

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-graduação em Ciência Política



Tese

As políticas públicas culturais dos governos PSDB e PT a partir do
Ministério da Cultura
uma análise comparada (1995 – 2010)

Gabriel Medeiros Chati

Pelotas, 2021

Gabriel Medeiros Chati

**As políticas públicas culturais dos governos PSDB e PT a partir do
Ministério da Cultura**
uma análise comparada (1995 – 2010)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Dr. Pedro Alcides Robertt Niz

Pelotas, 2021

Gabriel Medeiros Chati

As políticas públicas culturais dos governos PSDB e PT a partir do Ministério da
Cultura: uma análise comparada (1995 – 2010)

Tese aprovada, como requisito parcial, para obtenção do título de Doutor em
Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de
Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 25 de junho de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Pedro Alcides Robertt Niz (Orientador)
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Carlos Artur Gallo Cabrera
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. João Luiz Pereira Domingues
Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de
Janeiro

Dedico esta pesquisa aos trabalhadores da cultura, sejam produtores culturais, artistas ou gestores de políticas públicas.

Resumo

CHATI, Gabriel Medeiros. **As políticas públicas culturais dos governos PSDB e PT a partir do Ministério da Cultura: uma análise comparada (1995 – 2010)**. 2021. 191f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

O objetivo desta pesquisa foi o de avaliar as políticas públicas culturais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) em perspectiva comparada. Buscou-se aferir a hipótese de que, a despeito de distintas perspectivas, tais governos não promoveram uma inflexão (ou mudança significativa) no que se refere às políticas culturais, especialmente quando analisados os dados quantitativos disponíveis através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Para tanto, foi construído um referencial teórico voltado a considerar os conceitos de cultura, concepções e configurações de políticas culturais e de políticas públicas, bem como aspectos da conformação de agenda política. A pesquisa documental contemplou uma diversidade de materiais textuais, bem como dados quantitativos relativos ao PRONAC. Foram considerados aspectos das trajetórias político-partidárias e acadêmicas dos altos escalões de cada governo à frente do Ministério da Cultura, suas ações, discursos e reflexões, programas de governo, entrevistas, entre outros materiais publicados em diferentes momentos para que a comparação fosse estabelecida. Consideramos ainda o panorama histórico a fim de perceber discontinuidades e permanências à luz das políticas públicas culturais no Brasil. Os resultados da pesquisa empírica confirmam que, tomados os elementos considerados em seu conjunto e nas partes, não há inflexão na condução das políticas públicas culturais no período estudado e sim incrementalismos.

Palavras-chave: governo FHC, governo Lula, política cultural, políticas públicas, PRONAC.

Abstract

CHATI, Gabriel Medeiros. **Cultural public policies of the PSDB and PT governments concerning the Ministry of Culture: a comparative analysis (1995 – 2010)**. 2021. 191f. Thesis (doctorate degree in political science) - Postgraduate Program in Political Science, Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2021.

The objective of this research was to evaluate the cultural public policies of the Fernando Henrique Cardoso's (1995 – 2002) and Luiz Inácio Lula da Silva's (2003 – 2010) administrations in a comparative perspective. Our hypothesis was that, despite different perspectives, such governments did not promote an inflection (or significant change) regarding their cultural policies, especially when considering the quantitative data available within the National Cultural Support Program (PRONAC). For this purpose, we have structured a theoretical framework aimed at the concepts of culture, conceptions and configurations of cultural policies and public policies, as well as aspects of political agenda shaping process. The research included a variety of textual materials, as well as quantitative data related to PRONAC. Aspects of the political-partisan and academic trajectories of the highest levels of each government at the head of the Ministry of Culture, their actions, speeches and reflections, government programs, interviews, among other materials published at different times, were considered so that the comparison could be established. We also considered the historical panorama in order to perceive discontinuities and permanencies in the light of cultural public policies in Brazil. The results of the empirical research confirm that, taking elements as whole or in parts, there is no inflection in the conduction of cultural public policies in the studied period, but rather incrementalisms.

Keywords: FHC's administration, Lula's administration, cultural policies, public policies, PRONAC.

Lista de Figuras

Figura 1	Quadro explicativo “Tomada de decisão, avaliação e outras pesquisas sobre políticas” proposto por Anne Schneider	52
Figura 2	Os mecanismos do Programa Nacional de Apoio à Cultura, ramificações e principais características de funcionamento e origem dos recursos financeiros	148
Figura 3	Gráfico com a quantidade de projetos e de valores totais por ano conforme categoria – apresentado, aprovado e captado (1996-2009)	153
Figura 4	Mapa com a distribuição da soma dos recursos por unidade da federação, oriundos da captação via incentivo cultural (1996-2009)	157

Lista de Tabelas

Tabela 1	Trajetórias do alto escalão dos governos Cardoso e Lula	99
Tabela 2	Comparação dos programas peessedebista e petista. PSDB (1994) e PT (2003)	114
Tabela 3	Total de projetos conforme situação, com valores totais anuais e médias gerais do período, por governo	154
Tabela 4	Valores médios por milhão de reais, por projeto, categoria e partido, com distância para a média geral de todo o período (1996-2009)	155
Tabela 5	Percentual de participação no total da captação por ano e por unidade da federação, com percentual total pelo período (1996-2009)	156
Tabela 6	Valores totais FNC por ano com número de projetos e valores médios por projeto	158
Tabela 7	Valores médios FNC por ano por projeto e distância dos governos da média geral (1996-2009)	159
Tabela 8	Valores totais incentivo cultural discriminado conforme fonte com percentuais de participação	159
Tabela 9	Relação da participação nos recursos disponíveis via incentivo e orçamento, com percentuais do capital privado e estatal, direto e indireto (1996-2009)	160
Tabela 10	Proporção da participação nos recursos disponíveis via incentivo e orçamento, com percentuais do capital privado e estatal, direto e indireto e distância dos governos da média geral (1996-2009)	161
Tabela 11	Comparação PSDB x PT: governando e após seus governos	164

Sumário

1	Introdução	11
Capítulo 1	Arcabouço teórico-conceitual-argumentativo	23
Seção 1	O conceito de Cultura	23
Seção 2	Aspectos de políticas públicas e seu estudo	32
Seção 3	Concepções e configurações de política cultural	39
Seção 4	Avaliação de políticas públicas e formulação da agenda	45
Capítulo 2	As políticas culturais no Brasil (1930 – 1994)	54
Seção 1	Era Vargas o pai das Políticas Públicas Culturais? (1930 –1945)	56
Seção 2	Descontinuidades e controvérsias (1946 – 1963)	61
Seção 3	A centralidade da política pública cultural durante o Regime Militar: ambiguidades da ditadura (1964 – 1985)	67
Seção 4	Redemocratização e a cultura na Constituição de 1988: De Furtado à turbulência <i>colorida</i>	77
Capítulo 3	PSDB VS. PT: Quem eram e o quê propunham	85
Seção 1	Origens e trajetória do alto escalão peessedebista	87
Seção 2	Origens e trajetória do alto escalão do governo Lula	94
Seção 3	O que pensavam os peessedebistas antes de governar?	102
Seção 4	O que pensavam os petistas antes de governar?	109
Capítulo 4	PSDB VS. PT: Como Governaram (1995 – 2010)	116
Seção 1	A era Weffort (1995 – 2002)	118
Seção 2	A era Gil (2003 – 2010)	127
Seção 3	Autorretrato peessedebista	134
Seção 4	Autorretrato do governo PT	140
Seção 5	O PRONAC como base empírica de dados, aspectos do seu funcionamento e breves notas metodológicas	146
Seção 6	Os números do PRONAC (1996 – 2009)	152
	Considerações finais do capítulo	163
6	Considerações finais	167
	Referências	188

1 Introdução

As políticas públicas culturais no Brasil e no mundo são cercadas de controvérsias em relação a quanto o Estado deve se inserir nessa demanda social. Diferentes pontos de vista sobre a questão apontam ora para a necessidade da intervenção direta, através de políticas governamentais específicas, ora defendem a intervenção mínima, sob uma lógica própria das doutrinas neoliberais experimentadas aqui e alhures com maior força nas décadas de 1980-90. Tais perspectivas se diferenciam e mesmo podem ser opostas no que diz respeito ao aparato estatal necessário para a gestão da agenda política da área cultural. Isso impacta, por exemplo, na criação, manutenção e extinção de órgãos públicos e instituições culturais, maior ou menor normatização das atividades, ampliação ou redução de programas e ações públicas, estímulo (ou não) à formação de pessoal especializado (que impacta diretamente na força de trabalho disponível), entre outros aspectos. No que se refere especificamente ao fomento financeiro da atividade artístico-cultural, prescrevem mecanismos distintos. À primeira se recomenda o fortalecimento e ampliação de gastos públicos – como através da criação de fundos próprios para a distribuição de recursos. À segunda prevalece a lógica do incentivo fiscal – que delega ao pagador do imposto, geralmente um agente privado, poder de seleção das iniciativas culturais a serem financiadas.

Exemplos destas perspectivas distintas, a princípio antagônicas, estariam associados às gestões do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e àquelas do Partido dos Trabalhadores (PT) quando à frente do Governo Federal. Nesta tese, nos propusemos, justamente, realizar um estudo mais aprofundado para testar se essa percepção se sustenta. Pretendemos, assim, a partir da pesquisa, realizar uma análise comparativa da política pública cultural formulada e implementada, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva (Cardoso, 1995 a 2002, e Lula 2003 a 2010).

Para tanto, foram analisadas as trajetórias políticas dos membros do alto escalão de ambos os governos, seus programas e ações emanadas a partir do Ministério da Cultura (MinC), bem como dados objetivos acerca do financiamento à produção cultural. A hipótese preliminar que guiou a pesquisa foi a de que os

governos Cardoso e Lula, a despeito de seus diferentes estatutos, programas de governo, propostas de campanha e projetos implementados, não se distinguiriam significativamente no que se refere à agenda das políticas públicas culturais.

Para tal, realizou-se uma avaliação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), compreendido aqui como uma política pública de extrema relevância para o fomento da atividade cultural. Nesse sentido, compreendeu-se como avaliação o processo de análise de programas ou políticas em termos de seus níveis de desempenho. Dito de outra forma, buscou-se responder se tais programas funcionaram adequadamente à luz tanto da legislação pertinente quanto de resposta às expectativas da clientela alvo.

O PRONAC, na perspectiva desta pesquisa, tem sido suficientemente amplo em sua abrangência, pois alcança todo o território nacional (mesmo que de maneira desigual), é significativamente diversificado quanto às linguagens artísticas, produtos e processos culturais permitidos, e surpreendentemente antigo, posto que seu marco legal remonta ao início da década de 1990. Foram analisados aspectos sobre o funcionamento do programa, seus princípios e mecanismos previstos, bem como foram reunidas uma série de informações sobre os projetos culturais que este programa viabilizou, ao longo de mais de duas décadas de funcionamento constante. A avaliação do PRONAC consistiu, portanto, num esforço de integração da avaliação propriamente dita ao processo de formulação e monitoração de políticas.

A despeito da perspectiva dos governos que eventualmente se instalem terem suas preferências e diretrizes próprias, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) prevê o direito à cultura como sendo um dos direitos civis¹. O texto constitucional em seu Artigo 215 estabelece como dever do Estado a garantia do “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, comprometendo-o ainda à promoção do apoio e incentivo “a

¹ Além da Seção II - Da Cultura (Artigos 215, 216 e 216-A), há diversos artigos que apresentam a cultura enquanto elemento basilar da CF 1988. Nesse sentido, destacam-se aqueles que garantem acesso aos meios (Art. 23, V; Art. 227), incluem-na junto da formação educacional (Art. 210), apresentam-na como elemento para a integração Latino-americana (Art. 4º) e para o desenvolvimento nacional (Art. 219), bem como os que versam sobre o patrimônio cultural e sua preservação (Art. 5º, LXXIII; Art. 23, III e IV; Art. 24, VII).

valorização e a difusão das manifestações culturais”. O Artigo 216 elenca os elementos constituintes do patrimônio cultural brasileiro e reitera em seu § 1º que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”. Assim, observa-se que a Carta Magna sagrou a cultura enquanto um dos pilares da República Federativa do Brasil.

Outros marcos institucionais posteriores à promulgação da CF 1988 como o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura (SNC e PNC) são mais específicos no que se refere à destinação e disponibilidade de recursos para dar sustentação às políticas públicas culturais, prevendo a criação de instrumentos de financiamento público à produção artístico-cultural. A Emenda Constitucional nº 71/2012 acrescentou o artigo 216-A à CF 1988 e definiu como integrante da sua estrutura básica, entre outras instâncias, os sistemas de financiamento à cultura (§ 2º, VI). Esse marco para a institucionalização da gestão cultural em âmbito nacional, somado à Lei nº 12.343/2010 que instituiu o PNC, apontam para a necessidade de previsão de recursos nos orçamentos públicos para sua efetiva implementação.

É a partir da compreensão de que tais instrumentos são centrais para a sustentação dos sistemas de cultura e para a efetivação das políticas culturais, que se promoveu uma avaliação profunda deste que se tornou um dos principais mecanismos de apoio à produção cultural e artística brasileiras, o PRONAC. Mais longo marco legal relativo ao fomento à produção artística e cultural no Brasil e um dos programas de políticas públicas mais antigo do país ainda em funcionamento independentemente da área, foi considerado central, neste trabalho, à sustentabilidade financeira das políticas públicas culturais. Apesar de problemas na sua implementação, fortes críticas sobre a concentração de recursos, dificuldades por parte de diversos proponentes em acessar editais ou captar recursos, controvérsias quanto ao caráter público dos projetos e iniciativas, é necessário reiterar que se trata do principal instrumento em âmbito nacional de fomento à produção artística e cultural.

Considerando que a análise privilegiou as políticas públicas culturais, para dar cabo da proposta de pesquisa colocada, houve a necessidade de delinear com maior precisão um conceito contemporâneo de cultura. Considerando perspectivas

de campos de conhecimento distintos que passam pela antropologia, a sociologia e a história, essa delimitação, mesmo que abrangente e interdisciplinar, contribuiu para a posterior abordagem das políticas públicas culturais, objeto central da análise. Esse esforço em discorrer sobre diferentes conceitos de cultura trazendo-os para o escopo da tese é relevante, pois, além de ilustrar sua complexidade, nos auxiliou na compreensão de como essas percepções distintas foram mobilizadas pelos governantes a fim de justificar suas ações na seara das políticas públicas.

Outra questão central para a pesquisa realizada, é o ambiente em que as políticas públicas são implementadas. O interesse renovado pela temática e, conseqüente, maior visibilidade nas últimas décadas, pode ser vinculado a distintos fatores como 1) a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento; 2) novas visões sobre o papel dos governos que, diante da predominância das políticas restritivas de gasto, passam a serem gestores e implementadores de ajustes fiscais *ad aeternum*; e 3) a relativa incapacidade dos governantes de constituir coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico em concomitância à necessidade de promoção da inclusão social.

Dentre os fatores que trazem as políticas públicas e sua análise para lugar de maior destaque, no contexto desta pesquisa, cabe mencionar os dois primeiros elencados, uma vez que as políticas restritivas de gasto e a realização dos tais ajustes delas decorrentes demandam a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa. Tais práticas, que se instalam mais notadamente a partir dos anos 1980, em países com longas trajetórias inflacionárias, são fatores de restrições da intervenção estatal em especial no que tange às políticas sociais e econômicas. Assim, na análise das políticas culturais de Cardoso e de Lula, tomou-se em conta esse contexto ainda vigente enquanto mais uma fonte de constrangimento às iniciativas e ações públicas destes dois governos e pode ter constrangido suas.

Tomou-se ainda uma classificação recorrente no estudo das políticas públicas que a subdivide em três dimensões: 1) a esfera política (*polity*), 2) a atividade política e 3) a ação pública (*policies*). O estudo, então, se situou

principalmente na observação da ação pública, mesmo sem ignorar as demais dimensões. Considerando uma perspectiva ampla da análise das políticas públicas, entendemos que não se deveria trabalhar apenas com um recorte da esfera política, privilegiando certas atividades e deixando outras de lado. Ao contrário, seria importante que a análise se desse a partir de um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando-se do ponto de vista daquilo que se tornou centro de gravidade da esfera política. Contudo, e mesmo considerando diferentes aspectos da ação pública é necessário estabelecer que se considerou central o tema do financiamento à produção cultural e artística sendo, neste sentido, inescapável quando da formulação da agenda das políticas públicas culturais.

Diante das distintas prescrições advindas dos diferentes agentes que demandam políticas públicas na área da cultura, tornou-se relevante observar como é conformada a agenda pública, seu processo de formação e o que redundam em ação pública, especialmente as emanadas a partir dos governos em âmbito federal. A compreensão sobre a conformação da agenda nos pareceu, portanto, uma das principais atividades da pesquisa e, ao mesmo tempo, ferramenta de análise, sendo possível caracterizá-la enquanto um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que insurge do debate público e demanda ação por parte da autoridade pública.

De maneira complementar propusemos uma digressão histórica pelo período anterior aos governos analisados para situar e contextualizar a pesquisa. Compreendeu-se que tal ilustração numa perspectiva historiográfica seria importante para demonstrar como as políticas públicas culturais vem sendo desenvolvidas ao longo do tempo, seus diferentes usos e acepções, nível de institucionalização, permanência e descontinuidade. Pode-se dizer que tais políticas no Brasil entraram na agenda de governo na década de 1930, sendo assim, o primeiro período do presidente Getúlio Vargas, um marco inaugural. Mesmo considerando diferenças entre os governos, ao longo do século XX parece não ter ocorrido mudanças mais significativas na matriz das políticas formuladas. Observa-se uma crescente mais ou menos constante no grau de institucionalização para a gestão das políticas públicas culturais com a criação de institutos, fundações e

empresas públicas, surgimento de marcos legais, órgãos públicos e instrumentos de fomento e financiamento à produção artístico-cultural.

Essa crescente dos marcos legais não significa estabilidade, contudo, posto que há momentos em que as políticas culturais foram centrais aos governos, por motivos distintos, a exemplo do período do regime militar (1964-1985). Veremos uma série de ambiguidades identificadas nessas movimentações que impactaram no aparato institucional disponível para a consecução das políticas públicas culturais, bem como alguns de seus efeitos importantes.

Entendeu-se a CF de 1988 como um marco que demandava instrumentos específicos para a área da cultura ao expandir as atribuições do Estado. Assim, a questão do financiamento público à produção artística e cultural se tornou incontornável por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à demanda histórica por um volume de recursos maior e uma disponibilidade mais constante, seja pela necessidade da manutenção das instituições vinculadas seja para a execução de ações previstas legalmente. A escassez ou intermitência dos recursos é, ainda hoje e desde que se pode apurar, um dos obstáculos mais evidentes para a efetivação das políticas públicas culturais.

Quanto a este último aspecto um importante marco das políticas culturais, mais próximo ao período dos governos Cardoso e Lula, com finalidade de fomento à produção artístico-cultural, a Lei nº 7.505/1986 posteriormente conhecida como Lei Sarney², traz consigo o embrião da lógica de funcionamento do atual Pronac (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991). Também conhecida como Lei Rouanet, o Pronac, em vigência há cerca de 25 anos, segue sendo o principal instrumento em âmbito nacional de fomento à produção artística e cultural. Para se ter parâmetro do volume de recursos e quantidade de projetos que o programa viabilizou, entre os anos de 1995 e 2010, a principal modalidade de financiamento que é o incentivo

² A Lei Sarney, vigorou até o ano de 1990 e permitia abatimentos do Imposto de Renda em forma de doações, patrocínios e investimentos em projetos culturais. Aproxima-se em seu funcionamento à Lei Rouanet, ainda vigente e que, não despropositadamente, é tida como um desdobramento daquela. José Sarney, autor do projeto de lei, apresentou essa proposta pela primeira vez ainda em 1972 em seu primeiro mandato como senador. Desde então, foram feitas diversas tentativas de apresentação e aprovação deste instrumento, todas frustradas sob a alegação de que eram inconstitucionais.

fiscal (também conhecido como mecenato), foi responsável por um total de recursos superior a R\$ 8 bilhões em valores nominais, captados através de 28.640 projetos culturais de todas as regiões do país (SALIC, 2018). Em termos da diversidade de linguagens, formatos e expressões, o programa também é abrangente, uma vez que possibilita a apresentação de projetos de uma infinidade de áreas artísticas e culturais, desde o teatro, a dança, a música, a literatura e as artes visuais, passando por patrimônio, restauração, produção televisiva e cinematográfica, arqueologia, museologia e jogos eletrônicos³. Em relação à acessibilidade ao programa, refletida na gama de agentes aptos a apresentar propostas de projetos, tanto pessoas físicas com atuação na área cultural quanto pessoas jurídicas públicas ou privadas de natureza cultural (com ou sem fins lucrativos), estão previamente autorizadas. Mesmo que esse amplo leque de personalidades não garanta automaticamente acesso aos recursos financeiros que podem advir tanto da renúncia fiscal quanto do orçamento público, pode-se considerar que há uma infinidade de possibilidades. O Pronac foi, portanto, um eixo condutor para proceder à análise das políticas públicas culturais levadas a cabo pelos governos Cardoso e Lula em perspectiva comparada, uma vez que sua envergadura, abrangência e longevidade, permitiu a prospecção de dados a fim de extrair informações, principalmente quantitativas.

