arraigadas originariamente em outros territórios. Ao mesmo tempo, os governos locais comprometem-se a pôr os meios para que as pessoas imigrantes acedam à cultura da comunidade de acolhida e participem nela. Este compromisso recíproco é o fundamento dos processos de convivência e interculturalidade que, de fato, sem este nome, contribuíram a configurar a identidade de cada cidade.
24. Promover a implementação de formas de “avaliação do impacto cultural” para considerar, com caráter preceptivo, as iniciativas públicas ou privadas que impliquem alterações significativas na vida cultural das cidades.
25. Considerar os parâmetros culturais na gestão urbanística e em toda a planificação territorial e urbana, estabelecendo as leis, normas e os regulamentos necessários que assegurem a proteção do património cultural local e a herança das gerações antecessoras.
26. Promover a existência dos espaços públicos da cidade e fomentar o seu uso como lugares culturais de relação e convivência. Promover a preocupação pela estética dos espaços públicos e nos equipamentos coletivos.
27. Implementar ações que tenham como objetivo a descentralização das políticas e dos recursos destinados à área cultural, legitimando a originalidade criativa das chamadas periferias, favorecendo os setores sociais vulneráveis, defendendo o princípio do direito à cultura e ao conhecimento de todos os cidadãos sem discrimina-

ções de nenhum tipo. Esta determinação não deverá passar por alto as responsabilidades centrais e, particularmente, as que referem ao necessário financiamento que todos os projetos de descentralização exigem.

28. Promover, particularmente, a coordenação entre as políticas culturais dos governos locais que partilham um mesmo território, num diálogo que valorize a identidade de cada um, a sua contribuição ao conjunto e a eficiência dos serviços postos à disposição da cidadania.
29. Potenciar o papel estratégico das indústrias culturais e os meios de comunicação locais, pela sua contribuição à identidade local, à continuidade criativa e à criação de emprego.
30. Promover a socialização e o acesso à dimensão digital dos projetos e do acervo cultural local ou universal. As tecnologias da informação e da comunicação devem-se utilizar como ferramentas capazes de pôr o conhecimento cultural ao alcance de todos os cidadãos.
31. Implementar políticas que tenham como objetivo a abertura de meios de comunicação públicos no âmbito local, assim como o seu desenvolvimento de acordo com os interesses da comunidade seguindo os princípios de pluralidade, transparência e responsabilidade.
32. Gerar os mecanismos, instrumentos e recursos para garantir a liberdade de expressão.
33. Respeitar e garantir os direitos morais dos autores e dos artistas e a sua justa remuneração.
34. Convidar criadores e artistas, como pessoas dotadas de uma especial capacidade de sentir e expressar a condição humana, a que se comprometam com cidades e territórios; identificando problemas e conflitos da nossa sociedade, melhorando a convivência e a qualidade de vida, ampliando a capacidade criativa e crítica de todos os cidadãos e, muito especialmente, cooperando para contribuir à resolução dos desafios das cidades.
35. Estabelecer políticas e investimentos que fomentem a leitura e a difusão do livro, assim como o pleno acesso de toda a cidadania à produção literária global e local.
36. Favorecer o caráter público e coletivo da cultura, fomentando o contato dos públicos na cidade em todas as manifestações que facilitam o cara a cara: espetáculos ao vivo, cinema, festas, etc.
37. Promover as relações entre equipamentos culturais e entidades que trabalham com o conhecimento, com as universidades, os centros de investigação e as empresas investigadoras.
38. Fomentar os programas dirigidos a divulgar a cultura científica e a tecnologia entre todos os cidadãos; especialmente, se se considera que as possíveis aplicações dos novos conhecimentos científicos geram questões éticas, sociais, económicas e políticas que são de interesse público.
39. Estabelecer instrumentos legais e implementar ações de proteção, do património cultural por meio de inventários, registros, catálogos e todos os tipos de atividades de promoção e difusão, tais como exposições, museus, itinerários, etc.