Em termos qualitativos, foram analisados uma série de documentos, a exemplo de publicações oficiais, entrevistas e textos de programas implementados pelos dois governos no âmbito do Ministério da Cultura (MinC). As trajetórias políticas e profissionais dos membros dos altos escalões dos governos Cardoso e Lula também foram objeto constituinte da análise proposta. Assim, ao lado de outros elementos como os programas eleitorais, projetos e ações enquanto gestores, visou-se identificar em que medida os governos buscaram inscrever o Estado nas demandas e definições de política cultural em âmbito nacional. Cumpre destacar que desde o início, da nossa pesquisa, registramos a existência de uma expressiva

³ São 175 as categorias e subcategorias em que se pode enquadrar um projeto cultural. Além da diversidade de linguagens e de expressões, é notável o número de finalidades permitida aos projetos que, nesse sentido, podem ter como objeto desde a aquisição de equipamentos, manutenção, recuperação e ampliação de acervos, ações de capacitação profissional e educativas, até a elaboração de projetos de arquitetura e urbanismo, entre outros (Dados Abertos, 2018). Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/incentivos-da-lei-rouanet>. Acesso em: 24/05/2018.

produção acadêmica (BARBALHO, 2013; CALABRE, 2009b, 2010; RUBIM, 2007, 2010a, 2010b), na última década, que percebia uma diferença importante das políticas de cultura dos governos Cardoso e Lula. É possível mesmo dizer que se produziu um consenso interpretativo sobre um certo antagonismo entre os governos, no qual se aceita que o primeiro, levado a cabo pelo PSDB, seria notadamente filiado aos mecanismos de incentivo cultural, lógica que apontaria uma crescente do investimento e seleção privados de projetos e iniciativas culturais. Este governo que manteve à frente do Ministério da Cultura (MinC) ao longo de todo o período o cientista político Francisco Weffort⁴ – um dos fundadores e dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT) – seria propenso a uma maior abertura para a iniciativa privada sob influência declarada ou não do corolário neoliberal. De outro lado, o PT defenderia uma maior participação tanto do Estado quanto da sociedade civil na gestão da agenda das políticas de cultura, promoveria mudanças com a criação de novos marcos institucionais visando à continuidade destas políticas, e seria mais crítico em relação à participação do mercado na definição e seleção dos projetos e iniciativas culturais.

Em uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) visando à realização de um balanço sobre as gestões à frente do MinC (SILVA e MIDDLEJ, 2011), através de entrevistas com gestores dos dois governos, encontramos a fala de José Álvaro Moisés⁵ sobre a forma de governar dos tucanos. Moisés, que foi Secretário de Apoio à Cultura na primeira gestão de Cardoso (1995 a 1998), entende que uma política cultural no contexto de um Estado democrático

⁴ Formado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), ingressou no quadro de docentes dessa universidade em março de 1961, lecionando em cursos de graduação até o golpe militar de 1964. Em 1984 é aprovado como professor titular do Departamento de Ciência Política da USP com a tese *Por que democracia?* que obteve nota máxima da banca examinadora composta, entre outros membros, por Fernando Henrique Cardoso, então presidente da seção paulista do PMDB. Opositor do regime militar vai participar da fundação do PT na década de 1980, sendo seu Secretário Geral até 1987. Em dezembro de 1994 sai do PT para assumir a pasta do MinC, a convite do presidente eleito Cardoso (CPDOC, 2017).

⁵ Formado em Ciências Sociais pela USP (1970), é mestre em Política e Governo pela *University of Essex* (1972) e doutor em Ciência Política pela USP (1978). Durante a gestão de Weffort foi Secretário Nacional de Apoio à Cultura (1995-1998) e Secretário Nacional de Audiovisual (1999-2002). Atualmente é Professor Titular do Departamento de Ciência Política/USP e membro de diversos comitês, entre os quais o Comitê Executivo da Associação Internacional de Ciência Política - IPSA e um dos *Chairs* do *Research Committee* sobre Qualidade da Democracia da IPSA (CPDOC, 2017; CNPQ Currículo Lattes, 2017).

“Partindo da premissa de que o país tem uma enorme diversidade cultural” deve “dar acesso a essa diversidade como um elemento não apenas de fruição de benefício da própria cultura, mas também, na mesma dimensão, como um elemento de estímulo para a produção cultural”. Para ele as atenções do governo estavam voltadas a esta diversidade cultural, “mas contemplando também a diversidade entre o que tinha ou não tinha inserção no mercado”, e conclui: “Eu diria que foi muito menos do que nós queríamos” (MOISÉS, J., 2011, p. 118).

O segundo período estudado (2003 a 2010) foi comandado pelo PT e, segundo as posições públicas de seus agentes e mesmo de seu programa de governo vai defender uma atuação do Estado mais ampla, colocando à frente do MinC Gilberto Gil⁶ (2003 a 2008). Juca Ferreira⁷, Secretário Executivo da pasta, chegou a identificar essa vontade de mudança ao defender que “O Governo Lula marcou uma diferença profunda em relação a seus antecessores ao redefinir a missão do Ministério da Cultura como formulador e promotor de políticas de desenvolvimento cultural” (MinC, 2006, p. 5).

Foram os governos Lula e Cardoso tão distintos em suas pretensões, programas e ações, filiações ideológicas e estatutos, ou houve, na verdade, uma estratégia de distinção? A pesquisa que sustenta a presente tese buscou, portanto, comparar os sentidos dados a esta importante política pública para a diversidade cultural e o desenvolvimento do país, durante o período compreendido entre os anos 1995 e 2010. Tal empreitada foi possível a partir da análise das ações públicas dos

⁶ Formado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), porém mais conhecido enquanto compositor e músico brasileiro de prestígio internacional, Gilberto Passos Gil Moreira também foi opositor do regime militar, sendo preso no ano de 1968, logo após a decretação do Ato Institucional nº 5. O início de sua trajetória político-partidária vai ser no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo eleito Vereador em Salvador com a maior votação do pleito de 1988. É filiado ao Partido Verde (PV) desde 1990 (CPDOC, 2017).

⁷ João Luís Silva Ferreira é formado em Sociologia pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento Econômico e Social (Iedes) da Sorbonne, em Paris (1979). Foi secretário-executivo do MinC de 2003 a 2008, quando em agosto daquele ano assume a titularidade da pasta e fica até o término do segundo mandato de Lula (2010). Membro do Partido Comunista Brasileiro (PCB, 1950 a 1960), foi também integrante do Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR8), no qual exerceu a função de secretário político no final da década de 1960. Eleito duas vezes vereador pelo Partido Verde (PV) em Salvador (1992 e 2000), exerceu o cargo de Secretário do Meio Ambiente daquele município durante governo da prefeita Lídice da Mata (PSDB). Ingressou no PT em fevereiro de 2012 e, depois de ser Secretário da Cultura do Município de São Paulo (2013 a 2014) no governo de Fernando Haddad (PT), voltou ao comando do MinC em 2015 até a destituição do governo Dilma Rousseff (PT), em 2016 (CPDOC, 2017).

dois governos, as trajetórias dos altos escalões de governo, nas manifestações dos diferentes agentes políticos envolvidos, bem como num dos conjuntos de dados quantitativos mais robustos disponível acerca do financiamento público à produção cultural reunidos no Pronac.

Para compreendermos melhor os rumos traçados pelos governos em questão, no que diz respeito ao fomento da produção cultural, cumpre destacar que a principal diferença entre os mecanismos de financiamento público à cultura no Brasil reside na forma pela qual o apoio estatal se dá: 1) via o fomento direto (ou orçamentário), a partir de recursos arrecadados pela União e alocados por determinação governamental, e o indireto (ou tributário); e 2) através de renúncia fiscal, forma na qual o Estado deixa de arrecadar parte dos impostos e contribuições a ele devidos; nesta modalidade a primazia na escolha dos projetos é do contribuinte, ou seja, há maior protagonismo e ingerência de agentes de mercado.

A partir de informações sobre dois dos principais mecanismos de financiamento público em âmbito federal, notadamente o *Fundo Nacional de Cultura* (FNC) e o instrumento de *Incentivo a projetos culturais*, ambos integrantes do Pronac, pretendeu-se apontar qual forma de apoio foi a preponderante. Buscou-se, a partir da análise quantitativa, identificar se no âmbito do Pronac houve alguma mudança perceptível quanto ao volume e à distribuição territorial dos recursos, número de projetos e valores médios, participação do capital privado e público, entre outros aspectos, para promover e dar forma à avaliação desta política pública.

Cabe esclarecer que enquanto o FNC distribui os recursos orçamentários principalmente por meio de programas concorrenciais e editais públicos de seleção, no *Incentivo a projetos culturais* os recursos são viabilizados através de autorização a projetos culturais que, a partir basicamente da avaliação de conformidade à lei, tornam-se aptos a captar recursos junto à iniciativa privada. O presente trabalho, apesar de reconhecer as distinções entre as duas formas de financiamento, cada qual com sua dinâmica de captação e de acesso aos recursos financeiros, filia-se ao entendimento que ambos são de caráter público, sendo considerados por isso mesmo, quanto à sua natureza, recursos públicos.

Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), apontam para uma desproporção histórica entre

os dois mecanismos, e atestam que o nível dos recursos destinados ao *Incentivo a projetos culturais* é muito superior ao do FNC⁸. A Exposição de Motivos (EMI) do Projeto de Lei nº 6.722/2010 (MinC, 2009) que visa alterar a atual política de fomento, destaca tal situação de desequilíbrio:

Ao longo da vigência do PRONAC ocorreu uma prevalência assimétrica do mecanismo de incentivo baseado em incentivo fiscal sobre os demais, sem que os recursos orçamentários fossem incrementados e os meios de gestão do processo e de controle social do processo fossem instituídos (p. 30, 2009).

Assim, tem-se que o maior desafio para a consecução da pesquisa realizada residiu em comparar as políticas governamentais (programas de governo, projetos e ações), identificando conceitos e premissas de cada um, para então, proceder à análise dos dados financeiros. Isso permitiu perceber se eventuais distinções produziram efeito sobre a conformação e implementação da agenda pública e modificaram significativamente (ou não) as condições de fomento à produção artística e cultural no Brasil. Toda essa gama de informações subsidiou a análise comparada dos dois governos estudados quanto a descontinuidades e permanências, inflexões e incrementalismos da agenda pública de cultura durante o período estudado.

O objetivo desta pesquisa foi o de avaliar as políticas públicas culturais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) em perspectiva comparada. Buscou-se aferir a hipótese de que, a despeito de distintas perspectivas, tais governos não promoveram uma inflexão (ou mudança significativa) no que se refere às políticas culturais, especialmente quando analisados os dados quantitativos disponíveis através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

Para tanto, foi construído um referencial teórico, apresentado no primeiro capítulo, voltado a considerar os conceitos de cultura, concepções e configurações

⁸ A exemplo da publicação Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010, de 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=265974>. Acesso em: 01/10/2016.

de políticas culturais e de políticas públicas, bem como aspectos da conformação de agenda política.

No segundo capítulo nos dedicamos a traçar um panorama histórico a fim de perceber discontinuidades e permanências à luz das políticas públicas culturais no Brasil em diferentes momentos.

Foram considerados aspectos das trajetórias político-partidárias e acadêmicas dos altos escalões de cada governo à frente do Ministério da Cultura, suas ações, discursos e reflexões, programas de governo, entrevistas, entre outros materiais publicados em diferentes momentos para que a comparação fosse estabelecida, especialmente no capítulo três.

Os dados quantitativos relativos ao PRONAC analisados com maior minúcia no capítulo quatro, suportam os resultados da pesquisa empírica e confirmam que, tomados os elementos em seu conjunto e nas partes, não houve inflexão na condução das políticas públicas culturais no período estudado e sim incrementalismos.

Capítulo 1. Arcabouço teórico-conceitual-argumentativo

Seção 1. O conceito de Cultura

Alguém que estivesse inteiramente eximido de convenções culturais não seria mais livre do que alguém que fosse escravo delas.

Terry Eagleton

Considerando que a análise se dá sobre as políticas culturais enquanto objeto, para dar cabo da proposta de tese aqui colocada, tão importante quanto a definição sobre política pública (enquanto contexto do trabalho), política cultural (enquanto objeto específico) e formulação da agenda (enquanto ferramenta analítico-interpretativa), é a necessidade de delinear com maior precisão um conceito contemporâneo de cultura. Servindo-se de perspectivas de campos de conhecimento distintos que passam pela antropologia, letras, sociologia da cultura e a história, essa delimitação, mesmo que abrangente, multi e interdisciplinar, contribuirá para a posterior abordagem das políticas públicas de cultura, objeto central da análise. Esse esforço em discorrer sobre diferentes conceitos de cultura trazendo-os para o escopo da tese é relevante para situar a análise das políticas públicas culturais levadas a cabo pelos governos que conduziram a formulação da agenda no período estudado em âmbito federal, buscando nas suas ações públicas possíveis filiações e concepções.

Cultura remete a um conceito por vezes controverso, exaustivamente amplo ou demasiado restrito, conforme se verificará ao longo dessa seção. Após um preâmbulo sobre a autonomização e modificação deste conceito que nasce vinculado ao cultivo da natureza, serão consideradas três acepções distintas mais recentes e ainda contemporâneas. Tais acepções mesmo quando conflitantes são inter-relacionadas e podem ser caracterizadas de acordo com suas respectivas ênfases. A primeira destas acepções indica que a ideia de cultura está atrelada a um estado mental ou espiritual desenvolvido, privilegiando o indivíduo enquanto receptor e reproduzidor desta cultura. A segunda noção, ainda que intricada à primeira, dá maior destaque ao processo através do qual este estado de maior desenvolvimento pode ser alcançado sem, contudo, escapar ao indivíduo como

centro deste processo, bem como sem estabelecer uma definição mais precisa sobre quais práticas estariam incluídas no mesmo. Uma terceira acepção vai justamente destacar que os meios pelos quais a transmissão de valores culturais constitui um elemento tão relevante quanto seu conteúdo, ou seja, vai enfatizar que os veículos que representam ou conformam tal estado de espírito são centrais ao processo; em tempo, também se distingue das demais por considerar o caráter inerentemente coletivo dessa transmissão.

Vejam agora as raízes do complexo conceito de cultura, considerando os usos e contextos em que o termo emerge. Segundo Raymond Williams, “*Culture* é uma das duas ou três palavras mais complicadas da língua inglesa” (2007, p. 117), em função de seu “intrincado desenvolvimento histórico em diversas línguas europeias” (WILLIAMS, 2007, p. 117). O linguista e crítico literário compreende que parte desta complexidade se dá em função dos usos variados do termo; destaca que cultura serve para “referir-se a conceitos importantes em diversas disciplinas intelectuais distintas e em diversos sistemas de pensamento distintos e incompatíveis” (WILLIAMS, 2007, p. 117). Em seu esforço de análise histórica dos primeiros usos e versões da palavra, considerando uma gama significativa de línguas como o latim, o inglês e o francês, Williams compreende que “**cultura** era um substantivo que se referia a um processo: o cuidado *com* algo, basicamente com as colheitas e com os animais” (WILLIAMS, 2007, p. 117, grifos no original). O termo assim, durante o século XV até o início do XVI, remete a um tipo de processo que tem o ser humano como agente principal, mas o objeto da ação, ou “Sentido primordial” como Williams indica, é “o cuidado com o crescimento natural” (WILLIAMS, 2007, p. 117).

Terry Eagleton vai complementar a leitura dessa transformação dos sentidos de cultura que se “denotava de início um processo completamente material”, mas “foi depois metaforicamente transferido para questões do espírito” (2005, p. 10). Associa essa transformação nos usos e atribuições à “mudança histórica da própria humanidade da existência rural para a urbana, da criação de porcos a Picasso, do lavrar o solo à divisão do átomo” (EAGLETON, 2005, p. 10). Assim, a partir deste processo de analogia ou “metaforização”, ocorrido ao longo dos séculos XVI ao

XVIII, cultura começa a remeter ao cultivo ou desenvolvimento de capacidades humanas (EAGLETON, 2005; WILLIAMS, 2007), mesmo que tal ampliação, durante este período, tenha convivido com aquela noção original que remetia ao cultivo da natureza. Eagleton coloca que *colere* – raiz latina da palavra cultura – tem um caráter de culto ao divino, de habitar, adorar, proteger, e, por derivação do termo religioso *cultus*, sugere que “a própria ideia de cultura vem na Idade Moderna a colocar-se no lugar de um sentido desvanecente de divindade e transcendência” (EAGLETON, 2005, p. 10).

Começam, assim, a surgirem as bases para a percepção de cultura cada vez mais próxima de processos abstratos aos quais os indivíduos e grupos poderiam ser submetidos e, como resultado, aceder coletiva ou individualmente a um estágio distinto do anterior, pretensamente superior. A ideia de cultura como processo em si mesmo, vai se firmando e se aproxima à concepção moderna de erudição, como signo distintivo resultante de um processo de formação humana, de cultivo das capacidades intelectuais. Essa seria uma síntese da primeira acepção de cultura, mesmo que datada e potencialmente a mais contestada, é uma das três acepções vigentes.

A autonomização relativa do termo, que se inicia nos últimos anos do século XVIII e se difunde e consolida até meados do XIX, faz com que a noção de cultura se conecte a um “processo abstrato ou o produto de tal processo” (WILLIAMS, 2007, p. 118). Assim, o conceito começa a se tornar mais independente, por um lado, e se confunde com a ideia de civilidade, por outro. Isso acontece, segundo Williams, em diversas línguas, da inglesa, passando pela francesa e alemã (WILLIAMS, 2007, p. 119), mesmo que em períodos e contextos distintos, porém próximos no tempo e nas motivações.

John Storey, ao dissertar sobre essa leitura da cultura como elemento civilizatório ou denotador de civilidade, decreta: “Minorias poderosas sempre se preocuparam com a cultura popular da maioria: detentores de poder político sempre consideraram necessário policiar a cultura daqueles que não têm esse poder” (2015, p. 43). A cultura neste contexto, passa a ser vista enquanto instrumento de controle social, substrato de uma estratégia de antecipação a potenciais mudanças na

estrutura de poder. Storey indica uma disposição dos “poderosos” em deter “os meios de controlar a cultura das classes subordinadas” (STOREY, 2015, p. 43), mas aponta que, durante o século XIX, ocorreu uma mudança nesta relação de controle advinda da industrialização e da urbanização. Neste contexto, emerge uma “cultura popular”, capaz de promover uma “ruptura decisiva com as relações culturais do passado” (STOREY, 2015, p. 43).

A título de ilustração do fenômeno, Storey indica que as modificações no contexto urbano da Manchester do século XIX, promoveram aquilo que identifica como uma “segregação de classes” (2015, p. 43). Essa divisão foi potencializada pela separação física das residências, dos locais de habitação nitidamente distintos, que, combinada a “novas relações de trabalho do capitalismo industrial” (STOREY, 2015, p. 43) produziram alterações culturais. Assim, tanto a industrialização quanto a urbanização, “redesenharam o mapa cultural”, na medida em que a “classe operária de Manchester angariou espaço para desenvolver uma cultura independente, a certa distância da intervenção direta das classes dominantes” (STOREY, 2015, p. 43).

Outra perspectiva das diversas dimensões da cultura, é encontrada na obra de Walter Benjamin “Sobre o Conceito de História”⁹ (2012), trabalho composto por dezoito teses e dois apêndices que foi redigido no começo de 1940, pouco antes de sua morte. A partir de uma interpretação do materialismo histórico, Benjamin em sua Tese VII destaca o processo de transmissão dos bens culturais e declara: “Nunca há documento de cultura que não seja também documento de barbárie”¹⁰ (BENJAMIN, 2012, p. 13).

Benjamin, que enxerga no materialismo histórico o poder e a oportunidade de ruptura com o Historicismo positivista, incita os historiadores a romper com “indolência do coração, a acedia, incapaz de se apoderar da autêntica imagem

⁹ Walter Benjamin foi um filósofo e crítico literário alemão, nascido no fim do século XIX. Nesta sua obra inacabada, abordou a dialética entre a cultura e a barbárie.

¹⁰ Para a análise desta problemática abordada por Benjamin, utilizou-se a obra “O anjo da história”, na qual as teses foram traduzidas por João Barrento (2012).

histórica que subitamente se ilumina” (BENJAMIN, 2012, p. 12). A acedia¹¹, como interpreta Michel Lowy, “é o sentimento melancólico da toda poderosa fatalidade, que priva as atividades humanas de qualquer valor” (LOWY, 2005, p. 71), mantendo o historiador positivista na sua condição de autômato reproduzidor do discurso hegemônico. Esse é o mesmo historiador conformista que trabalha sempre sob a ótica do opressor, colocando-se ao lado dos vencedores por conta do que Benjamin chama de identificação afetiva. Essa postura de conivência ou conveniência do historiador positivista para com as classes dominantes auxilia para que a estrutura de poder se mantenha tal como antes e se reproduza indefinidamente: “os detentores do poder são os herdeiros de todos aqueles que antes foram vencedores” (BENJAMIN, 2012, p. 12). Conscientes da sua influência ou potência afetiva desses marcos no inconsciente coletivo, as classes sociais dominantes se apoderam dos ícones culturais, seja adaptando edificações preexistentes, fabricando novos ou destruindo antigos.

Pode-se ilustrar essa relação dialética entre a cultura e a barbárie através de ícones edificados como os Arcos de Triunfo e outros monumentos que sintetizam as conquistas através da subjugação da cultura e ícones culturais do derrotado. Esses monumentos, edificações ou mesmo peças de arte, fruto invariavelmente de conquistas bélicas, celebram a conquista pela guerra, a pilhagem e a morte. Na contemporaneidade, essa apropriação e usurpação de grupos sociais poderosos política e economicamente é menos truculenta, no entanto, exemplos desse processo violento são facilmente encontrados em diversos espaços urbanos.

Na contemporaneidade, a noção de cultura como signo distintivo é alvo de críticas por implicar a ideia de que o parâmetro para avaliação desse estado pretensamente desenvolvido e superior é o fornecido pela cultura de elite. Segundo Coelho (1997, p. 102), essa concepção é criticada porque conduziria à “marginalização de largas camadas da sociedade” que, mesmo “não partilhando daqueles valores culturais, não seriam menos cultas num sentido antropológico”. Contudo, são outras duas noções que, em diálogo com a concepção de cultura

¹¹ Tema recorrente na obra de Benjamin foi especialmente abordado em “Origem do drama barroco alemão” de 1925. Michel Lowy também traduziu as teses de Benjamin seguidas de comentários na obra “Walter Benjamin: aviso de incêndio” (2005).

enquanto cultivo da mente, mas não estabelecendo uma hierarquização entre as práticas e processos que a envolvem, têm sido mais frequente e largamente aceitas. Seriam noções “despidas da ideia restritiva embutida na primeira e entendidas como os modos pelos quais alguém ou uma comunidade responde a suas próprias necessidades ou desejos simbólicos” (COELHO, 1997, p. 102). Ainda, segundo Coelho, estas duas noções são comumente apresentadas a partir de dois ângulos: “Um, dito *idealista*, que vê no termo cultura o índice de um espírito formador global da vida individual e coletiva” (1997, p. 103, *grifo meu*), e outro prisma de análise, de inspiração marxista, chamado de *materialista*, que “considera a cultura – em todos os seus aspectos, incluindo os relacionados a todos os meios e construções intelectuais – como reflexo de um universo social mais amplo e determinante” (1997, p. 103). Quanto às maneiras pelas quais se manifestam, há uma “variedade de comportamentos e atos sociais, mas, de modo especial, em comportamentos e atos específicos e singulares (artes plásticas, teatro, etc.)” (1997, p. 103). Conclui o autor que:

A tendência hoje dominante é uma composição entre os modos de entendimento idealista e materialista: as várias manifestações culturais não são determinadas de modo absoluto por uma ordem social global patente, mas são elementos decisivos na definição daquela ordem; por outro lado, a cultura não se caracteriza apenas pela gama de atividades ou objetos tradicionalmente chamados culturais, de natureza espiritual ou abstrata, mas apresenta-se sob a forma de diferentes manifestações que integram um vasto e intrincado sistema de significações. (1997, p. 102).

Considerando assim os percursos e usos históricos do conceito de cultura, aquele que se destaca e parece mais apropriado à tese ora proposta se aproxima da interpretação de Clifford Geertz. Este antropólogo, partindo da leitura weberiana que considera o homem como um animal amarrado a teias de significados tecidas por ele mesmo, assume a cultura “como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma *ciência interpretativa, à procura do significado*” (GEERTZ, 2008, p. 4, *grifo meu*). É a partir da ampliação ou mesmo cisão com o conceito potencialmente arcaico de cultura como signo distintivo de superioridade, promovida principalmente no âmbito da antropologia, que encontramos indícios mais evidentes de uma concepção da cultura como um conjunto de *saberes-fazeres humanos*. Podemos defender, por

este prisma, que “uma cultura fornece os conhecimentos, valores, símbolos que orientam e guiam as vidas humanas” (MORIN, 2003, p. 48). Esta leitura de como opera a cultura, ou quais aspectos da vida em sociedade ela influencia, aproxima-se cada vez mais de uma concepção da cultura como *processo*.

Entende-se, portanto, não ser suficiente a noção de cultura que se resume à distinção entre alta e baixa cultura, típica de uma leitura restritiva que separa cultos de incultos, estabelecendo uma espécie de hierarquização. A cultura não deve ser percebida como circunscrita a círculos, camadas ou grupos sociais: “a cultura pode existir sem consciência de identidade, ao passo que as estratégias de identidade podem manipular e até modificar uma cultura”¹² (CUCHE, 1999, p. 177). Se a ideia de cultura segue sendo associada a atividades determinadas do ser humano, já não se restringe às tradicionais como literatura, escultura, cinema, ou como identifica Coelho, àquelas “em suma, que se apresentam sob uma forma estética” (1997, p. 103). Ao revés, a noção de cultura não exclusiva às atividades estéticas e intelectuais, inclui “uma rede de significações ou linguagens incluindo tanto a cultura popular como a publicidade, a moda, o comportamento, a festa, o consumo, o estar-junto” (COELHO, 1997, p. 103).

Como referência teórica – e ao mesmo tempo normativa dado o caráter da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (Unesco) uma vez que busca estabelecer bases comuns de atuação para os países membros – este conceito amplamente discutido e por vezes controverso, pode ser definido como:

Conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, DUDC, 2001, p. 1).

Essa definição, datada do início do século XX, abrangente e que, ao mesmo tempo, busca uma síntese, contribuiu de maneira significativa para o entendimento da cultura como *conjunto complexo da produção subjetiva e material humanas* (CHATI, 2011, p. 212). Pode-se destacar que tal definição reitera a distinção entre

¹² Nesse sentido, a diferenciação dos e pelos indivíduos e grupos se dá pelos processos identitários que não são o foco desta tese.

cultura e arte, considera os sistemas de valores e formas de viver juntos e inclui os fazeres e saberes tradicionais ou não científicos, no rol da cultura. Apesar de tal definição poder ser considerada como restritiva – na medida em que enumera os elementos que seriam representativos da ou de uma cultura – é perceptível sua contribuição na ampliação da gama de expressões humanas que estariam neste conjunto. Assim, é importante frisar sua contribuição no avanço do entendimento da cultura como um processo dinâmico de trocas, interações e inter-relações.

Se esta visão da cultura como processo era incipiente no começo dos anos 2000, no âmbito da Unesco há indicativos de uma consolidação deste enfoque: “a cultura é entendida mais como processo: as sociedades vão-se modificando de acordo com os caminhos que lhes são próprios” (UNESCO, 2009, p. 4). A Organização, que historicamente pautou seu trabalho na preservação do patrimônio mundial, defende que “agora deve aprender-se também a acompanhar a mudança cultural de modo a ajudar os indivíduos e os grupos a gerir mais eficazmente a diversidade” (UNESCO, 2009, p. 4), abrindo o campo para uma abordagem mais atenta à dinâmica dos fenômenos culturais.

No contexto vigente de globalização da economia, a cultura também é tida como elemento catalisador de processos econômico-financeiros. Instituições financeiras e agências de fomento com diferentes portes e abrangência de atuação, têm defendido a importância em se promover o desenvolvimento na área cultural pelo seu destacado potencial econômico. Isso reitera justamente a leitura da cultura como uma nova área a ser agregada às políticas de desenvolvimento. Quando estas instituições começam a compreender a área como “esfera crucial para investimentos, a cultura e as artes são cada vez mais tratadas como qualquer outro recurso” (YÚDICE, 2004, p. 30). Assim, a cultura (garantidora do *statu quo ante*) extrapola e amplia sua área de influência: “O papel da cultura expandiu-se como nunca para as esferas política e econômica, ao mesmo tempo que as noções convencionais de cultura se esvaziaram muito” (YÚDICE, 2004, p. 26). Com este esvaziamento da discussão acerca da noção ou conceito de cultura, atualmente os discursos oficiais restringem-se a enfatizar eventuais benefícios associados a ela. Yúdice considera que “talvez seja melhor fazer uma abordagem da questão da

cultura de nosso tempo, como um recurso [...] a cultura está sendo crescentemente dirigida como um recurso para a melhoria sociopolítica e econômica” (2004, p. 2).

Essa visão da cultura como recurso ou fator de desenvolvimento econômico e social também está presente nas análises de Celso Furtado de maneira explícita e focada no contexto brasileiro, cabendo aqui um adendo. Ao dedicar-se ao estudo da economia e à teoria do desenvolvimento, percebeu que a análise econômica divorciada de aspectos históricos e culturais, é apenas provedora da base de reiteração e manutenção de um modelo de desenvolvimento vigente. “As ciências sociais ajudam os homens a solucionar problemas práticos de várias ordens, mas também contribuem para conformar a imagem do mundo que prevalece em certa sociedade” (FURTADO, 1998, p. 11). Este pensador brasileiro, além de apontar os percalços da pesquisa científica, constata que o subdesenvolvimento nacional é decorrente, também, de um processo histórico e cultural. Nesse sentido se destaca uma contribuição dessa linha de análise acerca da dimensão cultural do desenvolvimento. Segundo Furtado “segmentos populacionais que, embora conheçam uma significativa elevação do seu nível de vida material, continuam prisioneiros de estreitos padrões culturais” (1998, p. 69 e 71). Nessa perspectiva, cientes de que “as discontinuidades entre o presente e o passado não são apenas frutos de rupturas criativas” e, “mais comumente, *refletem a prevalência da lógica de acumulação sobre a coerência do sistema de cultura*” (1998, p. 71, *grifos meus*), faz-se mister construir um projeto de desenvolvimento estimulador de processos de autoconhecimento, reflexão e conhecimento de si e sobre o processo histórico.

Se cultura é entendida mais como processo ou um recurso disponível, pode-se dizer que uma política pública no âmbito cultural deve então estabelecer uma estrutura organizativa para estimular a criação, circulação, troca e fruição dos bens e experiências culturais de determinado local e/ou grupo social. Esse ambiente deveria sustentar-se em mecanismos capazes de garantir que esses fluxos se mantenham em níveis que satisfaçam as necessidades culturais da população e promovam o desenvolvimento de suas representações simbólicas (COELHO, 1997).

Seção 2. Aspectos de políticas públicas e seu estudo

As políticas públicas e sua análise são tema recorrente da Ciência Política em função da sua relevância para a compreensão do processo que leva a ações e decisões tomadas pelos agentes públicos quando no comando estatal. Não somente isso, na medida em que essas decisões interferem direta e indiretamente na vida de todo grupo social, é relevante buscar compreender o que leva os grupos políticos a propor esse ou aquele programa, elevar ou rebaixar, incluir, modificar ou retirar da agenda essa ou aquela política pública. Para tal, e a despeito do caráter contingente da política e dos governos, é preciso analisar criticamente as ações (e omissões), programas implementados (e descontinuados), projetos (explícitos e implícitos), dos agentes governamentais.

Pierre Muller e Yves Surel (2002) propõem uma subclassificação da política pública em três dimensões: 1) a esfera política (*polity*), 2) a atividade política e 3) a ação pública (*policies*). O estudo ora proposto se situa principalmente na observação da terceira (*policies*), sendo esta compreendida enquanto o “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (MULLER e SUREL, 2002, p. 11). Mesmo que não se possa ignorar as demais dimensões já que, considerando uma perspectiva ampla da análise das políticas públicas, não se deve trabalhar apenas com “um recorte da esfera política, privilegiando certas atividades e deixando outras de lado” (MULLER e SUREL, 2002, p. 11), a ação pública é o foco deste estudo.

Importante frisar que a análise se dará a partir de “um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando-se do ponto de vista daquilo que se tornou centro de gravidade da esfera política” (MULLER e SUREL, 2002, p. 11), neste caso, a implementação das políticas públicas de cultura, em especial as relativas ao fomento e financiamento à produção artística e cultural, em âmbito federal. Como o resultado de um esforço de síntese da noção de análise das políticas públicas a ser mobilizada na tese, tem-se que se trata do *empenho de compreensão e explicação acerca de um conjunto de decisões levadas a cabo por determinado agente político* (MULLER e SUREL, 2002; MORAN *et al.*, 2006).

Esta proposta filia-se ainda à leitura de que as políticas públicas – bem como o seu estudo e análise – envolve basicamente a capacidade de persuasão. Para Moran, Goodin e Rein (2006)¹³, os agentes que formulam as políticas devem ter as pessoas a seu lado para que suas determinações tenham força total: “para que uma política “cole”, não basta que os governantes editem decretos. É necessário persuadir as pessoas (...) para que estes (decretos) se tornem práticas públicas gerais” (MORAN et ali., 2006, p. 5). Dito de outra forma, não basta esperar que o mero exercício da autoridade produza os efeitos desejados das políticas públicas, há que se convencer aos demais.

Tanto a efetiva implementação de políticas públicas quanto seu estudo e interpretação implicam no convencimento de outrem. De um lado, os agentes políticos ao proporem uma política pública devem demonstrar habilidade de persuadir (e dissuadir) uma série de outros atores: dos legisladores aos servidores públicos, dos veículos de comunicação em massa à população-alvo das ações, fazendo-os reconhecer sua relevância e, por que não, propagar a crença na capacidade daquela política em produzir resultados positivos. Assim cabe tanto aos agentes políticos no exercício do poder quanto aos que se dedicam ao estudo das políticas públicas criarem um ambiente de confiança, espécie de esfera de veracidade, justificar e convencer os demais daquilo que propõem, seja a implementação de uma política ou a sua avaliação. Uma vez reunidas essas condições e convencidos senão todos os interlocutores ao menos um número razoável deles, há o compartilhamento dessa percepção com outros agentes e pacientes de diversos campos e áreas, fazendo com que aumentem consideravelmente as chances de sucesso tanto da implementação da política quanto da circulação e aproveitamento dos apontamentos feitas a partir da pesquisa. Esse processo de consolidação é importante para que sejam levados em conta pelos tomadores de decisão os apontamentos que eventualmente surjam a partir da avaliação. Para tanto, uma proposta de avaliação de políticas públicas disposta a produzir conhecimento crítico precisa estabelecer tanto uma rigidez técnico-metodológica quanto apresentar resultados críveis e aproveitáveis. A partir

¹³ Interpretação feita a partir da Introdução do *Oxford Handbook of Public Policy*; original em inglês.

da avaliação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) que ora se propõe, espera-se identificar se as diferentes opções e sentidos dados pelos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) modificaram seus resultados e processos, incrementaram seu alcance, foram, por fim, efetivas e contribuíram para a melhoria do programa.

Importante explicitar a questão da gênese dos estudos analíticos sobre políticas culturais uma vez que esta indica algumas das limitações do esforço avaliativo. Eles teriam surgido enquanto um instrumento de controle da realidade, uma “tentativa de exercer domínio, de moldar o mundo” (MORAN et ali., 2006, p. 4), derivado de estudos e pesquisas acerca de operações militares durante a Segunda Guerra Mundial. Sobre a questão, atribui-se grande importância ao projeto RAND (*Research and Development*), que assumiu a forma de organização privada criada no ano de 1945 com o propósito de “promover a ciência, a educação e a caridade para o bem-estar e a segurança dos Estados Unidos”¹⁴. RAND, portanto, teria sido uma resposta a interesses e influência de indivíduos ligados ao Departamento de Guerra e ao Escritório de Pesquisa Científica do Estados Unidos da América (EUA), atuando até hoje em diversas áreas consideradas estratégicas, em especial, a militar.

DeLeon (2006, p. 39)¹⁵ referenda a leitura de que o estudo das políticas públicas, é um desdobramento das ciências políticas de maneira mais abrangente, tendo como um marco referencial a obra de Harold D. Lasswell (1949). Teriam assim as ciências políticas um foco “na aplicação rigorosa das ciências (...) a fim de responder às questões de governança e governo” (DELEON, 2006, p. 39). Apoiado na interpretação de Fischer (2003), deLeon defende a ideia de que Lasswell pretendia formular uma ciência voltada à melhoria e qualificação das decisões dos governantes, em um sistema político democrático, a fim de aprimorá-lo:

Lasswell pretendia criar uma ciência social aplicada que atuaria como mediadora entre a academia, tomadores de decisão dos governos, e cidadão comuns através do fornecimento de soluções objetivas para

¹⁴ Dados disponíveis na página de internet da instituição: <https://www.rand.org/about/history/a-brief-history-of-rand.html>

¹⁵ Interpretação feita a partir do capítulo *The Historical Roots of the Field*, do *Oxford Handbook of Public Policy* (2006); original em inglês.

problemas que poderiam minimizar ou estreitar (...) a necessidade de debates políticos improdutivos. (DELEON apud FISCHER, 2006, p. 39).

Mesmo tendo em conta que a ideia de governantes à procura de aconselhamento para a tomada de decisões não seja algo recente, afinal desde a Grécia Antiga ao período medieval há numerosos exemplos disto, o que se pretendia era de alguma forma inovador: produzir “o estudo rigoroso das políticas públicas dentro da academia para fornecer aconselhamento aos formuladores das políticas” (DELEON, 2006, p. 40). Há uma indicação de que na virada do século XX surgem com maior frequência estudos acadêmicos sobre questões de interesse público que, por sua vez, são potencialmente precursores das análises sobre políticas públicas.

Estes estudos se diferenciam da abordagem de outras disciplinas como as da antropologia, história ou mesmo sociologia, por conta de três características principais arroladas por deLeon (2006, p. 40 – 41). A primeira é a de que os estudos de ciências políticas são notadamente orientados à resolução de problemas e produção de recomendações para questões sociais e políticas (DELEON, 2006, p. 40). A segunda característica própria é a multidisciplinariedade, relevante para a abordagem dos problemas sociais e políticos que têm “múltiplos componentes atados a várias disciplinas acadêmicas, sem que se enquadrem em um domínio disciplinar específico” (DELEON, 2006, p. 41). A terceira diz respeito ao caráter “consciente e explicitamente orientado por valores” (DELEON, 2006, p. 41). Essa característica, evidenciada a partir de estudos com ênfase no *comportamentalismo*, reconhece que nenhum problema social ou abordagem metodológica, está livre desta interferência (DELEON, 2006, p. 41), ao contrário, deve-se assumir e explicitar quais sejam esses valores.

A partir da década de 1960, as ciências políticas migram da academia em direção aos departamentos governamentais. DeLeon indica que nos anos de 1980 praticamente todos os gabinetes federais tinham alguma divisão voltada à análise e avaliação de políticas (2006, p. 41). Paralelamente, também as universidades americanas (estadunidenses) mantinham cursos e programas voltados às relações ou administração públicas o que, curiosamente, não ensejou a utilização dos resultados dos estudos e análises na condução das políticas, ao menos na

percepção de um número significativo de acadêmicos como Beam (1996) e Heineman (2002).

Há, assim, uma compreensão de que as ciências políticas e mais especificamente, as políticas públicas, emergem da ambição de controle e previsibilidade, em um ambiente influenciado por uma expressiva racionalidade e excessivo tecnicismo. A despeito de terem sido desenvolvidas técnicas de análise e instrumentos de mensuração pertinentes, a integração ou aplicação dos resultados e recomendações às políticas públicas não ocorreu conforme o esperado:

A despeito do desenvolvimento de métodos de prospecção sofisticados, a análise das políticas não teve um impacto substantivo sobre os formuladores das políticas. Analistas das políticas foram mantidos distantes dos centros de poder onde são tomadas as decisões *sobre as políticas...* Neste ambiente, os valores do rigor analítico e da lógica perderam para as necessidades políticas (DELEON apud HEINEMAN, 2006, p. 42, *grifo meu*).

Contudo, mesmo diante de um cenário pouco animador, deLeon (2006, p. 49) busca indicar motivos pelos quais esse distanciamento se estabeleceu, identificando duas explicações possíveis: a mais otimista, é o de que a comunidade de pesquisadores das políticas ainda está em meio a um processo de aprimoramento das ferramentas e amadurecimento das habilidades de análise. A essa perspectiva haveria uma linha de ação relativamente ao alcance: bastaria insistir no desenvolvimento das teorias, práticas e metodologias, com o devido aprofundamento acerca do caráter interdisciplinar imprescindível aos estudos. O outro motivo, mais pessimista, seria o de que a abordagem das ciências políticas simplesmente caiu em descrédito, perdeu seu prestígio tanto entre os formuladores das políticas, quanto para estudiosos e o público em geral. Este motivo, sem resposta aparente, teria de ser alvo de maiores e mais profundas reflexões.