40. Proteger, revalorizar e difundir o patrimônio documental gerado no âmbito da esfera pública local/regional, por iniciativa própria ou associando-se com entidades públicas e privadas, incentivando a criação de sistemas municipais e regionais com esta finalidade.
41. Trabalhar para abrir o livre descobrimento dos patrimônios culturais aos habitantes de todas as regiões do planeta. Promover, também, em relação com os profissionais do setor, um turismo respeitoso com as culturas e os costumes das localidades e territórios visitados.
42. Desenvolver e implementar políticas que aprofundem nos processos de multilateralidade, baseados no princípio da reciprocidade. A cooperação cultural internacional é uma ferramenta indispensável na constituição de uma comunidade humana solidária, que promove a livre circulação de artistas e operadores culturais especialmente através da fronteira norte-sul, como uma contribuição essencial para o diálogo entre os povos, para a superação dos desequilíbrios provocados pelo colonialismo e para a integração inter-regional.

### III. Recomendações

#### AOS GOVERNOS LOCAIS

43. Convidar todos os governos locais a submeter este documento à aprovação dos órgãos de governo municipal e a realizar um debate mais amplo com a sociedade local.
44. Assegurar a centralidade da cultura no conjunto das políticas locais, impulsionando a redação de agendas 21 da cultura em cada cidade do território, em coordenação íntima com os processos de participação cidadã e planificação estratégica.
45. Realizar propostas de acordo sobre os mecanismos de gestão da cultura com os outros níveis institucionais, respeitando o princípio de subsidiaridade.
46. Realizar, antes do ano 2006, uma proposta de sistema de indicadores culturais que dê conta do desenvolvimento desta Agenda 21 da Cultura, a partir de métodos gerais, de maneira que se possa facilitar o seguimento e a comparabilidade.

#### AOS GOVERNOS DE ESTADOS E NAÇÕES

47. Estabelecer os instrumentos de intervenção pública no campo cultural tendo em conta o aumento das necessidades cidadãs relacionadas com este campo, a insuficiência de programas e recursos atualmente existentes e a importância da desconcentração territorial nas atribuições orçamentais. Também é preciso trabalhar para atribuir um mínimo de 1% do orçamento nacional para a cultura.
48. Estabelecer mecanismos de consulta e acordo com os governos locais, diretamente, ou mediante as suas redes e federações, no estabelecimento de novas legislações, regulamentações e sistemas de financiamento no campo cultural.

49. Evitar a celebração de acordos comerciais que condicionem o livre desenvolvimento da cultura e a troca de bens e serviços culturais em igualdade de condições.
50. Aplicar à escala estatal ou nacional os acordos internacionais sobre a diversidade cultural, e muito especialmente a “Declaração Universal da UNESCO sobre a Diversidade Cultural”, aprovada na 31ª Conferência Geral, em novembro de 2001, e o “Plano de Ação” acordado na Conferência Intergovernamental de Estocolmo (1998) sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento.

#### ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

##### ORGANIZAÇÕES DE CIDADE

51. Às Cidades e Governos Locais Unidos, adotar esta Agenda 21 da Cultura como documento de referência dos seus programas culturais e assumir um papel de coordenação do processo posterior à sua aprovação.
52. Às redes continentais de cidades e governos locais (especialmente as que impulsionaram a concretização desta Agenda 21 tais como: Interlocal, Eurocities, Sigma, Mercocidades, entre outras), considerar este documento dentro dos seus programas de ação técnica e política.

##### AGÊNCIAS E PROGRAMAS DAS NAÇÕES UNIDAS

53. À UNESCO, reconhecer esta Agenda 21 da Cultura como documento de referência nos trabalhos de preparação do instrumento jurídico internacional ou Convenção sobre a Diversidade Cultural prevista para 2005.
54. À UNESCO, reconhecer as cidades como os territórios onde se traduzem os princípios da diversidade cultural, especialmente os aspectos relacionados com a convivência, a democracia e a participação, e estabelecer os mecanismos de participação dos governos locais nos seus programas.
55. Ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aprofundar nas análises sobre cultura e desenvolvimento e incorporar indicadores culturais nos cálculos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).
56. Ao Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais - Divisão de Desenvolvimento Sustentável, como responsável pelo seguimento da Agenda 21, desenvolver uma dimensão cultural da sustentabilidade seguindo os princípios e os compromissos desta Agenda 21 da Cultura.
57. Às Nações Unidas – HABITAT, considerar este documento como fundamentação da importância da dimensão cultural das políticas urbanas.
58. Ao Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incluir a dimensão urbana nas suas análises das relações entre os direitos culturais e o resto dos direitos humanos.

ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E SUPRANACIONAIS

59. À Organização Mundial do Comércio, excluir os bens e serviços culturais das suas rondas de negociação. As bases das trocas de bens e serviços culturais devem ser estabelecidas num novo instrumento jurídico internacional como a Convenção sobre a Diversidade Cultural prevista para 2005.
60. Às organizações continentais (União Européia, Mercosul, União Africana, Associação de Nações do Sudeste Asiático), incorporar a cultura como pilar básico da sua construção. Respeitando as competências nacionais e a subsidiaridade, é necessária uma política cultural continental baseada nos princípios da legitimidade da intervenção pública na cultura, na diversidade, na participação, na democracia e no trabalho em rede.
61. Aos organismos multilaterais estabelecidos a partir de afinidades culturais (por exemplo, Conselho da Europa, Liga de Estados Árabes, Organização de Estados Ibero-americanos, Organização Internacional da Francofonia, Commonwealth, Comunidade de Países de Língua Portuguesa, União Latina), promover diálogos e projetos conjuntos que permitam avançar numa maior compreensão entre as civilizações e na geração de mútuo conhecimento e confiança, base da paz.
62. À Rede Internacional de Políticas Culturais (estados e ministros de cultura) e à Rede Internacional para a Diversidade Cultural (associações de artistas), considerar as cidades como territórios fundamentais da diversidade cultural, estabelecer os mecanismos de participação dos governos locais nos seus trabalhos e incluir os princípios recolhidos nesta Agenda 21 da Cultura nos seus planos de atuação.

**DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS DE CULTURA CONVENIADOS ATÉ  
 31/12/2005**

Região	UF	1º Edital	2º Edital	3º Edital	Total UF	Total Regional
Centro-Oeste	DF	5	0	8	13	35
	GO	4	0	5	9	
	MS	3	0	2	5	
	MT	3	0	5	8	
Norte	AC	4	0	1	5	32
	AM	2	0	1	3	
	AP	2	0	1	3	
	PA	3	0	8	11	
	RO	1	0	1	2	
	RR	1	0	4	5	
	TO	1	0	2	3	
Nordeste	AL	8	0	12	20	167
	BA	23	9	11	43	
	CE	16	0	11	27	
	MA	5	0	5	10	
	PB	6	0	4	10	
	PE	19	0	14	33	
	PI	4	0	8	12	
	RN	4	0	4	8	
	SE	3	0	1	4	
Sul	PR	7	0	6	13	41
	RS	10	0	8	18	
	SC	5	0	5	10	
Sudeste	ES	4	0	3	7	167
	MG	19	0	21	40	
	RJ	36	0	16	52	
	SP	36	0	32	68	
<b>Brasil</b>						<b>442</b>

OFICINAS  
 DO SISTEMA  
 NACIONAL DE  
 CULTURA

137

## Recursos transferidos pelo Ministério da Cultura aos Estados da Federação

A execução financeira do MinC tem acontecido, em muitos casos, por meio de convênios ou mesmo por meio de aplicação direta. Esta medida visa fomentar projetos culturais desenvolvidos em âmbito municipal ou regional e trouxe benefícios relacionados à interiorização da Cultura e à democratização do acesso aos recursos do MinC. O quadro a seguir faz uma demonstração geral das transferências realizadas em 2005:

**MINISTÉRIO DA CULTURA**  
**TRANSFERÊNCIAS REGIONAIS EFETUADAS EM 2005**  
**VALORES GLOBAIS POR ESTADO**

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

R\$ mil

Programa	Convênios	Aplic. Direta	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos	Total
AC	1.052	0	282	1.052
AL	2.288	132	1.559	2.420
AM	1.399	143	273	1.542
AP	1.042	64	549	1.106
BA	18.482	1.402	5.116	19.884
CE	3.203	533	1.995	3.736
DF	4.298	10.767	3.273	15.065
ES	2.534	411	370	2.945
GO	2.610	431	825	3.041
MA	1.062	398	665	1.460
MG	7.277	2.307	4.306	9.584
MS	1.618	250	415	1.868
MT	1.241	0	931	1.241
PA	4.202	527	1.253	4.729
PB	1.018	316	733	1.334
PE	5.974	1.199	3.408	7.173
PI	2.194	22	1.341	2.216
PR	4.997	1.052	2.213	6.049
RJ	8.745	26.349	9.245	35.094
RN	731	39	731	770