Assim, é possível falar em uma derrocada do interesse e menor consequente decréscimo na realização de trabalhos voltados à análise de políticas públicas em função deste cenário de distanciamento entre aqueles que estudam e avaliam – e, neste sentido, supõe-se, teriam as melhores condições para prescrever mudanças, ajustes ou debandadas de determinadas políticas públicas – daqueles que

governam e tomam as decisões. De um lado, os trabalhos acadêmicos se acumulam nas prateleiras das bibliotecas universitárias (ou, contemporaneamente, são pouco acessados nos repositórios digitais), restam esquecidos ao fundo das gavetas dos gabinetes parlamentares, escritórios das agências de regulação e de órgãos executivos. Enquanto isso, de outro lado, os tomadores de decisão orientam suas ações baseados mais na percepção da sua clientela, buscando atender a seus interesses, preocupados em responder às demandas de acomodação de seus correligionários em função de arranjos, acordos e conchavos novos ou antigos. “Se o conselho (político) não corresponde ao consentimento (político), então – sejamos francos – as ciências políticas falharam em enfrentar os desafios expostos por Lasswell, Dror e outros pioneiros em seus esforços” (DELEON, 2006, p. 48).

Contudo, há uma espécie de ressurgimento do interesse pela temática das políticas públicas e, conseqüentemente, maior visibilidade do tema nas últimas décadas. Celina Souza (2006) vincula-o a três fatores: 1) “a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento” (p. 20); 2) novas visões sobre o papel dos governos que, diante da substituição das “políticas *keynesianas* do pós-guerra por políticas restritivas de gasto”, passam a ser gestores e implementadores de ajustes fiscais *ad aeternum*; e 3) a relativa incapacidade dos governantes de “formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social” (SOUZA, 2006, p. 20), fenômeno mais perceptível em países da América Latina em desenvolvimento e de “democracia recente ou recém-democratizados” (SOUZA, 2006, p. 21).

Dentre estes fatores que trazem as políticas públicas e sua análise para lugar de maior destaque, no contexto desta tese estariam os dois primeiros elencados por Souza uma vez que as políticas restritivas de gasto e a realização dos tais ajustes delas decorrentes demandam a “adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa” (SOUZA, 2006, p. 21). Tais práticas se instalam mais notadamente a partir dos anos 1980 em “países com longas trajetórias inflacionárias como os da América Latina” (SOUZA, 2006, p. 21) e, na perspectiva das políticas públicas,

especialmente as sociais e econômicas, esses fatores são implicadores de restrições da intervenção estatal. Assim, quando da análise das políticas públicas de cultura no Brasil, a partir da avaliação do Pronac, vai-se tomar em conta esse corolário ainda vigente que, necessariamente, influenciou as iniciativas dos governos, impactou a formulação da agenda e possivelmente constrangeu suas ações públicas.

Seção 3 – Concepções e configurações de política cultural

Quando nada mais funciona como cimento da vida política (a polis) ou da vida civil (a civitas), recorre-se à cultura em desespero de causa.

Teixeira Coelho

Nesta seção serão abordadas aceções e/ou configurações sobre política cultural, especialmente em âmbito nacional, e apresentadas de modo amplo algumas premissas da administração e gestão públicas encontradas em diferentes marcos legais. As políticas culturais têm um histórico conturbado com diferentes concepções acerca de sua finalidade, conteúdo e forma, especialmente no contexto brasileiro. Nesse sentido, mesmo que atualmente prevaleça, ao menos formalmente, um regime político democrático e participativo, entende-se que as políticas públicas, especialmente as culturais, são indissociáveis de princípios ideológicos que as modelam.

A intenção é demonstrar como esses princípios operam na construção da política cultural. Desde referendada a Constituição de 1988, por exemplo, a cultura é um dos direitos fundamentais de cidadania. Mesmo que não haja consenso ou se tenha explicitado como garantir tal direito, ele segue sendo reiterado, figurando entre os princípios da lei que institui o Plano Nacional de Cultura (BRASIL, PNC – Lei nº 12.343/2010): “direito de todos à arte e à cultura” (Art. 1º, IV). Assim, pretende-se chegar a uma concepção do que seria política cultural, bem como delinear o ambiente prescrito pela própria administração pública para que estas operem com eficácia.

Estudos sobre política cultural costumam assumi-la como:

intervenções do Estado, instituições civis e grupos organizados da comunidade para orientar o desenvolvimento de formas simbólicas, as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social¹⁶. (CANCLINI, 2005, p. 73).

¹⁶ Tradução livre do original em espanhol: *intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social.*

Esta noção dá conta de uma das configurações da política cultural, aqui entendida como estratégia de intervenção. Seus agentes principais seriam o Estado e instituições civis formalizadas ou não. Sua finalidade: desenvolver as formas simbólicas, suprir as necessidades culturais e obter consenso. O resultado esperado: estabelecer um tipo de ordem ou processo de transformação social específico.

Uma noção similar à de Néstor Canclini quanto à forma e finalidade das políticas culturais, implica em compreendê-la como intervenções com o “objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas” (COELHO, 1997, p. 292). Ao descrever o estudo das políticas culturais como “ciência da organização das estruturas culturais”, Teixeira Coelho defende que se deve estabelecer quais são “os diferentes modos de proposição e agenciamento dessas iniciativas bem como a *compreensão de suas significações nos diferentes contextos sociais* em que se apresentam” (1997, p. 293, *grifos meus*). É justamente este exercício de compreensão que se pretende levar a cabo nesta seção da tese, compreendendo ainda que são as diferentes percepções dos agentes públicos que, a cada período, denotarão os sentidos da política cultural.

Não obstante, o reconhecimento do ambiente em que as políticas culturais operam extrapole o local, surge a importância de estudar o processo histórico a partir de um contexto determinado. No contexto transnacional, as políticas culturais devem ser pensadas para além das fronteiras das identidades nacionais e se aproximarem a uma cultura da humanidade que considere a diversidade, mas assuma a discussão ampliada das políticas e trocas culturais, em âmbito global: “esta forma de caracterizar o campo da política cultural precisa ser ampliada, tendo em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais atualmente”¹⁷ (CANCLINI, 2005, p. 74).

¹⁷ Tradução livre. Original: *esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad.*

Contudo, parte-se aqui da análise do contexto brasileiro¹⁸, sem desarticulá-lo do transnacional, mas ocupando-se mais da trajetória nacional para se chegar a uma noção atualizada de política cultural. “É relativamente recente a ideia de política cultural com a abrangência que lhe atribuímos hoje. Seu ponto de partida foi a tomada de consciência de que *a qualidade de vida nem sempre melhora com o avanço da riqueza material*” (FURTADO, 1998, p. 69, *grifos meus*). Atenta-se que de maneira geral, a despeito da interpretação esclarecedora encontrada na obra de Furtado, na construção destas políticas se percebe uma leitura instrumentalizada, invariavelmente associada a aspectos sociopolíticos e socioeconômicos, que enfatiza resultados objetivos que a política cultural poderia promover¹⁹.

Assim, analisaremos três formas possíveis de configuração de políticas baseadas em: 1) uma concepção positivada, que separa povo e cultura, baseada na ideia de **difusão cultural**; 2) política cultural como **resposta às demandas sociais** (COELHO, 1997); e 3) política cultural como **estratégia consorciada** do Estado e da Sociedade Civil (COELHO, 2008). Veremos as premissas e formas ou instrumentos das duas primeiras, para em seguida chegar-se à análise da terceira, que se pressupõe como a atual.

Na primeira concepção, a mais recorrente em momentos de forte interferência ideológica, a cultura para a política é tida como instrumento estratégico de controle e mantenedor do *statu quo ante*. Nesse sentido, “as intervenções dos agentes no campo cultural têm o objetivo de obter um consenso de apoio para a manutenção de *um certo tipo de ordem política e social ou para uma iniciativa de transformação social*” (COELHO, 1997, p. 293, *grifos meus*).

Na segunda concepção de política cultural baseada na resposta à demanda social, o Estado figura como mediador (e não como indutor) no ambiente de produção artístico-cultural. “O autor da política cultural não toma propriamente a iniciativa do processo, mas limita-se a reagir segundo as reivindicações que lhe são apresentadas” (COELHO, 1997, p. 293). Nesse tipo de estratégia política não se

¹⁸ Aspectos sobre o processo histórico da construção das políticas públicas culturais no Brasil serão abordados com maior minúcia no Capítulo 2 desta tese.

¹⁹ No Capítulo 2 a questão das relações entre cultura e desenvolvimento, como elemento de um projeto nacional, será retomada.

recorre à identificação precisa das demandas sociais às quais se responde sendo essas, antes supostas, fruto da observação e análise menos ou mais pertinentes dos formuladores (COELHO, 1997). Ao invés de identificar as demandas de modo dialógico e não paternalista, tal *modus operandi* faz com que os grupos de artistas e segmentos da produção cultural mais articulados e “bem relacionados” sejam beneficiários privilegiados.

Vale destacar que essa estrutura é recorrente e continua presente no contexto brasileiro. Ela se coaduna à ideologia neoliberal intensificada durante os governos Fernando Collor de Mello (1990-92)²⁰ e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), onde o Estado canalizou parte significativa dos recursos do fomento à produção cultural nos instrumentos de renúncia fiscal²¹. O que se prioriza é o controle do montante de recursos que o Estado está disposto a renunciar, em detrimento de identificar e fomentar a produção cultural que não consegue se manter sob a égide do mercado. Esse instrumento de investimento indireto transpõe para o mercado e aos artistas/produtores a função de protagonistas na gestão da área cultural, corroborando a lógica do Estado mínimo:

A nova lei, em um momento de escassez de recursos estatais, funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República. O Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão. (RUBIM, 2007, p. 25).

Ademais, pode-se dizer que a produção cultural e artística fica atrelada ao produto cultural, no sentido de que todo processo criativo financiado com recurso público deve gerar algo a ser comercializado, necessariamente. O terreno arrasado das “políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo” (RUBIM, 2007, p. 29), reduziu ainda mais o aparelho estatal, e promoveu a centralização dos esforços e recursos do Ministério da Cultura (MinC) em grupos e áreas limitadas. Para parte dos estudiosos das políticas culturais (RUBIM, 2007; CALABRE, 2009a; BARBALHO,

²⁰ Durante o governo de Fernando Collor o Ministério da Cultura foi rebaixado a Secretaria vinculada à presidência da República; tal questão será retomada na Seção 4 do Capítulo 2.

²¹ Esse incentivo se dá por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda, sendo recursos não orçamentários, isto é, gastos tributários oriundos de renúncia fiscal.

2007), a partir da gestão de Gilberto Gil no MinC (2003-2008), irá se desenhar um projeto de intervenção sistemática do Estado na área cultural novamente.

Assim, o papel do Estado na condução das políticas de cultura teria sido reassumido sob um projeto que se configura como a terceira concepção a ser abordada, o da política cultural como estratégia consorciada do Estado e da sociedade civil. É importante deixar evidente qual o principal desafio colocado: “Trata-se, antes, de construir um novo modelo de Estado capaz de abrir espaço para a realidade contemporânea, que é a da sociedade civil, um Estado que seja para a sociedade civil e não contra ela” (COELHO, 2008, p. 84). Nessa concepção a sociedade civil tem um papel crucial no processo, sendo mais que receptáculo, público-alvo ou reproduzidor das políticas. Vale dizer que, ao retomar a leitura de Coelho, filia-se ao seu entendimento de que “no campo da cultura, temos no Brasil um embrião do que pode ser esse Estado e essa sociedade civil cultural” (2008, p. 84), ou seja, não há muito mais do que um esboço de construção de políticas culturais com esse espírito; reina a incipiência e a fragilidade.

A dificuldade em estabelecer uma nova forma de fazer política, desarraigada de personalismos ou dirigismos, denota uma “incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos” (RUBIM, 2007, p. 29). A proposta de ampliar a gama de partícipes do processo de construção das políticas públicas que considere a sociedade civil como interlocutora necessária, se demonstra desafiadora, um por vir.

A máxima de que “as organizações públicas são regidas pela supremacia do interesse público” (BRASIL, MPOG, GesPública, 2009, p. 17) e de que “o controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos” (MPOG, GesPública, 2009, p. 17), estão presentes de maneira explícita na lei do PNC. Um exemplo dessa configuração que tem como premissa a participação civil mais ampla é o objetivo da consolidação de “processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais” (BRASIL, PNC, Art. 2º, XIV). Para que haja de fato o compartilhamento da construção das políticas públicas de cultura é pressuposto o empoderamento da sociedade civil.

Considerando assim a trajetória da construção das políticas culturais no Brasil, perpassada por distintas concepções, conclui-se que “a política cultural, em particular nas últimas décadas, têm-se contentado com conceitualizar a cultura a partir de sua dimensão exterior” (COELHO, 2008, p. 12). São formuladas, portanto, a partir de funções instrumentais imediatas que podem exercer ou lhe serem associadas. Entretanto, segue a necessidade de liberá-la de obrigações utilitaristas preconcebidas, ou como compreende Coelho, assumir a tarefa de “acioná-la ou estimulá-la, em todos seus recantos e componentes, a partir de suas contradições internas e próprias [...] vê-la como algo vivo” (2008, p. 12). Veremos que, por um lado, com a ampliação do alcance do conceito de cultura se abre uma possibilidade da multiplicação dos olhares e vozes sobre a política cultural. A partir do estabelecimento da necessidade de participação direta daqueles que de destinatários passam a gestores corresponsáveis destas mesmas políticas, o desafio em incluir um conjunto crescente de interesses se amplifica proporcionalmente. Assim, um processo de avaliação de políticas culturais deve buscar identificar como e a quais interesses os gestores de turno, os tomadores de decisão, responderam.

Seção 4 – Avaliação de políticas públicas e formulação da agenda

Nesta seção serão abordadas acepções e perspectivas teórico-metodológicas relativas ao processo de avaliação de políticas, com destaque para seus problemas e potencialidades. Reflexões sobre a formulação da agenda política, questão abordada de maneira mais ampla, auxiliam na fundamentação do problema da agenda das políticas públicas culturais. Serão apresentadas questões acerca da análise de políticas, indicados procedimentos e aspectos metodológicos, além de dificuldades inerentes à consideração das avaliações para a qualificação e melhoria dos processos decisórios por parte dos tomadores de decisão.

Diante das distintas prescrições advindas dos diferentes agentes que demandam políticas públicas na área da cultura, torna-se relevante observar como é conformada a agenda pública, seu processo de formação e o que redundará em ação pública, neste caso as ações emanadas a partir do(s) governo(s) federal(ais). A compreensão sobre a conformação da agenda é, portanto, ferramenta de análise, sendo possível caracterizá-la enquanto um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que surge do debate público e demanda ação por parte da autoridade pública.

É possível classificar a agenda pública em três tipos: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. O primeiro pode ser caracterizado por uma lista de assuntos que preocupam diversos atores políticos e sociais, não se restringindo a este ou aquele governo. É a relação de temas da sociedade e do Estado. A agenda governamental reúne os problemas sobre os quais um governo decidiu se debruçar. Sua composição dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas. Já a agenda de decisão é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, estão em um estágio anterior para se tornarem políticas. Para este trabalho, a agenda de governo será o foco de atenção.

Outra chave analítica relevante para a consecução da análise comparada dos dois governos estudados quanto a descontinuidades e permanências, inflexões e incrementalismos da agenda pública de cultura durante o período de análise, é a

avaliação de políticas públicas. Essa perspectiva é central para proceder à avaliação do Pronac que, conforme já buscou-se demonstrar de maneira sucinta, é parte fundamental das políticas culturais, ultrapassa os períodos dos governos a serem comparados e fornece dados em volume e qualidade suficientes.

Tem como um suposto que a perspectiva das pesquisas de avaliação de políticas, especialmente aquelas que têm como objeto as políticas públicas, pretendem – manifesta ou subliminarmente – contribuir para a melhoria contínua ou o aprimoramento destas mesmas políticas. Iniciativas desta natureza são regularmente produzidas pela academia e institutos de pesquisa, sendo executadas por universidades ou até mesmo por órgãos de fiscalização, controle, auxílio técnico e regulação da atividade estatal, e se propõem à análise da implementação, monitoramento, avaliações *a priori* ou *ex post* de programas e ações governamentais e estatais.

A definição ou delimitação do que seja avaliação de políticas públicas não é tarefa simples. Assim como a própria noção de política pública não é algo dado, a de avaliação pode ser melhor definida quanto a seu propósito e, neste sentido, é razoável inferir que, basicamente, vise contribuir com a melhoria do processo de tomada de decisão. Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, avaliações aplicadas às políticas públicas devem ter a condição de determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento. Há ainda a ideia de que a avaliação contribua no fomento à transparência e controle externo, permita estudos comparados e, ao mensurar a eficácia e eficiência, melhore as condições de gestão.

Via de regra essas pesquisas intendem proporcionar uma contribuição para a melhoria na formulação e execução de políticas, mas sua consideração para a tomada de decisão (e conseqüentemente sua capacidade de influenciar tal processo) é prejudicada por dois fatores interdependentes. O primeiro diz respeito à percepção dos tomadores de decisão (ou deliberadores) sobre tais análises que, a despeito do cuidado prévio em estipular maneiras de utilização dos resultados a que chegam, “acham que as avaliações feitas são irrelevantes para as decisões que

eles tomam” (SCHNEIDER, 2014, p. 322). A segunda é relativa ao conteúdo e questões tidas como mais relevantes por tais propostas de avaliação, mas que, também na perspectiva daqueles que decidem, deixam de fora informações relevantes: “os tomadores de decisão sentem falta de certas informações de pesquisa que apenas raramente são produzidas por estudos de avaliação” (SCHNEIDER, 2014, p. 321).

Para começar a responder a tais problemas, Schneider aponta sua gênese: “o esquema conceitual que orienta a avaliação não tem dado atenção suficiente aos sistemas de tomada de decisão a que devem servir” (2014, p. 321). Para a autora, as mudanças de ordem teórica e prática das pesquisas de avaliação visando sua melhor utilização passaram a considerar com maior cuidado os grupos de interesse ou clientelas às quais as políticas atendem, contudo, entende que tais esforços são ainda insuficientes. Defende, neste sentido, que se avance em direção a “um modelo de conteúdo político que seja mais abrangente para integrar num só esquema referencial todas as atividades de pesquisa” (2014, p. 322). Torna-se central, portanto, a definição de um modelo capaz de integrar diferentes aspectos do processo, entre os quais a avaliação propriamente, a análise de políticas e outras atividades de pesquisa de ordem eminentemente técnicas. Neste sentido, é razoável descrever algumas das necessidades para que se faça uma avaliação pertinente e, assim, pode-se afirmar que ela depende de informações de boa qualidade acerca de seus objetos que indiquem e fundamentem suas escolhas metodológicas.

O fato de a avaliação de políticas ter se originado em disciplinas distintas é um aspecto importante para a reflexão sobre as dificuldades em se desenhar um modelo eficaz. Por conta dessa miríade disciplinar, um número significativo de abordagens ou tipos de avaliação são recorrentes entre os quais a *análise de sistemas*, *abordagens econômicas (custo/benefício)*, *os estudos de implementação*, *a ciência das políticas*, todos ao lado ou como complementação à *perspectiva tradicional*. A perspectiva tradicional pode ser desdobrada em *avaliação de processo* (ou *formativa*), *avaliação de resultados* (também denominada de *impacto* ou *somativa*), e a *monitoração*.

Dentre os problemas que Schneider destaca na perspectiva tradicional está a proximidade dos gestores de projetos que, por terem também a função de “determinar quantitativamente as metas e prover os dados referenciais básicos que servissem de padrões para se julgar o desempenho de um projeto” (2014, p. 322), podem constranger a avaliação. Essa proximidade entre os operadores dos projetos, bem como seu protagonismo na definição de que parâmetros servem de base para o processo de avaliação é fator limitador da análise. A ausência ou participação quase burocrática de avaliadores implica muitas vezes numa restrição quanto ao que seria observado e, neste sentido, “as medidas de desempenho raras vezes se aventuravam para além de objetivos imediatos, definidos em termos estritos” (SCHNEIDER, 2014, p. 323).

Assim, é mais adequado que se estabeleça um distanciamento entre aquele que implementa e faz a gestão de programas e projetos, daquele que os avalia. Além da crescente compreensão sobre a relevância em se estabelecer tal distância, conforme identifica Schneider, houve alguns incrementos significativos em processos avaliativos que, a partir da década de 1970, introduziram o “referencial de sistemas para descrever as atividades avaliativas” e ampliaram os “tipos de pesquisa incluídos no quadro referencial de avaliação (2014, p 323). Contudo, provavelmente mais relevante que essas questões incrementais, está a tendência de orientar a avaliação para o seu *uso*, colocando-o como central ou principal motivo do próprio processo avaliativo.

Diferentes tipos de abordagens promoveram, cada uma a sua maneira, melhorias ao processo avaliativo de políticas. A Análise de sistemas é uma das abordagens de grande contribuição pois, trouxe elementos como os recursos disponíveis, aspectos legais, diretrizes institucionais, para o escopo da avaliação. Uma das fortalezas deste tipo de abordagem foi o estabelecimento de “elos de realimentação que envolviam desde as consequências das políticas até as atividades das repartições” (SCHNEIDER, p. 323, 2014). Assim, a Análise de sistemas foi capaz de incluir não somente aspectos objetivos (como as condições de execução e implementação, recursos disponíveis e necessários, entre outros),

mas também fatores políticos e sociais para estabelecer um esquema analítico integrado.

Outro tipo, denominado de Abordagem econômica e/ou custo/benefício, ampliou as opções de avaliação, mas, o olhar dos economistas trouxe consigo também novos conflitos (SCHNEIDER, 2014). Alguns envolvidos na execução das políticas – para os quais os resultados da avaliação eram direcionados, pensaram que estudos de custo/benefício deveriam substituir a avaliação de desempenho. Isso pode ser atribuído, ao menos em parte, por sua aparente difícil integração aos “modelos de sistema ou com a tipologia de monitoração, processo e desempenho” (SCHNEIDER, p. 324, 2014). Para desfazer tal confusão e aproveitar as contribuições desta abordagem, especialmente no que tange a seu potencial de estabelecer padrões de aferição do valor de uma política (cotejo entre benefícios gerados e custos necessários), é preciso compreendê-la enquanto instrumento de avaliação de impacto. Apesar de isoladamente a abordagem econômica não ser capaz de determinar causalidade entre a política e seus efeitos, trata-se de uma dimensão da avaliação que não pode ser ignorada.

Espécie de alternativa às abordagens de avaliação de políticas, estão as análises de políticas e estudos de implementação. A análise de políticas pode ser sinteticamente definida como “cálculo das consequências e custos das propostas alternativas de políticas” (SCHNEIDER, p. 324, 2014), assemelhando-se nesta característica à abordagem econômica, mas com uma diferença importante: é aplicada mesmo antes da implementação da opção de política escolhida. Diferentemente dos esforços avaliativos que carecem de elementos de pesquisa mais robustos, sejam estas informações (coleta de dados, *surveys*, etc.) ou processos (análise causal, pesquisa de campo, etc.), a análise de políticas pode ser empreendida em um tempo relativamente curto. Conquanto se baseia “na estimativa dos efeitos (e não nas medidas reais dos efeitos)” (SCHNEIDER, p. 325, 2014), a análise de políticas é mais afeita às recomendações de curto prazo, podendo auxiliar na tomada de decisão.

Ao lado da análise de políticas, pode-se situar os estudos de implementação. Para Schneider (2014) estes estudos têm tido “impacto substancial sobre a

pesquisa de avaliação e sobre análise de políticas” (p. 325) por conta de seu potencial explicativo acerca das condições de execução e operacionalização das políticas.

Há, contudo, um distanciamento entre os que procedem aos estudos de implementação e os que empreendem pesquisas de avaliação, o que causa problemas significativos: “uma consequência disso é que a implementação “bem-sucedida” é muitas vezes definida (e medida) como alcance das metas da política” (SCHNEIDER, p. 325, 2014). Há consequências desta simplificação: quando um estudo de implementação indica falha no alcance de metas preestabelecidas, podem gerar uma interpretação equivocada dos motivos ou mesmo não identificar quais são eles. Uma vez que tais estudos não priorizam a análise dos pressupostos de uma dada política, orientando-se majoritariamente pela observação do cumprimento de metas, acabam não considerando a possibilidade desta falha estar relacionada a uma teoria de base insuficiente ou equivocada, por exemplo.

Há ainda outras duas situações de interpretação incompleta ou equivocada: incapacidade de associar eventual dificuldade de uma equipe de implementação em “traduzir adequadamente uma teoria subjacente à política em um plano operacional” e quando os responsáveis pela implementação “não contarem com os recursos necessários” (SCHNEIDER, p. 325, 2014). Na primeira circunstância há uma dificuldade em explicitar os supostos teóricos sob os quais determinada política, ação ou programa se assenta o que acarreta, no plano operacional, em equívocos de execução. Nestes casos, objetivos podem ser comprometidos e a efetividade da política anulada.

Pode ser desafiador para um estudo identificar essa situação, pois nem sempre os supostos teóricos são explicitados. Quando o são, não há garantia de que tenha havido preocupação ou uma estratégia definida de que tenham sido traduzidos para uma dada equipe executora. A segunda situação é mais evidente, pois se relaciona à carência de condições ótimas para a execução da política. Tais carências podem também comprometer a efetividade das ações públicas, podendo ser de ordem material (insumos, equipamentos, tecnologias adequadas) e de capacitação (formação acadêmica e técnica insuficientes ou estranhas às

demandas operacionais). A exemplo da primeira, pode ser difícil para um estudo identificar se essa carência advém de um problema prévio de planejamento e mensuração, ou seja, de falha no desenho da política quanto a suas necessidades. É possível também que mudanças ao longo do processo de implementação tenham ocorrido e impactado nas disponibilidades destes recursos.

Procurar tais evidências, nem sempre explícitas ou disponíveis a uma primeira análise, é tarefa importante de qualquer estudo de avaliação. Não raro, mesmo colaborando para a compreensão sobre os resultados de uma dada política, um estudo que indique uma implementação precária não esgota (ou mesmo identifica) os motivos da falha. O mesmo vale para resultado positivo: metas alcançadas não validam, necessariamente, teorias de base adequadas, capacidade de aplicação/mobilização da teoria, ou a plena disponibilidade de recursos.

A *Ciência das políticas*, abordagem que serve de base para o modelo de integração da avaliação e formulação de políticas de Schneider (2014) a ser apresentado, defendido e empregado adiante, é outro referencial teórico-instrumental na seara da avaliação. Introduzido por Harold Lasswell e Daniel Lerner no ano de 1951 (SCHNEIDER, 2014), a proposta desta abordagem se caracteriza “por um conjunto de pressuposições normativas e por um modelo até certo ponto racional de processos de tomadas de decisão” (p. 236). Em diálogo com a perspectiva de Dror e Laswell (1971), assenta-se na ideia de que abordagens científicas contemporâneas padecem de princípios normativos que indiquem quais as “melhores políticas”. Dito de outra forma, defensores desta perspectiva indicam como atribuição (talvez objetivo mesmo) do projeto de pesquisa de avaliação a incorporação de “aspectos da política e respectivos efeitos que (se a pesquisa conseguir calcular seu impacto causal) tenham mais chance de produzir melhores políticas e programas” (SCHNEIDER, p. 326, 2014). Assim, tendo em conta que “a tomada de decisão [...] contém racionalidade limitada” (SCHNEIDER, p. 236, 2014), o processo de avaliação de políticas tendo por base essa perspectiva deve ser capaz de “produzir informações que aumentem a capacidade racional do sistema (SCHNEIDER, p. 236, 2014).

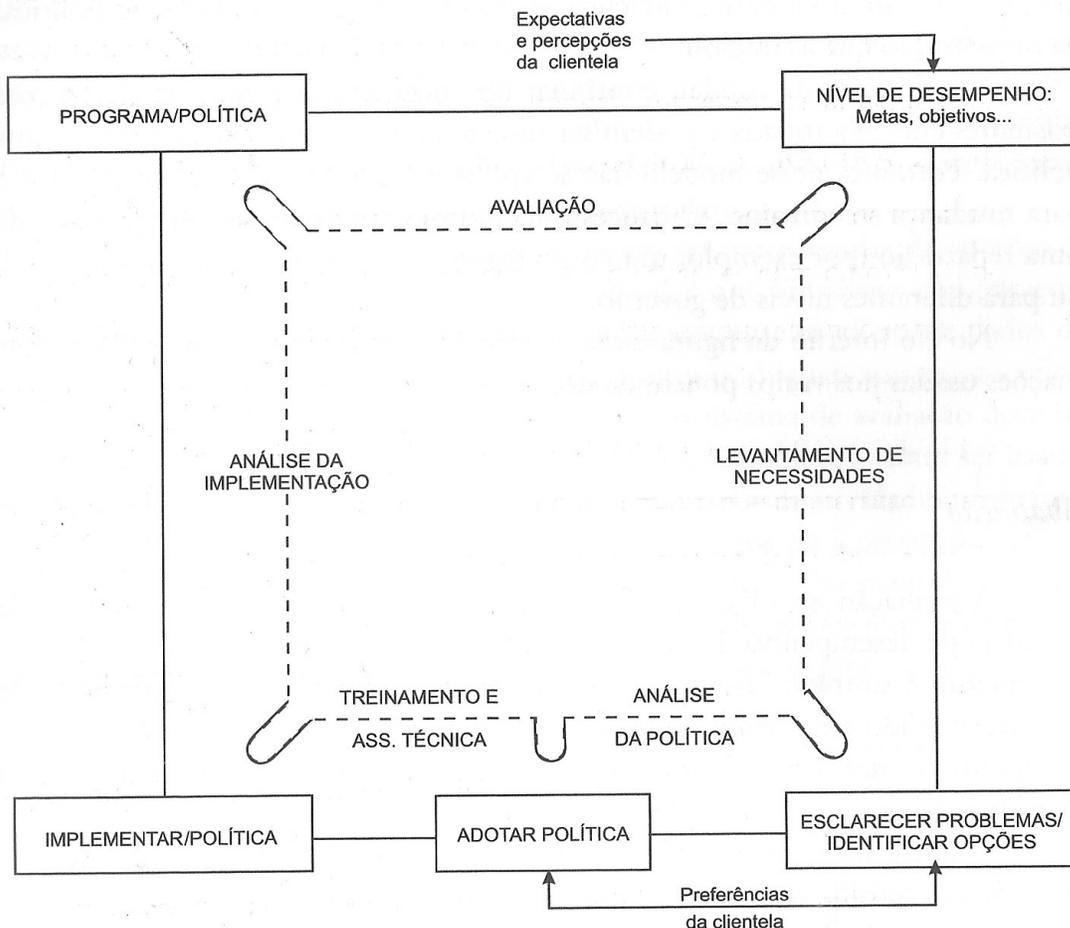


Figura 1: Quadro explicativo “Tomada de decisão, avaliação e outras pesquisas sobre políticas” proposto por Anne Schneider (reprodução, p. 327, 2014).

A proposta de integração da avaliação e formulação de políticas feita por Schneider, vislumbrada na Figura 1, tem caráter sistêmico e busca considerar a inter-relação entre elementos objetivos, etapas e processos da tomada de decisão (linha sólida exterior) e dos processos de pesquisa das políticas (linha pontilhada interior). Focado na avaliação de políticas públicas, o modelo visa aproximar o resultado do esforço de pesquisa, gerador de informações para a decisão, aos processos de decisão em si. Sem pretensão de se estabelecer enquanto absoluto, é abrangente e aberto o suficiente para ser aproveitado em uma diversidade de propostas de pesquisas de avaliação.

Para a pesquisa ora proposta, vamos focar a atenção para o elo interno do esquema que diz respeito aos “tipos de análise que produzem as informações usadas nos vários pontos de decisão” (SCHNEIDER, p. 328, 2014). A começar pela

Avaliação, destaca-se que esta pode ser resumida a estabelecer um nível de desempenho sobre dado programa ou política. Este desempenho considerará conceitos e princípios estabelecidos pela legislação atinente ao Pronac, bem como as expectativas da clientela da política que incluem diretamente os produtores/proponentes, artistas envolvidos na execução dos projetos e, de maneira mais ampla e difusa, a população em geral (que goza do direito ao acesso à produção cultural)²².

Mesmo considerando que o processo de avaliação do Pronac, no contexto desta pesquisa, não vise exclusivamente subsidiar melhorias ou ainda ser aproveitado por qualquer governo que seja, presente ou futuro, há aqui uma preocupação com este aspecto. A pretensão deste esforço de integração da avaliação e monitoração de políticas é tanto a criação de um modelo que sirva às organizações avaliadas quanto ao seu planejamento e funcionamento, proporcionando melhores condições para a tomada de decisão, como que sirva de parâmetro para a comparação dos governos Cardoso e Lula. Subsidiariamente, a pesquisa pode propiciar aos interessados na temática (clientela direta ou cidadão detentor do direito à fruição e acesso), um conjunto de informações e leituras que sirvam enquanto instrumento qualificador da avaliação externa à política pública cultural.

²² Parâmetros de mensuração, justificção da escolha de informações, aspectos metodológicos e de disponibilidade e tratamento de dados, serão abordados com maior detalhamento no Capítulo 4.

Capítulo 2 – As políticas culturais no Brasil (1930 – 1994)

As políticas culturais têm um histórico conturbado com diferentes concepções acerca de sua finalidade, conteúdo e forma, especialmente no contexto brasileiro. Neste capítulo procura-se discorrer sobre o processo de consolidação das políticas culturais em âmbito nacional, observando e descrevendo momentos que podem ser considerados alguns de seus marcos mais significativos e com maior repercussão no que se refere à estrutura institucional em âmbito federal.

Assim, é abordada a trajetória em que se consolida a política cultural no Brasil e apresentadas premissas da administração e gestão públicas de modo amplo. Visou-se proceder ao que Lia Calabre (2005) descreve enquanto uma “recuperação da política cultural levada a cabo por um determinado governo ou em um período da história de um país” através do “mapeamento das ações do Estado no campo da cultura” (CALABRE, 2005, p. 1). Neste processo de mapeamento privilegiam-se as ações que interferem nas condições de produção, circulação e consumo culturais, ainda que sem pretensão de se aprofundar na discussão sobre o caráter das políticas implementadas que, de toda forma, assentam-se em diferentes princípios. Ainda que tais princípios interfiram na construção da política pública cultural, buscou-se fornecer um panorama geral do surgimento de tais políticas, uma contextualização que pavimente a análise realizada nos capítulos subsequentes.

Na seção 1 veremos que uma série de ações públicas foram tomadas para estimular áreas como a da produção cinematográfica, de radiodifusão, do mercado editorial, a preservação do patrimônio e mesmo um princípio de uma institucionalidade voltada à gestão das políticas públicas culturais. Veremos também que o princípio de uma sistematização destas políticas remonta à década de 1930 e à gradual institucionalização, crescente ao longo de todo o século passado, encontra momentos de fortalecimento e recrudescimento. Importante ressaltar que ações do Estado sobre a cultura que datam deste período não foram necessariamente tratadas à época enquanto políticas culturais (CALABRE, 2007, p. 87). Assim, é possível dizer que políticas culturais neste contexto são as ações públicas (e omissões), no conjunto ou pontuais, elaboradas para setores específicos

identificados com questões que vão desde o patrimônio histórico à cultura popular e às artes.

Cumprido destacar que a maior parte das ações observadas se dão sobre as iniciativas governamentais em âmbito federal. Mesmo que eventualmente haja ações de repercussão geral em outros âmbitos da administração pública, entende-se que as ações do governo nacional têm alcance e poder normativo mais significativos.

Por fim, ao longo de todas as seções deste capítulo veremos que, diferentemente do que se pode esperar, há avanços importantes no que se refere à institucionalidade disponível para a execução das políticas públicas culturais mesmo em meio a regimes autoritários. Será possível demonstrar um caráter dual e mesmo ambíguo deste fenômeno que se repete em diferentes momentos da história. Ao término do capítulo se buscou uma síntese dos momentos destacados ao longo das seções através do quadro 1.

Seção 1. Era Vargas o pai das Políticas Públicas Culturais? (1930-1945)

Mário de Andrade morreu sem ver a ditadura cair. Mas ela caiu. A obra de Mário de Andrade ficou.

Martin Cézár Feijó

A despeito do recorte temporal privilegiado na pesquisa ser posterior à reabertura democrática ocorrida ao longo da década de 1980, é relevante perfazer o histórico das políticas culturais no Brasil. A ideia é situar historicamente esta pesquisa em um panorama mais amplo da definição de políticas públicas culturais que remonta à década de 1930. Este período teve Getúlio Vargas como governante de forma contínua por cerca de quinze anos (1930-1945), sendo considerado um primeiro momento de sistematização da política cultural no Brasil.

Esse período histórico tem como a figura política principal Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições de 1930 que, após um golpe de Estado com o apoio de parte das Forças Armadas, manteve-se no poder até 1945²³. Seu regime prometia reformas democráticas. Contudo, a despeito de algumas medidas com esse espírito, manteve uma linha rígida sob a égide de um projeto nacional-desenvolvimentista de forte apelo popular. Veremos que esse caráter dual, por vezes ambíguo, em que avanços institucionais importantes acontecem em meio a regimes autoritários, repete-se em diferentes momentos da história das políticas públicas culturais.

Não à toa, o primeiro órgão criado na área tratava das questões do patrimônio cultural material: o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937. Sob a supervisão do Ministério da Saúde e Educação (MES), o SPHAN é considerado um marco inicial em âmbito federal de um conjunto de iniciativas “objetivando fornecer uma maior institucionalização para o setor cultural”

²³ Não serão abordados aspectos específicos de como Vargas, testemunha e um dos articuladores do fim da República Velha (1889-1930), governante de toda a Segunda República (1930-1937) e comandante da ditadura do Estado Novo (1937-1945), logrou manter-se tanto tempo enquanto chefe de Estado. Assim, ao apontar momentos considerados relevantes no campo cultural durante este período, não faremos distinções quanto ao regime de turno.

(CALABRE, 2007, p. 88). A participação de Mário de Andrade²⁴ na elaboração do anteprojeto de criação do órgão (CALABRE, 2009, p. 21), a convite de Gustavo Capanema, indica uma relação com movimentos de intelectuais modernistas que, desde a década de 1920, “vinham realizando uma forte campanha em favor da preservação das cidades históricas” (CALABRE, 2007, p. 89).

Assim, vemos um dos mencionados momentos de avanço que trazem consigo algum aspecto dual: se, de um lado, o SPHAN é um marco inicial importante do ponto de vista de uma institucionalidade específica para tratar de tema de política cultural, de outro, a centralidade da preservação do patrimônio cultural e artístico indica uma vontade de conservação. Este órgão, que vai demandar condições de formação técnica e política para promoção desta preservação histórico-cultural, abriu caminho inclusive para carreiras públicas específicas²⁵. Ao considerar que as bases de sua atuação dialogam intimamente com anseios de fortalecimento de uma identidade nacional, o SPHAN serve também aos interesses do regime.

Contemporaneamente, mesmo que ligeiramente anterior à criação do SPHAN e em âmbito municipal, em 1935 fora criado o Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (DCPSP) pelo então prefeito Fábio da Silva Prado. O DCPSP teve como diretor o mesmo Mário de Andrade que trabalhou intensamente no projeto de criação do SPHAN²⁶. Martin Feijó identifica a criação do DCPSP como “uma “reação” das elites paulistanas às derrotas sofridas em 1930 e 1932”²⁷ (FEIJÓ, 1991, p. 149). Para este mesmo autor a “atuação de Mario de Andrade nesse departamento foi toda voltada para a democratização da cultura” (FEIJÓ, 1991, p.

²⁴ Mário de Andrade chefiou o Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo entre os anos 1935 e 1938. Nesse período, Gustavo Capanema chefiou o recém-implantado Ministério da Educação e Saúde (1930) entre os anos de 1934 e 1945, assumindo algumas premissas similares àquelas de Andrade. (CPDOC, 2010).

²⁵ Ainda em 1934 foram instituídos concursos públicos para ingresso no funcionalismo de carreira e, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, ampliou-se a racionalidade administrativa em resposta a uma tradição oligárquica ainda vigente. (CALABRE, 2009, p. 16-17).

²⁶ Conforme citado anteriormente, a convite de Gustavo Capanema, Mario de Andrade trabalhara no anteprojeto de criação do órgão tendo entregue o resultado de seu trabalho em março de 1936. (CALABRE, 2009, p. 21).

²⁷ Tanto o resultado da Revolução de 1930, que produziu a deposição de Washington Luís, impediu a posse de Júlio Prestes e viabilizou a ascensão de Getúlio Vargas, quanto o da Revolução Constitucionalista de 1932, terminada em rendição, líderes com direitos políticos cassados e deportados, são aqui compreendidos como derrotas das elites paulistanas.

149), destacando o caráter diversificado quanto aos temas e ações implementadas que iam da música erudita e popular às pesquisas sociológicas, o incentivo à leitura e a criação de bibliotecas.

A relevância de Mario de Andrade é também reconhecida por Albino Rubim que defende que a gestão realizada pelo músico, ensaísta e crítico de arte, destaca-se pela defesa de uma estratégia de intervenção sistemática do Estado em diferentes áreas da cultura (RUBIM, 2007). Uma das áreas chave de ação para sua gestão seria justamente o patrimônio cultural brasileiro, considerado de maneira inédita em sua dimensão “imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade” (RUBIM, 2007, p. 15).

Uma das ações, ainda que executada parcialmente²⁸, que exemplifica o intento da gestão de Mario de Andrade em se expandir o espectro da atuação estatal, bem como a ampliação do próprio conceito de cultura que servia de base para a proposição da política pública, foi a Missão de Pesquisas Folclóricas (1938). Essa iniciativa consistiu em incursões etnográficas nas regiões nordeste e amazônica destinadas à inventariar relevante acervo cultural de povos de diversas localidades²⁹.