R\$ mil

Programa	Convênios	Aplic. Direta	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos	Total
RO	3.407	60	285	3.467
RR	625	250	575	875
RS	5.001	1.345	1.182	6.346
SC	2.576	816	784	3.392
SE	1.284	110	388	1.394
SP	17.233	10.975	8.393	28.208
TO	1.198	0	303	1.198
NA	15.353	101.185	32.303	116.538
<b>Total</b>	<b>122.644</b>	<b>161.083</b>	<b>83.696</b>	<b>283.727</b>

Fonte: SIAFI/GPS

Esse mesmo quadro, quando detalhado por programas do MinC, demonstra a seguinte distribuição:

**MINISTÉRIO DA CULTURA**  
**TRANSFERÊNCIAS REGIONAIS EFETUADAS EM 2005**  
**POR PROGRAMA/ESTADO**

R\$ mil

Programa	Convênios (A)	Aplic. Direta (B)	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos (C)	Total D = (A + B)
<b>Brasil Patrimônio Cultural</b>	<b>4.980</b>	<b>13.513</b>	<b>3.743</b>	<b>18.493</b>
AL		131		131
AM	241	138		379
AP	493	64		557
BA	690	839	387	1.529
CE	343	302		645
DF	711	1.355		2.066
ES	80	35		115
GO	70	199		269
MA		319		319
MG	481	709		1.190
MS		150		150
PA		346		346
PB	14	61		75
PE	364	285	60	649
PI		20		20
PR	388	196		584
RJ	575	3.042	170	3.617
RN		39		39
RO	80			80
RR	50			50
RS	330	616		946
SC		679	60	679

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

139

R\$ mil

Programa	Convênios (A)	Aplic. Direta (B)	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos (C)	Total D = (A + B)
SE		110		110
SP	70	200		270
NA		3.678	3.066	3.678
<b>Livro Aberto</b>	<b>1.721</b>	<b>30.580</b>	<b>279</b>	<b>32.301</b>
AC	200			200
AL	20		20	20
AM	550			550
BA	359	57		416
DF		540		540
MG	42			42
PA		58		58
PE	189	57		246
PR	50	14		64
RJ	77	6.057		6.134
RS		72		72
SC	234			234
SP		1		1
NA		23.724	259	23.724
<b>Brasil, Som e Imagem</b>	<b>14.503</b>	<b>32.794</b>	<b>9.536</b>	<b>47.297</b>
AL	80			80
AM		3		3
BA	450	63		513
CE	312	142		454
DF	40	150		190
ES	1.716			1.716
GO	50			50
MA		77		77
MG	20	122		142
PA	40	123		163
PB		130		130
PE	105	620		725
PR	25	560		585
RJ	741	1.608		2.349
RO		60		60
RS		72		72
SC	80	90		170
SP	683	3.856		4.539
NA	10.161	25.118	9.536	35.279
<b>Museu Memória e Cidadania</b>	<b>166</b>	<b>14.002</b>	<b>387</b>	<b>14.168</b>
BA		6		6
DF		147		147
ES		376		376
GO		174		174
MG	100	1.304	100	1.404
PE		91		91
PR		44		44
RJ	66	10.915		10.981
RS		213		213
SC		42		42

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

140

R\$ mil

Programa	Convênios (A)	Aplic. Direta (B)	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos (C)	Total D = (A + B)
SP		392		392
NA		298	287	298
<b>Cultura Afro-Brasileira</b>	<b>4.054</b>	<b>4.997</b>	<b>3.887</b>	<b>9.051</b>
AL	80	1		81
BA	1.454	319	560	1.773
DF	459	2.251	300	2.710
GO	127	8		135
MG		5		5
MS	100			100
NA	684	2.097	2.781	2.781
PB	79			79
PE	200			200
PR	50			50
RJ	503	18		521
RO	50		50	50
RS	100	243	46	343
SE	38			38
SP	130	55	150	185
<b>Gestão da Política de Cultura</b>	<b>281</b>	<b>19.967</b>	<b>656</b>	<b>20.248</b>
BA		19		19
CE		1		1
DF		4.953		4.953
MG	1	12		13
PE		38		38
RJ		138		138
RS		3		3
SP	27	30		57
NA	253	14.773	656	15.026
<b>Monumenta</b>	<b>23.836</b>	<b>13.790</b>	<b>0</b>	<b>37.626</b>
AL	553			553
AM	135			135
BA	9.837			9.837
GO	243			243
MG	1.473			1.473
MS	1.103			1.103
PA	2.909			2.909
PE	965			965
PI	341			341
RJ	1.058			1.058
RS	2.738			2.738
SC	1.273			1.273
SE	858			858
TO	350			350
NA		13.790		13.790
<b>Cultura, Educação e Cidadania</b>	<b>36.531</b>	<b>16.960</b>	<b>34.864</b>	<b>53.491</b>
AC	282		282	282