Não foi somente Mário de Andrade que contribuiu para a “Era Capanema”, mas uma série de reconhecidos intelectuais de distintas áreas (artes, educação, pesquisa, cultura popular, arquitetura) como Carlos Drummond de Andrade, Anísio Teixeira, Manuel Bandeira, Heitor Villa-Lobos, entre outros, também emprestaram seu “prestígio” ao MES. É razoável inferir que esse grupo de grande notoriedade, diversidade e legitimidade, contribuiu de maneira significativa para a consolidação de um setor artístico-cultural – mesmo que vinculado muitas das vezes à educação e ao patrimônio histórico – dentro do MES.

Foi durante a gestão de Capanema que se deu a criação de diversos museus de referência – Museu Nacional de Belas Artes, Museu Imperial e Museu da

²⁸ Com o golpe que instala o Estado Novo (novembro de 1937) o prefeito Fábio Prado foi destituído e Prestes Maia nomeado interventor. Diante do ocorrido, Mário de Andrade colocou seu cargo a disposição no início de 1938. (CALABRE, 2009, p. 20; FEIJÓ, 1991, p. 150).

²⁹ Foram visitadas localidades dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Maranhão, Piauí e Pará, onde se realizou registros sonoros e fotográficos, e coleta de objetos que posteriormente foram depositados na Discoteca Pública de São Paulo. (CALABRE, 2009, p. 20).

Inconfidência – além de museus e casas históricas regionais. Maria Cecília Londres Fonseca comenta sobre a grande diversidade de setores e temas cobertos por aquela gestão: “desde a radiodifusão e o cinema ao decisivo apoio prestado à arquitetura e às artes plásticas contemporâneas” tendo feito ainda “incursões em áreas como o artesanato e a questão indígena” (FONSECA, 2001, pp. 85-86). Para a autora, a influência de Capanema foi tamanha que se forjou o “embrião do que, em 1981, veio a se constituir na Secretaria de Cultura do MEC e, em 1985, no Ministério da Cultura” (FONSECA, 2001, p. 86).

Um exemplo da crescente presença de elementos do campo da cultura nos marcos legais é o Decreto nº 19.850 de 11 de abril de 1931 que cria o Conselho Nacional de Educação. Lia Calabre (2009) ao mencionar que entre os objetivos daquele conselho estava o de “elevar o nível da cultura brasileira”, identifica este momento enquanto um marco explícito desta inclusão. A despeito da acepção vigente à época sobre a hierarquização cultural, uma leitura elitizada que supunha “que a população brasileira possuía um baixo nível cultural originado pela falta de acesso e conhecimento da produção artística e cultural erudita” (CALABRE, 2009, p. 17), é inconteste que na esteira da criação do Conselho se atribuiu papel específico ao Estado brasileiro para lidar com a temática cultural.

Getúlio Vargas, enquanto figura pública esteve no centro de um número significativo de polêmicas. Recebeu alcunhas como as de “pai dos pobres” por sua defesa de direitos trabalhistas, esteve, no contexto da Segunda Guerra Mundial, dialogando com países do Eixo e Aliados em concomitância, manteve-se no poder com movimentações controversas consideradas por muitos verdadeiros golpes de Estado. Em aspectos relacionados nesta seção, demonstra-se que Vargas pode ser considerado também o “pai das políticas públicas culturais” não tanto pelo seu envolvimento ou interesse pessoal na temática, mas por conta de importantes marcos institucionais terem sido criados durante seus governos.

O projeto do SPHAN, que se destaca neste sentido, é, ao mesmo tempo abrangente, original e ambicioso. De grande complexidade e difícil implementação, ao órgão cabia o tombamento das edificações de interesse histórico e artístico, assim como a fiscalização da aplicação do regramento ligado à preservação.

Respondia portanto pelo desenvolvimento e aplicação de instrumentos de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico, a produção de conhecimento e sua difusão. Não foram poucas, portanto, as dificuldades e barreiras encontradas para a sua consolidação. A mais evidente foi a da limitação de recursos para implementação, já que havia pouca experiência prévia na área e escassos estudos técnicos. As barreiras à aplicação do ordenamento jurídico ligado à preservação também se apresentaram uma vez que os proprietários de bens de interesse patrimonial resistiam aos processos de tombamento por medo de restringirem suas possibilidades de uso. Contudo, talvez o problema mais significativo fosse de ordem política: a aparente inconciliável demanda de construção da identidade nacional frente à diversidade cultural brasileira.

Sobre a questão, Cecília Londres destacou que o projeto de Mário de Andrade “ia de encontro ao projeto de unidade nacional do governo” (FONSECA, 2001, p. 98); Lia Calabre complementa essa leitura de Fonseca afirmando que “não contribuía com o projeto de construção de uma cultura nacional oficial” (CALABRE, 2009, p. 21). Gustavo Capanema, Mário de Andrade e Rodrigo Melo Franco de Andrade³⁰ enfatizaram a transversalidade da cultura e a necessidade de se ampliar o escopo da política cultural para além das belas artes, articulando uma política inédita, mesmo que incipiente. Assim, graças ao empenho destas figuras-chave, teve-se como resultado, como apontou Cecília Londres “o desenho básico da organização institucional da cultura no Estado brasileiro” (FONSECA, 2001, p. 86). Ao enfatizarem um caráter transversal da cultura, suas atuações contribuíram para a ampliação do escopo e abrangência da política pública cultural. Se expandiu o universo de objetos, processos e pessoas às quais a política cultural deveria considerar, mesmo que estas não participassem diretamente da construção destas políticas.

³⁰ Rodrigo Melo Franco de Andrade (1898-1969) foi convidado em 1936 a dirigir o SPHAN por Mário de Andrade e Manuel Bandeira ficando à frente deste órgão até 1967. (CALABRE, 2009, p. 25).

Seção 2. Descontinuidades e controvérsias (1946 – 1963)

Conforme observou-se, durante o regime autocrático de Getúlio Vargas (1930-1945), foram estabelecidas as bases institucionais da política cultural do Estado brasileiro. Algumas das instituições forjadas naquele período vão seguir, mesmo que enfraquecidas no período que compreende 1946 até o golpe de Estado que instala o regime ditatorial subsequente, em 1964.

Assim, nesta seção, serão abordados aspectos sobre a continuidade e a atuação das instituições criadas na Era Vargas, com destaque para alguns momentos de avanços setoriais pontuais seguidos de crises mais ou menos agudas (como no caso do cinema). Tais dificuldades estão ligadas principalmente à escassez de recursos destinados às instituições públicas, mas também à concorrência desigual (no caso do cinema). Vai se indicar que uma política pública pode se caracterizar pela inação governamental, ou seja, pela omissão, resposta insuficiente e/ou tardia às demandas legais, bem como sofrer a influência de setores específicos ou mesmo às necessidades de regulamentação por interesses do mercado.

Ao cabo desta seção, destaca-se a controvérsia da interpretação ao conceito de cultura popular. De um lado, intelectuais afeitos à ideia de valorização de tradições do passado, ligados à perspectiva modernista e, de outro, artistas e grupos que defendiam o abandono dos signos vinculados a um passado colonial e uma necessidade de criação de uma nova identidade cultural brasileira.

Em linhas gerais, o período de “meados de 1940 até meados de 1960 foi marcado por uma fraca presença do Estado no campo da cultura” (CALABRE, 2009, p. 45). Contudo, conforme havia a previsão de regulamentação de áreas eminentemente culturais por parte deste mesmo Estado – inscrita em marcos legais e nos estatutos das instituições culturais criadas anteriormente – ocorreram interferências diversas ligadas às condições de “desenvolvimento do mercado de consumo para as produções artístico-culturais nas mais diversas áreas” (CALABRE, 2009, p. 45).

Atrelado a um processo de aceleração da urbanização, os setores de radiodifusão, cinematografia e de televisão, passaram por mudanças significativas. Para se ter uma ideia da expansão acelerada da rede de rádio em “1945 foram criadas 111 emissoras; em 1946, foram 136; e, em 1950, surgiram 300 novas emissoras” (CALABRE, 2009, p., 45-46). Este aumento exponencial culminou em uma presença do rádio, na década de 1960, de “praticamente 100% dos domicílios urbanos brasileiros servidos por energia elétrica” (CALABRE, 2009, p. 46).

Quanto ao conteúdo da programação a ser transmitida pelas rádios, aquilo que fora previsto em legislação, não prevaleceu: “O caráter educativo que a programação radiofônica deveria ter, segundo a legislação de 1932, foi substituído por programas populares que atraíam anunciantes” (CALABRE, 2009, p. 46). A presença do que Lia Calabre qualifica como “empresários empreendedores” cresceu significativamente no campo da cultura neste período de expansão das redes e veículos de comunicação de massa, desde a imprensa a televisão. Não se trata de coincidência que “Assis Chateaubriand, dono do grupo Diários Associados, de uma cadeia de emissoras de rádio, criador do Museu de Arte de São Paulo”, venha a ser o fundador “em 1950, da primeira emissora de TV do país: a Tupi” (CALABRE, 2009, p. 46).

Analogamente à expansão do número de emissoras, aumentou a produção cinematográfica: “entre 1949 e 1950 a metragem de filmes nacionais dobrou, passando de 181.218 metros para 357.565 metros”³¹ (CALABRE, 2009, p. 47). Neste setor, em que a atuação estatal regulatória era mais evidente, foi elevado o número de filmes brasileiros de exibição obrigatória, passando de três longas-metragens inéditos em 1945 para 6 a 24 em 1949 de acordo com a categoria da sala de exibição. Tal medida pode ser considerada uma resposta à investida da indústria cinematográfica americana que no período pós Segunda Guerra Mundial intensificou suas ações de expansão e tomada de mercados em escala global. Ortiz identifica que o cinema nas décadas de 1950 e 1960 tornara-se “de fato um bem de

³¹ Considerando os parâmetros do ordenamento legal francês, inscrito no Decreto nº 64.459, de 28 de maio de 1964, um longa metragem deve ter no mínimo 1.600 metros, assim, a produção de filmes teria saltado de cerca de 113 para 223 filmes no período, aumento superior a 50%.

consumo, em particular com a presença dos filmes americanos” (ORTIZ, 1991, p. 41).

Importante notar que, durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1950-54), os recursos destinados às próprias instituições criadas durante o seu primeiro período no poder, foram escasseando. Isso é bastante notório quanto ao Instituto Nacional de Cinema Educativo (INC) que, com essa redução, teve uma média de menos de 10 filmes produzidos ao ano no período compreendido entre os anos de 1947 e 1964 (SCHVARZMAN, 2000, p. 255). Também ia mal a Companhia Cinematográfica Vera Cruz³² que, apesar de tratar-se de iniciativa de caráter privado, impactou nesse cenário de diminuição da produção nacional que, como vimos, apesar de incentivada pela obrigatoriedade de exibição mínima nas salas de cinema, não teve uma consistência no acesso a recursos. Ao lado disto, não menos relevante, havia a pressão da concorrência desproporcional dos filmes estadunidenses.

No setor do teatro, foram feitas algumas regulamentações e criadas instituições como o Teatro Nacional de Comédia (TNC; 1956) e a Companhia Nacional de Teatro (CNT; 1958), ambas no âmbito do Serviço Nacional de Teatro (SNT; CALABRE, 2009, p. 48). Apesar das iniciativas de criação poderem ser consideradas um avanço no estímulo à produção teatral, a exemplo do que ocorrera com o cinema, faltaram recursos à implementação mais efetiva. Apesar de haver a previsão da criação de um fundo especial para custear os projetos que teriam origem nos orçamentos federal, estadual e municipal e em contribuições e donativos de entidades públicas, privadas e particulares (CALABRE, 2009, p. 49), as ações de incentivo foram pontuais e intermitentes. Tanto na área teatral como na de manutenção de museus, pode-se configurar este período como de “ausência de projetos, ações ou políticas, minimamente continuadas para a área da cultura” (CALABRE, 2009, p. 50).

³² A Companhia Cinematográfica Vera Cruz, fundada em São Bernardo do Campo/SP, pelo produtor italiano Franco Zampari e pelo industrial Francisco Matarazzo Sobrinho em 4 de novembro de 1949, foi um importante estúdio cinematográfico brasileiro atuante entre os anos de 1949 e 1954; durante este período a companhia produziu e coproduziu mais de 40 filmes de longa metragem.

Além destas dificuldades ligadas à manutenção de ações e projetos em diferentes setores artísticos, destaca-se uma controvérsia acerca da cultura popular que será importante para momentos posteriores desta pesquisa. Lucia Lippi Oliveira identifica que a mudança no caráter da organização política do Estado brasileiro teria contribuído para uma espécie de cisão: “a partir do estabelecimento do regime democrático em 1946, alterou-se o contexto político das relações entre povo e Estado no Brasil” (OLIVEIRA, 2007, p. 359). Essa disputa pela interpretação do que caracterizaria o *popular*, coloca duas vertentes interpretativas em lados opostos: “A primeira vertente, retomando a tradição modernista, valorizava as fontes da identidade nacional no passado, principalmente nas tradições populares” (CALABRE, 2009, p. 50); para esta corrente o folclore é um dos elementos centrais que deveriam compor a cultura popular. A segunda vertente interpretativa “considerava que o passado de um povo colonizado deveria ser suplantado e que a urbanização e a industrialização deveriam construir um novo povo brasileiro, uma nova cultura popular” (CALABRE, 2009, p. 50); para este grupo de intelectuais, o folclore estaria ao lado de manifestações museificadas (OLIVEIRA, 2007) e, como elemento estanque, não deveria ser priorizado.

Essas perspectivas distintas e até certo ponto antagônicas, reverberaram de maneira a fazer surgirem novas estruturas institucionais. Identificadas com a primeira vertente, na primeira metade da década de 1940, surgiram a Sociedade Brasileira de Antropologia e Etnologia, o Instituto Brasileiro de Folclore e a Sociedade Brasileira de Folclore, ainda que “nenhuma delas com o papel de elaborar ou implementar políticas públicas” (CALABRE, 2009, p. 51).

A Comissão Nacional de Folclore (CNFL), instalada em 1946 e ligada à época ao Ministério das Relações Exteriores, “apesar de não dispor de recursos financeiros nem de grande autonomia” (CALABRE, 2009, p. 51), foi importante para a instalação de comissões estaduais análogas, dando maior capilaridade e alcance às pesquisas e estudos sobre o tema. A CNFL, contando com o apoio de Mário de Andrade, foi a organizadora do I Congresso Brasileiro de Folclore que propôs a criação de órgão federal específico para tratar da defesa do patrimônio folclórico e à proteção das artes populares (CALABRE, 2009, p. 52).

Toda essa articulação em torno do folclore brasileiro, sucessivas edições do congresso, intensificação dos trabalhos de pesquisa e mapeamento das manifestações a partir dos estados, culminou na instituição da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (CDFB), criada por decreto do presidente Juscelino Kubitschek (1958). Cabia à campanha divulgar a pesquisa e promover a defesa do folclore brasileiro através do estímulo a estudos, cooperação com instituições públicas e privadas, formação de pessoal especializado, entre outras estratégias (CALABRE, 2009, pp. 52-53).

Quanto à segunda vertente, é possível identificar também uma capacidade de articulação e presença institucionais. Já sem a companhia das políticas da área da Saúde que se autonomizara em 1953, o Ministério de Educação e Cultura (MEC) guardava a Divisão de Educação Extraescolar do Departamento Nacional de Educação e Cultura. À Divisão competia a promoção de pesquisas científicas, de atividades de difusão artística e cultural, e de publicações “que visem à formação e à difusão da cultura” (Decreto nº 34.078, de 6 de outubro de 1953). Tinha ainda atribuições voltadas ao desenvolvimento das atividades culturais no país, mas sem menção às tradições ou manifestações folclóricas.

Outro importante espaço de reverberação da perspectiva avessa ao folclorismo, foi o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955 também no âmbito do MEC. O ISEB abrigou diversos intelectuais para os quais “folclore e cultura tinham significados antagônicos: o primeiro significava tradição e o segundo, transformação” (CALABRE, 2009, p. 53). Conforme seu decreto de criação (nº 37.608 de 14 de julho de 1955), constituía-se em um curso permanente de altos estudos políticos e sociais com “autonomia administrativa” e “plena liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra” (Decreto nº 37.608, de 14 de julho de 1955). Em seu Art. 2º ficava explícita a finalidade do “incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional”, a ser alcançado através do estudo, do ensino e da divulgação das ciências sociais, da história, da economia e da política. Destinava-se ainda a aplicar os conhecimentos gerados em prol da “análise e à compreensão crítica da realidade brasileira” (Decreto nº 37.608, de 14 de julho de 1955).

A exemplo do que ocorrera com as estruturas institucionais criadas para lidar com questões do folclore, também o ISEB teve dificuldades orçamentárias com dotações “bastante incertas e limitadas” (TOLEDO, 2005). Contudo, do ponto de vista conceitual e a despeito de visões distintas, seus membros “convergiavam na certeza de que, por meio de debates, seria possível formular um projeto ideológico comum para o país, que permitisse a superação do atraso econômico e da alienação cultural” (CALABRE, 2009, p. 54).

Tomado em retrospectiva, o período de 1945 a meados de 1960 foi marcado pela ausência de políticas públicas culturais estruturadas, refletida na dificuldade de manutenção de instituições voltadas às questões culturais. Exceção pontual que envolve ação estatal de grande monta, ainda que não integrada a uma política mais abrangente, é o modernismo que se consolidou no final deste período. Conforme indica Cecília Londres nos “governos Dutra, Vargas e JK, o Estado não desenvolveu atuação marcante na área cultural, à exceção do apoio dado por JK à arquitetura modernista” (FONSECA, 2005, p. 132).

Na medida em que o Estado se amiúda e não garante condições de continuidade, incentivo e difusão a partir de suas instituições, há uma ampliação da presença de agentes privados em áreas e atividades artístico-culturais, especialmente considerando a indústria cinematográfica. Também ocorrem mudanças de ordem estético-políticas com o surgimento, já nos fins da década de 1950, de grupos e movimentos de politização das artes. O cinema novo, a poesia concreta, os grupos de teatro Arena e Oficina são exemplos desta movimentação que associa cultura, arte e política, ou conforme Renato Ortiz, para os quais a relação entre “política e cultura se expressava como complementaridade” (ORTIZ, 1991, p. 164) e que serão retomadas na próxima seção.

Seção 3. A centralidade da política pública cultural durante o Regime Militar: ambiguidades da ditadura (1964 – 1985)

A política cultural daí em diante ficou mais clara; digo, mais obscura. Mais clara porque defendeu abertamente o obscuro.

Martim Cézar Feijó

*Apesar de você
Amanhã há de ser outro dia*

Chico Buarque de Hollanda

Conforme observou-se, durante o regime autocrático e autocentrado de Getúlio Vargas (1930-1945), foram estabelecidas as bases institucionais da política cultural do Estado brasileiro. Argumentou-se ainda que, em meio à crescente urbanização e expansão dos veículos e meios de comunicação de massa, a ação estatal no campo da cultura recrudescer entre meados da década de 1940 e início da década de 1960.

De maneira análoga ao período Vargas, durante a Ditadura Civil-Militar que se inicia em 1964 e dura formalmente até os anos 1985, teremos uma crescente presença estatal em temas da cultura, com iniciativas públicas de fomento à produção artística e cultural. Ainda que prevalecesse uma relação utilitarista para com a arte uma vez que, conforme os interesses do governo militar³³ esta serviu ora para reforçar uma identidade cultural nacionalista, ufanista, conservadora e patriótica, para entreter e alienar às massas, houve estímulos estatais importantes.

Nesta seção aborda-se, complementarmente, um outro exemplo que vimos nesta pesquisa chamando de ambiguidade: quanto mais os governos autoritários deste regime procuraram censurar, coibir e expurgar a arte crítica, mais visceral, criativa e impactante ela se tornou. Muitos artistas evitaram a literalidade das suas

³³ Tem-se que a censura é manifestação inequívoca da política cultural do período; através dela o regime militar buscou impor uma produção artístico-cultural oficial, promovendo o cerceamento à liberdade de expressão, restringindo ou constringendo a diversidade estético-política e cultural. Contudo, na medida em que os órgãos censores estavam vinculados ao aparelho de repressão policial, de controle e de fiscalização, dissociados, portanto, da institucionalidade prevista para as políticas públicas culturais, estas sim, vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura, não foi objeto de maior aprofundamento.

críticas – utilizando artifícios como metáforas, alegorias e outras técnicas criativas – para driblar (ou ao menos postergar) a censura de suas obras, sem deixar, contudo, a radicalidade e contundência de lado. Assim, pode-se considerar que há uma crescente politização da arte que nasce em resposta à repressão e ao cerceamento da liberdade de expressão.

Para Antônio Rubim (2007), as políticas públicas culturais podem ser caracterizadas por tristes tradições traduzíveis nos termos autoritarismo, caráter tardio, descontinuidades, paradoxos, impasses e desafios. Se no início da década de 1960 havia uma crescente expectativa de mudanças e transformações “tanto na política como nos campos das linguagens artísticas e práticas culturais” (CALABRE, 2009, p. 57), relacionadas à expansão dos meios de comunicação de massa, viu-se que o golpe civil-militar de 1964 acaba interrompendo ou ao menos interferindo neste processo.

Ao lado da cultura de massa, houve o engajamento político através da arte que, mobilizada enquanto elemento de crítica ao próprio caráter consumista da indústria cultural, propunha um novo projeto estético e político. Neste sentido, o Centro Popular de Cultura (CPC), ligado à União Nacional dos Estudantes, teve importante papel. Notadamente contrário ao “subdesenvolvimento e (a)o imperialismo norte-americano” (CALABRE, 2009, p. 58), enxergava a cultura popular como ferramenta para a promoção de uma “transformação radical da sociedade burguesa de consumo” (CALABRE, 2009, p. 58).

Ainda que o protagonismo de camadas populares não ficasse evidente, uma vez que estes movimentos de resistência ao regime fossem encampados pelas “camadas médias intelectualizadas, estudantes, profissionais liberais e artistas” (CALABRE, 2009, p. 58), a arte tornou-se importante instrumento de expressão dos anseios de grande parte da população. Centros culturais populares e outros ligados a companhias teatrais, os próprios espetáculos, festivais musicais, e as telas de cinema passaram a ser palco da indignação e abrigaram muitas manifestações daqueles contrários à ditadura.

Entre as décadas de 1960 e 1970, no que se refere à institucionalidade, é notória uma maior relevância da questão cultural no planejamento público, muitas

das vezes associada à problemática do desenvolvimento (CALABRE, 2009). Um marco importante que ilustra essa tendência é a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), ainda em 1961. Entre as justificativas apresentadas no Decreto nº 50.923, de 23 de fevereiro de 1961³⁴, constava a “necessidade de criação de um órgão de orientação da política cultural do governo” (CALABRE, 2009, p. 58).

Dentre as atribuições legais do CNC, abrangentes em matéria de política cultural, estava a de elaboração de um Plano Nacional de Cultura sob a incumbência de seu Secretário-geral, mas que não chegou a ser desenvolvido. As dificuldades de tornar o órgão efetivo eram significativas e um dos poucos projetos que chegou a elaborar e aprovar em 1962, denominado “Trem da Cultura”, acabou sendo executado apenas em parte. Em relatório datado de 1964, tem-se que o projeto original transmutou-se e “iniciativa similar denominada “Caravana da Cultura”, que contou com financiamento de outros parceiros” (CALABRE, 2009, p. 62), foi executada em seu lugar.

Outra iniciativa que ficou mais no plano das ideias foi a de criação de uma Rede Nacional de Cultura, em 1964. Essa iniciativa que “deveria contar com a colaboração dos governos estaduais para a circulação de espetáculos pelos teatros oficiais existentes no país” (CALABRE, 2009, p. 62), padeceu também por conta da dotação orçamentária insuficiente. Assim, tem-se que o CNC pode ser entendido enquanto uma experiência prévia ao Conselho Federal de Cultura (CFC), criado já sob o regime militar via Decreto-lei nº 74, de 24 de novembro de 1966. Se, por um lado, o CNC tinha atribuições amplas e legitimidade para propor e executar ações de grande relevância para as políticas públicas culturais, de outro, não tinha as condições compatíveis às suas tarefas. Com o CFC foi um tanto diferente, pois, como importante órgão de apoio ao regime, tornou-se instrumento de condução da política pública cultural durante o período.

Entre as preocupações de seus membros, ou enquanto justificações das suas posições, estava a da “penetração da mídia e seu impacto sobre as culturas

³⁴ Apesar da criação do CNC ter sido anterior ao início do regime militar, entende-se que sua atuação foi pouco significativa em matéria de políticas públicas culturais, sendo prejudicada tanto pela curta duração dos governos de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e de João Goulart (setembro de 1961 a abril de 1964), quanto pela escassez de recursos.

regionais e populares, concebidas por eles em perspectiva nitidamente conservadora” (RUBIM apud ORTIZ, 2007). Assim, uma das ações do CFC consistiu no estímulo à criação de secretarias estaduais de cultura (RUBIM, 2007, pp. 20-21) para frear essa “contaminação”.

Entre as atribuições do CFC, além da articulação para a criação de órgãos regionais análogos, estava a de formular a política cultural nacional. Estabeleceu-se como prioridade desta política o fortalecimento das instituições culturais existentes, a exemplo da Biblioteca Nacional, do Arquivo Nacional e do Museu Nacional de Belas Artes (CALABRE, 2009, p. 69). Mediante sua “modernização”, tais instituições se tornariam “coordenadoras do processo de crescimento de instituições congêneres, agindo como órgãos centralizadores e de normatização em suas respectivas áreas” (CALABRE, 2009, p. 69).

Ainda que o CFC tivesse estabelecido como ação prioritária e tivesse como atribuição proporcionar o apoio, inclusive material, mediante a concessão de “auxílio às instituições culturais oficiais e particulares de utilidade pública” (Decreto-lei nº 74/1966, Art. 2º), a questão da insuficiência de recursos permaneceu. A escassez de recursos para o desenvolvimento de ações na área cultural, mesmo para garantir a manutenção das instituições de referência, seguiu por boa parte da década de 1960 e acabou como tema de campanha visando denunciar este quadro. O jornalista Franklin de Oliveira, em dezembro de 1966, iniciou uma série de crônicas que abordaram as “péssimas condições das instituições culturais públicas e do patrimônio histórico e artístico nacional” (CALABRE, 2009, p. 63).

Ainda que a tônica da escassez de recursos tenha se mantido viva ao longo da década de 1960, o CFC se distinguiu de seus antecessores tendo existência e atuação mais efetivas (CALABRE, 2009, p. 71).

Apesar das restrições legais a atribuições de caráter executivo, o conselho possuía uma pequena dotação orçamentária que lhe permitia tanto executar ações e projetos próprios quanto conceder apoio financeiro, atendendo parte significativa das solicitações recebidas. (CALABRE, 2009, p. 72)

Essa maior capacidade de atuação, inédita em comparação aos seus congêneres precedentes, também focou-se na questão da disponibilidade de

recursos financeiros para a implementação das políticas setoriais (CALABRE, 2009, p. 72). Para tanto, o CFC tinha o Plano Nacional de Cultura como estratégico: “O projeto era criar um fundo similar ao existente na área da educação” (CALABRE, 2009, p. 72). A articulação e capacidade de interferência do CFC no que se refere à definição do orçamento público, “Mesmo sem conseguir assegurar dotações orçamentárias fixas para financiar os planos de longo prazo” (CALABRE, 2009, p. 72), gerou resultados. As dotações orçamentárias extras, adicionais portanto à dotação inicial prevista, foram importantes para que o conselho executasse “parte significativa dos objetivos traçados” (CALABRE, 2009, p. 72).

Um exemplo emblemático de ação implementada pelo CFC visando à articulação e descentralização da execução de política pública cultural foi o das Casas da Cultura. Elaborado por Josué Montello, o projeto estabelecia que, mediante convênio entre o CFC e municípios no qual ambos contribuíam financeiramente (CALABRE, 2009, p. 72), fossem criados centros de atividade culturais compostos por uma estrutura básica de biblioteca, auditório e teatro. A iniciativa, que teve como marco inaugural a criação da Casa de Cultura de Lençóis/BA em dezembro de 1970, pode ser tida como bem sucedida. Em janeiro de 1973 abrangia as cinco regiões do Brasil: “eram 17 unidades, distribuídas pelos seguintes estados: Pará, Acre, Amazonas, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo” (CALABRE, 2009, p. 73).

Outro marco objetivo da maior presença estatal e da crescente preocupação do regime militar com o campo da cultura, está ligado ao setor cinematográfico, através do fortalecimento do Instituto Nacional do Cinema (INC). Datado de 1954, o projeto original de criação do INC “ficou mais de três anos engavetado (...) e só foi concretizado por meio do Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966” (CALABRE, 2009, pp. 64-65). O INC tinha competências abrangentes e relevantes para o setor que iam desde o estímulo à produção, passando pela formulação, regulação e fiscalização, até a produção e aquisição de filmes educativos ou culturais. Destacam-se, neste sentido, atribuições como a de formular e executar a política governamental relativa ao desenvolvimento da indústria cinematográfica

brasileira; regular a produção, a distribuição e a exibição de filmes nacionais; e a de conceder financiamento e prêmios (Decreto-lei nº 43, Art. 4º, 1966).

Vê-se que a indústria cinematográfica é central para os interesses do regime militar que, finalmente implementa o projeto do INC dando resposta a interesses represados desde à década de 1950. Tunico Amancio (2000) enxerga no INC uma iniciativa de planificação ou atuação sistematizada do Estado no campo, mesmo com problemas: “em que pese o pequeno volume de filmes efetivamente agilizados, se estabelece o primeiro programa de fomento à produção cinematográfica” (AMANCIO, 2000, p. 21).

Atrelado ao instituto esteve a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), criada pelo Decreto-lei nº 862, de 12 de setembro de 1969, teve como função o fomento à produção e distribuição de filmes brasileiros, especialmente no exterior. Em que pese sua função que, aos auspícios do regime militar, serviria de instrumento de combate à presença crescente do cinema estrangeiro, a Embrafilme chega a ser a maior da América Latina e fomenta um aumento no consumo cultural deste produto que tem a venda de ingressos aumentada em 16% entre 1974 e 1979 (AMANCIO, 2007).

Sem aprofundar controvérsias relativas a uma legislação protecionista que serviu de base ao financiamento e garantiu espaço de exibição, a Embrafilme é tida como uma iniciativa de fortalecimento setorial do cinema que se deu durante o regime militar. Mesmo em meio a um clima autoritário e às censuras governamentais, a empresa tanto apoiou cineastas com discursos nacionalistas mais favoráveis aos interesses do regime, quanto deixou brechas ao financiar iniciativas de seus críticos³⁵.

A chamada “estética da fome”, influenciada pela teoria marxista, marcava o Cinema Novo de Leon Hirszman, Glauber Rocha e Nelson Pereira dos Santos, e foi capaz de capturar e retratar em imagens a miséria do país. Mesmo que sem a

³⁵ Exemplo mais contundente disto foi o do filme *Pra Frente, Brasil* (1982) que fazia críticas ao regime militar; o apoio estatal ao filme proposto por Roberto Farias (1932-2018), importante cineasta e roteirista brasileiro que fora diretor presidente da própria Embrafilme (1974-1978), gerou grande incômodo entre as autoridades militares e culminou na saída do diretor da Embrafilme à época, Celso Amorim, a pedido. (Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Itaú Cultural, 2019).

simpatia do governo militar, há indícios de que Glauber exerceu influência na indicação de Roberto Farias para diretor da própria Embrafilme³⁶. Assim, pode-se considerar que a partir da Embrafilme se criou um espaço de disputa e convívio entre um cinema com viés mais autoral-independente e outro de inclinação oficial-comercial. Em outras linguagens artísticas, especialmente as teatral e musical, havia também resistência e crítica ao regime militar.

Ainda que sem o apoio estatal, compositores como Chico Buarque, Caetano Veloso e Geraldo Vandré criticavam de maneira mais ou menos direta a tortura, a censura e o autoritarismo³⁷. Um episódio que ilustra esse quadro, entre outros, deu-se no Festival de Música Popular (1967), promovido pela TV Record. Nesta ocasião, Edu Lobo e Capinam foram sagrados campeões com a canção *Ponteio*³⁸, música com ritmo sertanejo que fazia alusão à violência dos militares e, mesmo que subliminarmente, demandavam o fim da ditadura.

Sob influência do nacionalismo e do anti-imperialismo, havia indicadores do desejo de mudança da população anteriores ao golpe de 1964. O Centro Popular de Cultura (CPC) viabilizava, por exemplo, a encenação de peças de teatro junto a sindicatos e associações de trabalhadores, em fábricas e na zona rural. No teatro, grupos como o Oficina³⁹ (1958) e o Teatro de Arena⁴⁰ (1950) produziam montagens com alto teor político. Com narrativas irreverentes, quebravam convenções e propunham romper com a passividade ao interagirem diretamente com o público que, desta forma, tornava-se partícipe e espécie de coautor das peças.

Retomando as questões de políticas públicas culturais, a partir da esfera federal, temos uma minirreforma administrativa na estrutura do Ministério de Educação e Cultura (MEC) que institui o Departamento de Assuntos Culturais

³⁶ Junto do produtor Luís Carlos Barreto (1928), Glauber e Farias haviam sido sócios-fundadores da Difilm Distribuidora do Cinema Novo, criada em 1965.

³⁷ Com informações do portal Memórias da Ditadura (2019).

³⁸ PONTEIO. In: ENCICLOPÉDIA Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras. São Paulo: Itaú Cultural, 2019.

³⁹ Influente e importante companhia teatral, tem no encenador José Celso Martinez Corrêa seu maior expoente. Companhia ainda em atividade, foi bastante atuante ao longo dos anos 1960, transformou-se em grupo nos anos 1970 e ressurgiu reformulada nos anos 1980, sob a denominação de Oficina Usyna Uzona. (Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras, 2019).

⁴⁰ Fundado nos anos 1950, torna-se o mais ativo disseminador da dramaturgia nacional nos anos 1960, aglutinando expressivo contingente de artistas comprometidos com o teatro político e social. (Enciclopédia Itaú Cultural de Arte e Cultura Brasileiras, 2019).

(Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970). Isso fez com que o CFC assumisse “mais o papel de instância consultiva e normativa, ficando a parte executiva sob responsabilidade do Departamento” (CALABRE, 2009, p. 77). O CFC, em resposta à demanda feita pelo então ministro Jarbas Passarinho, elabora e apresenta as “Diretrizes para uma política nacional de cultura”, em março de 1973. Este instrumento norteador das diretrizes para a área somado a outro denominado “Plano de Ação Cultural” (PAC), elaborado pelo DAC e lançado em agosto de 1973, foram importantes marcos norteadores das políticas públicas do período. Apesar de preverem recursos financeiros a serem geridos de maneira autônoma pelo DAC, as ações dependiam de recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Apesar destes instrumentos terem relevância normativa considerável, é durante a gestão de Ernesto Geisel que se percebem mudanças mais significativas (CALABRE, 2009, p. 78). O ministro Ney Braga em palestra proferida na Escola Superior de Guerra em agosto de 1974, indica como atribuições do Estado “proteger e multiplicar os bens culturais” (BRAGA, 1974, p. 20), no sentido de garantir e defender a identidade nacional frente a um processo de “crescente desumanização e enfraquecimento” (BRAGA, 1974, p. 21). Para dar corpo às políticas culturais do MEC, sua gestão cria o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), o Conselho Nacional de Cinema (CNC, antigo INC), a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e, reestrutura a Embrafilme (CALABRE, 2009, pp. 78-79).

Para Lia Calabre, ao estabelecer este novo desenho de organização, a gestão de Ney Braga promovera uma mudança na “forma de atuação do ministério” que “cumpria parte das metas previstas na Política Nacional de Cultura” (PNC; CALABRE, 2009, p. 79). A PNC pode ser descrita enquanto um conjunto de elementos orientadores da ação do MEC e, quando lançada em 1976, tinha como objetivo prestar o apoio à produção de diversas áreas artísticas (teatral, cinematográfica, musical, de dança e das artes plásticas), bem como a necessidade de promover “a difusão da cultura através dos meios de comunicação de massa” (CALABRE, 2009, p. 80).

Tamanho fora o impacto desta reestruturação que Isaura Botelho considera que a gestão de Ney Braga “promoveu a reorganização das instituições num organograma da área que, embora sofrendo algumas mudanças, sedimentou o apoio federal à cultura até 1990” (BOTELHO, 2001, p. 66). Não foi somente do ponto de vista do desenho institucional que ocorreram mudanças uma vez que, após um “período de forte perseguição política, com intensa ação repressiva – que resultou em prisões, assassinatos e fugas para o exílio” (CALABRE, 2009, p. 81), houve uma reorientação na conduta do regime. Ney Braga vinha anunciando reiteradamente em seus discursos, palestras e afins, a necessidade da construção de uma política cultural que não correspondesse a “uma intervenção na atividade cultural espontânea ou a sua orientação segundo formulações ideológicas violentadoras da liberdade criadora que a atividade cultural supõe” (BRAGA, 1975, p. 45). Conforme indica Lia Calabre, essa posição segue em linha com “o governo do presidente Geisel (que) marca o início da distensão política, da abertura lenta e gradual, no qual o governo busca se reaproximar, obter a simpatia e mesmo o apoio da classe artística e da intelectualidade” (CALABRE, 2009, p. 81).

Outro momento importante de articulação dos diferentes entes da administração pública foi o Encontro Nacional de Secretários de Cultura (ENSC), realizado em julho de 1976, em Salvador/BA. Este espaço de debate já se estruturou sob um clima de distensão e contou com a participação de representantes de Secretarias Estaduais, do CFC, universidades, fundações e outras entidades culturais. O ENSC trouxe para o centro da agenda pública a necessidade de integração para atingir os objetivos comuns fixados na Política Nacional de Cultura (CALABRE, 2009, p. 81). Em sua palestra de abertura o presidente do CNC, Raymundo Moniz de Aragão, “afirmando a necessidade de harmonização entre as ações dos diversos níveis de governo” (CALABRE, 2009, p. 82), dissertou sobre a importância de se estabelecer um Sistema Nacional de Cultura (SNC). Essa estrutura organizativa só viria a ser institucionalizada décadas depois através da Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012.

Sem a intenção de diminuir o caráter autoritário do regime militar, escamotear sua brutalidade e intolerância, buscou-se indicar que foram numerosas as iniciativas

relevantes à institucionalização e estruturação das políticas públicas culturais. A tônica do planejamento, da gestão continuada e da planificação das instituições vinculadas ao MEC – muitas criadas durante o período de distensão –, somada a atuação mais efetiva de instâncias como o CFC, caracterizam-se como contribuições importantes.

Procurou-se indicar que haviam diferenças significativas entre o governo e seus apoiadores de um lado, e de movimentos políticos contestatórios, de outro. A atitude do governo militar foi por vezes extremamente hostil a iniciativas que desafiam sua legitimidade. Com a intenção de dificultar as articulações entre as classes populares e a produção artístico-cultural crítica, o regime fechou espaços como o CPC, o ISEB e o Movimento de Cultura Popular do Recife.

Por fim, ainda que o debate sobre “arte engajada” versus “entretenimento” não seja central à análise aqui proposta – e mesmo considerando que este embate seja anterior ao período do regime militar, ligado à controvérsia entre folcloristas e desenvolvimentistas abordada na seção anterior – restou evidente que a arte se tornou espécie de recurso importante aos atores em disputa.

Cabe registrar também que houve disputas mesmo entre aqueles críticos ao regime que se engajaram em embates sobre o caráter nacionalista, burguês ou estrangeiro das obras de uns e de outros, criticando-se reciprocamente. Foram diversos os caminhos e escolhas estético-políticas que se diferenciaram mesmo quando o objetivo era comum, ou seja, o de contribuir para a superação daquele regime autoritário em direção a uma forma de governo democrática e mais plural.

Seção 4. Redemocratização e a cultura na Constituição de 1988: De Furtado à turbulência *collorida*

A cultura deve ser observada, simultaneamente, como um processo acumulativo e como um sistema, algo que tem uma coerência e cuja totalidade não se explica cabalmente pelo significado das partes.

Celso Furtado

Nesta seção serão observados aspectos do desenho institucional do Ministério da Cultura (MinC) e do posicionamento de alguns dos seus membros, a contar do término do regime ditatorial ao período de institucionalização do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC, 1985-1994), em relação à política pública cultural com ênfase no financiamento. Abordou-se ainda a questão da instabilidade desta estrutura ministerial em âmbito federal que, apesar de central para a elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas culturais, sofreu (e ainda sofre)⁴¹ com drásticas mudanças como a dissolução parcial de sua estrutura e/ou o rebaixamento institucional.

Será abordado como a cultura se cristaliza enquanto um direito do cidadão brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Nesse sentido, será um objetivo a indicação do alcance e abrangência do tema diretamente no texto constitucional inicialmente promulgado, bem como abordar elementos adicionados posteriormente por meio de emendas. A CF 1988, ainda vigente, tem diversos elementos diretamente ligados aos deveres do Estado que demandam políticas públicas culturais abrangentes e específicas. Ademais, a análise da CF de 1988 auxilia na indicação do desenho institucional ou do aparelho estatal necessário à elaboração, implementação e gestão dessas políticas públicas,

⁴¹ Ainda que fora do escopo temporal da pesquisa, exemplos recentes desta intermitência são a sua breve extinção feita pelo presidente interino Michel Temer (2016-2018) que, após pressão da classe artística e de outros políticos, desistiu da mudança (medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016; revogada pela MP nº 728, de 23 de maio de 2016). Mais drástica foi a extinção anunciada ainda em novembro de 2018 pela equipe de transição do atual governo de Jair Bolsonaro (2019-atual) e efetivada através da medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Recentemente houve outra mudança, uma vez que a Secretaria Especial de Cultura, rebaixada e anteriormente vinculada ao Ministério da Cidadania, foi transferida para o Ministério do Turismo, através do decreto nº 10.107, de 6 de novembro de 2019.

inclusive do ponto de vista da sustentação financeira e da disponibilidade de recursos.