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

141

R\$ mil

Programa	Convênios (A)	Aplic. Direta (B)	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos (C)	Total D = (A + B)
AL	1.486		1.486	1.486
AM	273		273	273
AP	549		549	549
BA	3.896		3.896	3.896
CE	1.891		1.891	1.891
DF	963		963	963
ES	345		345	345
GO	556		556	556
MA	466		466	466
MG	2.592		2.592	2.592
MS	334		334	334
MT	495		495	495
PA	644		644	644
PB	573		573	573
PE	2.746		2.746	2.746
PI	1.264		1.264	1.264
PR	1.451		1.451	1.451
RJ	3.999		3.999	3.999
RN	631		631	631
RO	185		185	185
RR	575	250	575	825
RS	1.010		1.010	1.010
SC	527		527	527
SE	353		353	353
SP	7.018	5.600	180	12.618
TO	223		223	223
NA	1.204	11.110	6.375	12.314
<b>Engenho das Artes</b>	<b>33.366</b>	<b>13.983</b>	<b>26.946</b>	<b>47.349</b>
142 AC	570			570
AL	16			16
AM	200	2		202
BA	1.645	99	122	1.744
CE	553	88		641
DF	1.793	1.371	1.678	3.164
ES	368			368
GO	1.295	50		1.345
MA	497	2	100	499
MG	2.101	155	1.147	2.256
MT	637		327	637
MS		100		100
PA	500		500	500
PB	192	125		317
PE	1.266	108	463	1.374
PI	512	2		514
PR	2.885	238	614	3.123
RJ	1.591	4.571	4.941	6.162
RN	100		100	100
RO	3.042			3.042
RS	697	126		823
SC	365	5	100	370

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

R\$ mil

Programa	Convênios (A)	Aplic. Direta (B)	Transf. Inst. Privadas Sem Fins Lucrativos (C)	Total <sup>1</sup> D = (A + B)
SP	9.055	841	7.813	9.896
TO	545			545
NA	2.941	6.100	9.041	9.041
<b>Identidade e Diversidade Cultural</b>	<b>3.206</b>	<b>497</b>	<b>3.398</b>	<b>3.703</b>
AL	53		53	53
BA	151		151	151
CE	104		104	104
DF	332		332	332
ES	25		25	25
GO	269		269	269
MA	99		99	99
MG	467		467	467
MS	81		81	81
MT	109		109	109
PA	109		109	109
PB	160		160	160
PE	139		139	139
PI	77		77	77
PR	148		148	148
RJ	135		135	135
RO	50		50	50
RS	126		126	126
SC	97		97	97
SE	35		35	35
SP	250		250	250
TO	80		80	80
NA	110	497	302	607
<b>Total</b>	<b>122.644</b>	<b>161.083</b>	<b>64.695</b>	<b>283.727</b>

OFICINAS  
DO SISTEMA  
NACIONAL DE  
CULTURA

143

1. Os valores constantes na coluna "Total" agregam apenas os montantes dos "Convênios" e das "Aplicações Diretas". Os valores da coluna "Transferências a Instituições Sem Fins Lucrativos" já estão contemplados nessas duas colunas (A e B).

NA=Nacional (englobam recursos aplicados em mais de um Estado simultaneamente).

Fonte: SIAFI/GPS

A política de transparência implementada pelo MinC - fomento a projetos por meio de editais públicos - fez com que o número de convênios aumentasse substancialmente a partir de 2003. Por intermédio desse expediente, apenas em 2005, todos os segmentos culturais foram contemplados em todos os Estados da Federação, beneficiando cerca de 370 municípios brasileiros.

Essas transferências, no que se refere a despesas discricionárias, corresponderam a 70% da execução global do MinC, em valores próximos aos R\$ 283,7 milhões. Esse elevado percentual de recursos aplicados não deve causar estranheza, visto que os projetos culturais acontecem, via de regra, no espaço municipal.