Ademais, foram debatidas questões acerca dos instrumentos legais previstos para o estímulo à produção artístico-cultural em âmbito federal, notadamente sobre a Lei Sarney (1986) e sobre o PRONAC (até 1994). A ideia é descrever alguns dos problemas relacionados à implementação e ao funcionamento destes mecanismos, ainda que de maneira introdutória no que se refere ao PRONAC.

Sobre a efetivação de um ministério próprio, Albino Rubim entende que o “fim da ditadura praticamente torna inevitável a criação do Ministério da Cultura (MinC)” (RUBIM, 2007, p. 23). Para este autor, o esforço de Aloísio Magalhães⁴² por dentro da estrutura institucional, somado aos interesses e à atuação de outros agentes civis, bem como governamentais das esferas estadual e municipal, exerceram grande pressão para que o MinC fosse criado:

em sua trajetória [referindo-se a Aloísio Magalhães] interrompida vinha conformando e dando corpo às instituições nacionais para, no futuro, construir o Ministério. Sua morte interrompe o processo. Mas o movimento de oposição à ditadura, os secretários estaduais de cultura e alguns setores artísticos e intelectuais reivindicam que o novo governo democrático, instalado em 1985, reconheça a cultura e a contemple com um ministério singular. (RUBIM, 2007, p. 23)

Criado através do decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, o MinC é a primeira estrutura totalmente autônoma de cultura que, conforme abordado nas seções anteriores, esteve vinculado à saúde e à educação. O processo para que se estabelecesse essa estrutura própria dura todo o período de transição e consolidação democrática (1985-1994)⁴³, tendo sido de grande turbulência. Um dado objetivo que ilustra essa instabilidade são as mudanças frequentes no comando do ministério: “cinco no governo Sarney, dois no período Collor e três

⁴² Nomeado Secretário de Cultura, permaneceu no cargo até a sua morte prematura, em 1982, aos 55 anos de idade. Além de comandar esta estrutura criada em abril de 1981 como desdobramento da Secretaria de Assuntos Culturais, ambas vinculadas ao MEC, Aloísio Magalhães foi presidente da Fundação Nacional Pró-Memória, criada em 1979, como órgão operacional, em nível federal, da política de preservação do acervo cultural e natural brasileiros. (CALABRE, 2009, p. 96).

⁴³ Considerou-se o término da ditadura civil-militar e o término do primeiro governo civil de Tancredo Neves e José Sarney como marcos referenciais deste período de implementação do Ministério da Cultura.

durante o mandato de Itamar. [...] um a cada ano em um processo de instalação institucional do organismo nacional de cultura.” (RUBIM, 2007, p. 23-24). É tão expressiva essa instabilidade que o tempo médio de permanência de cada ministro é de 357 dias, menor que um ano, portanto.

Entre os ocupantes desta nova pasta ministerial está Celso Furtado⁴⁴, eminente economista e entusiasta da cultura como elemento central ao desenvolvimento. Ainda em 1984, Furtado participou intensamente da campanha de Tancredo Neves, candidato da Aliança Democrática às eleições presidenciais a serem realizadas em janeiro de 1985 (CPDOC, 2019). Antes mesmo da disputa eleitoral, Furtado e outros membros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) vinham se empenhando para resgatar o debate sobre o desenvolvimento no Brasil “do gueto econômico onde foi confinado nos últimos 20 anos e reintegrar a cultura como elemento central de qualquer discussão sobre desenvolvimento” (CPDOC, 2019, apud FURTADO, 1984).

Seu livro *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, publicado pela primeira vez em setembro de 1984, é resultado da sistematização de conferência proferida durante o Encontro Nacional de Política Cultural (1984), realizado em Belo Horizonte em abril daquele ano e do qual participaram diversos secretários estaduais de cultura. Enquanto ministro do governo José Sarney (PMDB, 1985-1990), vice de Tancredo que assumiu a presidência em função da sua morte repentina⁴⁵, Furtado ocupou a pasta entre 1986 e 1988⁴⁶.

Pela ótica de Furtado, a gama de saberes ou o conjunto que constitui o patrimônio cultural imaterial da nação, seriam um recurso disponível e necessário para o desenvolvimento. No entanto, ao considerar a conjuntura do capitalismo

⁴⁴ Celso Monteiro Furtado (1920-2004) economista, intelectual e político brasileiro. Suas ideias sobre desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento influenciaram a economia política do país, tendo ocupado o cargo criado por João Goulart (1962-1964) de Ministro do Planejamento. Alvo da Ditadura Civil Militar de 1964, teve seus direitos políticos cassados pelo regime e somente em 1979 retomou sua militância política no Brasil. (CPDOC, 2018).

⁴⁵ Vítima de um colapso cardíaco, Celso Furtado morreu no ano de 2004, aos 84 anos de idade, em seu apartamento localizado em Copacabana no Rio de Janeiro; diversas figuras públicas prestaram homenagem póstuma, a exemplo de Aloízio Mercadante, Senador pelo PT/SP que, no ano anterior, havia protocolado requerimento indicando Furtado para concorrer ao Prêmio Nobel de Economia.

⁴⁶ Considerando o período entre 1985 e 1994, Furtado foi o ministro que ficou mais tempo ininterrupto no cargo, 895 dias; Sérgio Paulo Rouanet, segundo da lista, conduziu a pasta por 572 dias já no governo de Fernando Collor.

global, entende que nações como a brasileira que “se inseriram no comércio internacional como exportadoras de uns poucos produtos primários”, são vulneráveis já que “nelas a acumulação de bens culturais é em grande parte comandada do exterior” (FURTADO, 1998, p. 71). Isso comprometeria a coerência interna do sistema de cultura, uma vez que são os interesses de grupos exógenos que determinam o bem cultural a ser difundido, fomentado e consumido.

A expectativa de Furtado acerca de um instrumento de apoio à produção cultural em âmbito nacional era bastante elevada: “A Lei Sarney representa passo decisivo para a formulação de uma política cultural abrangente, capaz de aliar à preservação do patrimônio da memória do passado ideias renovadoras” (FURTADO, 2012, p. 89). Enquanto acadêmico e intelectual, era costumeiro que Furtado dissertasse sobre as questões de governo, sempre na perspectiva do cargo ou função pública que exercia e com a finalidade de demonstrar sua posição. Neste sentido, Furtado identificava que o recém criado instrumento através da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, representava uma resposta adequada à necessidade de “criação de mecanismos que possibilitassem ao cidadão o exercício de iniciativas no campo da produção cultural, transferindo-se para a sociedade civil funções que dificilmente pode o Estado exercer a contento” (FURTADO, 2012, p. 88).

A Lei Sarney vigorou até o ano de 1990 e permitia abatimentos do Imposto de Renda em forma de doações, patrocínios e investimentos em projetos culturais. Aproxima-se em seu funcionamento à Lei Rouanet ao ponto de ser tida como um desdobramento daquela. José Sarney, autor do projeto de lei original, apresentou essa proposta pela primeira vez ainda em 1975 em seu primeiro mandato como senador. Desde então, foram feitas diversas tentativas de apresentação e aprovação deste instrumento, todas frustradas sob a alegação de que eram inconstitucionais ou matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Furtado entende mesmo que “Devem-se à perseverança do presidente José Sarney as várias apresentações, ao longo de sucessivas legislaturas, de projetos de lei cuja preocupação principal voltava-se para a democratização da cultura” (FURTADO, 2012, p. 88). Assim, ao que se percebe em torno da mobilização para estabelecer um mecanismo público de financiamento à produção cultural e artística

materializado na Lei Sarney, foi preciso insistência e empenho pessoal significativos.

O principal ponto falho da Lei Sarney, que viria a se constituir em crítica contundente ao mecanismo, foi a dificuldade de fiscalizar seu uso. A “falta de transparência na aplicação dos recursos” e a constituição de “um grupo privilegiado de empresas cadastradas” (CALABRE, 2009, p. 102), foram algumas das críticas mais recorrentes apontadas. Assim, apesar do incremento na disponibilidade de recursos e conseqüente aumento das produções artísticas e culturais, entende-se que o conjunto de ações em torno da lei “estavam longe de alcançar seu objetivo inicial que era o de promover a democratização cultural, tanto no acesso quanto na produção” (CALABRE, 2009, p. 103). Ainda que a aplicação deste instrumento tenha encontrado dificuldades de implementação, possibilitou a inauguração do financiamento e do fomento públicos de forma mais perene.

Conforme vimos sustentando, a despeito da perspectiva dos governos que eventualmente se instalem terem suas preferências e diretrizes próprias, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) prevê entre os direitos civis o direito à cultura. Além da Seção II - Da Cultura (Artigos 215, 216 e 216-A), que aborda questões específicas do campo da cultura, há diversos artigos que a apresentam enquanto elemento basilar constitucional. Nesse sentido, destacam-se aqueles que garantem acesso aos meios (Art. 23, V; Art. 227), incluem-na junto da formação educacional (Art. 210), apresentam-na como elemento para a integração latino-americana (Art. 4º) e para o desenvolvimento nacional (Art. 219), bem como os que versam sobre o patrimônio cultural e sua preservação (Art. 5º, LXXIII; Art. 23, III e IV; Art. 24, VII).

O texto constitucional em seu Artigo 215 estabelece como dever do Estado a garantia do “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, comprometendo-o ainda à promoção do apoio e incentivo “a valorização e a difusão das manifestações culturais”. O Artigo 216 elenca os elementos constituintes do patrimônio cultural brasileiro e reitera em seu § 1º que “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio

cultural brasileiro”. Assim, entende-se que a Carta Magna sagrou a cultura enquanto um dos pilares da República Federativa do Brasil.

Contraditoriamente, já sob a CF de 1988 que havia cristalizado a cultura enquanto um direito do cidadão e dever do Estado, Fernando Collor de Mello (1990-92) determinou que o Ministério da Cultura fosse rebaixado à Secretaria vinculada à presidência da República, mas foi também sob seu mandato que a Lei nº 8.313/91 foi criada. Ainda que haja leituras divergentes sobre a relevância de se ter em âmbito federal uma estrutura ministerial específica para lidar com o campo da cultura, é razoável compreender que se trata de um retrocesso das políticas culturais, especialmente no que diz respeito à institucionalidade. Sobre o assunto, Albino Rubim decreta:

Collor, no primeiro e tumultuado experimento neoliberal no país, praticamente desmonta a área de cultura no plano federal. Acaba com o ministério, reduz a cultura a uma secretaria e extingue inúmeros órgãos, a exemplo da Funarte, Embrafilme, Pró-memória, Fundacem, Concine. (2007, p. 24).

Ipojuca Pontes, primeiro Secretário da cultura do governo Collor, foi quem assinou esse desmonte. Contudo, vê-se que não durou muito no posto, ficando apenas doze meses no cargo e sendo substituído por Sérgio Paulo Rouanet. Tido como “um intelectual com maior sensibilidade para as questões culturais que seu antecessor” (CALABRE, 2009, p. 111), foi Secretário de Cultura entre 1991 e 1992, e se empenhou pessoalmente na aprovação da Lei nº 8.313/91.

Em um contexto de retração dos gastos públicos federais que “em 1992 chegou ao índice mais baixo de investimento em todo o período de existência do Ministério da Cultura” (CALABRE, 2009, p. 111), a Lei Rouanet “gerou um novo impulso às produções culturais, ainda que nos primeiros anos tivesse havido diversas dificuldades de implementação” (CALABRE, 2009, p. 111). Questões mais específicas sobre a estrutura de funcionamento, dificuldades de implementação e de gestão operacional acerca do PRONAC serão abordadas nos capítulos subsequentes.

Já no governo do presidente Itamar Franco, vice de Fernando Collor que, acusado de corrupção, foi afastado e renunciou em dezembro de 1992, a situação

de rebaixamento do MinC à Secretaria, foi revertida. Pouco mais de dois anos depois, através da lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, o MinC retomou seu status. Conforme veremos no próximo capítulo, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda de Itamar, o MinC terá tempos de maior estabilidade com a indicação do cientista político Francisco Weffort para condução da pasta.

Buscou-se ao longa desta Seção, ao retomar este período conturbado de implementação do MinC, com mudanças constantes de comando, rebaixamentos institucionais e de vinculação, demonstrar o caráter instável da institucionalidade prevista à execução das políticas públicas culturais. Buscou-se também demonstrar que a CF 1988 imputou novas atribuições ao Estado, criando direitos e deveres que, por consequência, demandam instrumentos específicos para essa área.

Tomou-se como central a questão do financiamento público à produção artística e cultural por dois motivos principais. O primeiro diz respeito a demanda histórica por um volume de recursos maior e uma disponibilidade mais constante. Viu-se ao longo de todo o capítulo que a escassez ou intermitência dos recursos é um dos obstáculos mais evidentes para a efetivação das políticas públicas culturais. Seja pela necessidade da manutenção das instituições vinculadas ou para a execução de ações previstas legalmente, houve diversos momentos em que o problema da disponibilidade orçamentária veio à tona.

O segundo motivo repousa sobre algo que se constata a partir da própria pesquisa: há um caráter mais perene destes instrumentos de fomento que, mesmo diante de tamanha turbulência institucional, lograram permanecer mesmo quando mudanças drásticas na estrutura ocorreram. Dito de outra maneira, entendeu-se que observar o funcionamento dos mecanismos de fomento e financiamento pode trazer à lume questões acerca da própria agenda de política pública, tornando-se sua avaliação e análise, estratégicas.

O período Vargas (1930-1945) inovou com a criação de uma institucionalidade própria para temas de cultura, refletido no advento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Conforme observou-se, foram estabelecidas as bases institucionais da política cultural do Estado brasileiro.

O período subsequente (1946-1946), sob o qual algumas das instituições forjadas naquele período são enfraquecidas, observamos que o Estado se amiúda, dando espaço para uma ampliação da presença de agentes privados em áreas e atividades artístico-culturais, notadamente da indústria cinematográfica.

De maneira análoga ao período Vargas, durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985), a crescente presença estatal em temas da cultura, cristalizou iniciativas públicas de fomento à produção artística e cultural. Mesmo em meio à censura e pressionada pelos interesses dos governos de reforçar uma identidade nacional patriótica, há exemplos de resistência e contestação do regime vindos do campo da cultura e da arte a exemplo do Centro Popular de Cultura e o Movimento de Cultura Popular do Recife.

Por fim, vimos que o período de redemocratização (1985-1994) foi marcado pela instabilidade da estrutura institucional que orienta as políticas públicas culturais. Ainda que tenham surgido mecanismos de fomento público à produção cultural, como a Lei Sarney (1986), o jovem Ministério da Cultura manteve-se sob drásticas mudanças de comando numa instabilidade tamanha que culminou na sua dissolução parcial em 1992.

Capítulo 3. PSDB VS. PT: Quem eram e o quê propunham

Para que se execute a contento uma pesquisa que consiste na avaliação e análise da política pública cultural no Brasil, consideramos a ideia de que as origens dos agentes políticos que as operam e implementam são importantes. Observar as trajetórias pessoais e profissionais torna-se relevante, pois dizem respeito à própria trajetória de ascensão dos membros dos governos aos cargos que viriam ocupar no Ministério da Cultura.

Ao longo do trabalho de pesquisa percebeu-se que há elementos que indicam uma proximidade entre membros do governo de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso) e de seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e membros do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e do Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, buscou-se produzir uma análise das trajetórias dos sujeitos que viriam compor o primeiro escalão da pasta da cultura de ambos os governos, levando em conta suas experiências profissionais e políticas, vivências partidárias e formações acadêmicas.

Por uma questão organizativa, a primeira seção tratará das trajetórias de Francisco Weffort e de José Álvaro Moisés que compuseram o alto escalão do Ministério da Cultura durante os governos de Cardoso. Weffort foi o único Ministro da Cultura (1995 – 2002) do período enquanto seu colega e também cientista político, ocupou os cargos de Secretário Nacional de Apoio à Cultura (1995-1998) e de Secretário Nacional de Audiovisual (1999 – 2002).

Partindo da compreensão de que as políticas públicas culturais são cercadas de controvérsias em relação ao papel que o Estado deve assumir, ao longo deste capítulo também serão apresentadas as proposições encontradas nos respectivos programas de governo. Buscou-se destacar entre as propostas dos então candidatos Cardoso e Lula aquilo que se refere à política pública cultural, com ênfase na questão do financiamento. Tais perspectivas, a princípio antagônicas, se diferenciam no que diz respeito ao aparato estatal necessário para a gestão da agenda política da área cultural e quanto à participação, mais ou menos efetiva, do Estado nesta demanda social. Também suas concepções de cultura serão consideradas, podendo-se indicar desde já diferenças entre os conceitos de base

que serviram para cada programa. Novamente por questões de organização, primeiro abordou-se os programas peessedebistas e, na sequência, os petistas. Por fim, ao cabo das seções 2 e 4, buscou-se realizar uma síntese e conclusões intermediárias que, de todo modo, indicam questões que são retomadas quando das conclusões do capítulo.

Seção 1. Origens e trajetória do alto escalão peessedebista

O primeiro período de governo considerado, levado a cabo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), manteve à frente do Ministério da Cultura (MinC) o cientista político Francisco Weffort ao longo dos oito anos, entre 1995 e 2002. O segundo período, comandado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de 2003 a 2010, teve como figura central o músico Gilberto Gil que dirigiu o MinC por seis dos oito anos dos governos Lula.

Tomou-se os estudos de Max Weber (2001) que, com sua relevante reflexão sobre as mudanças na organização dos partidos políticos, auxiliam na observação das movimentações do alto escalão dos governos Cardoso e Lula. Entre as mudanças envolvendo partidos políticos e seus membros, Weber vai identificar uma mais acentuada quanto à estrutura organizativa e de tomada de decisão, uma mudança no exercício de poder no interior dos “partidos modernos”.

Esse novo estado de coisas é filho da democracia, do sufrágio universal, da necessidade de recrutar e organizar as massas, da evolução dos partidos no sentido de uma unificação cada vez mais rígida no topo e no sentido de uma disciplina cada vez mais severa nos diversos escalões. (WEBER, 2001, p. 88).

É dessa mudança que decorre a ascensão do político profissional, uma vez que a nova estrutura necessária aos partidos dependerá de “indivíduos que fazem da atividade política a profissão principal” (WEBER, 2001, p. 88). Weber aponta ainda que o poder começa a migrar e se antes estava mais concentrado nos detentores dos mandatos, especialmente os parlamentares, ele passa a ser exercido com mais força pelos funcionários permanentes que regem “a máquina” (WEBER, 2001, p. 89).

Tomando por consequente a leitura de Weber, é possível realizar um esforço de transpô-la para o contexto de alguns dos sujeitos envolvidos no comando da pasta da cultura durante os governos Cardoso e Lula. Assim, buscou-se identificar se os sujeitos que ocuparam tais postos também realizaram funções burocráticas e/ou administrativas em partidos políticos antes de comporem os governos em questão, ainda que se tenha considerado os membros dos escalões mais altos na hierarquia administrativa. Neste caso, também a ideia de trajetória, formação

educacional (em especial de nível e ambiente superior, junto às universidades) e das relações interpessoais, faz-se presente.

Uma contribuição advinda dos estudos de elites, também foi utilizada para a análise destas trajetórias. Adriano Codato (2015) faz uma reflexão sobre os padrões de análise para identificar posições de elite. A partir de Mills (1956), Dahl (1961) e Hunter (1953), enquanto referências respectivamente dos métodos *posicional*, *decisional* e *reputacional*, Codato (2015) nos traz uma síntese com poder explicativo importante, derivada de uma amálgama das três.

O primeiro método privilegia a observação dos espaços formais de mando, imputando a estas posições o poder de decisão; em resumo, vai identificar quem preenche tais cargos para definir o grupo a ser analisado. O método decisional, com a pretensão de considerar um espectro mais amplo que o posicional, vai defender que “as pessoas com poder são aquelas capazes de tomar as decisões estratégicas para uma comunidade (ou influenciar suas decisões mais importantes)” (CODATO, 2015, p. 16); assim, as posições não estariam vinculadas necessariamente aos postos formais de mando. O terceiro e último método seria uma espécie de amálgama das duas perspectivas, pois considera relevante tanto a identificação das posições formais institucionais, e propõe a elaboração de uma lista mais ampla de sujeitos que exercem – ou ao menos tem a prerrogativa pelo cargo em exercer – algum tipo de poder através de sua posição.

Ao observarmos as trajetórias do primeiro e segundo escalões do MinC, buscou-se aplicar aspectos do método posicional já que a definição dos sujeitos foi feita a partir do cargo e nível do cargo ocupado. Mesmo considerando que após essa definição tenha-se passado à observação de aspectos como suas trajetórias intrapartidárias, relações pessoais, espaços de formação educacional e de atuação profissional, o cargo e nível correspondente foi o parâmetro principal.

Quanto ao aspecto da trajetória político-partidária, pôde-se apurar que Francisco Weffort participou da fundação do PT na década de 1980, tendo sido um dos intelectuais mais destacados no apoio à criação do partido. Durante o processo de organização inicial do PT, Weffort exerceu diferentes cargos relevantes desde as primeiras movimentações. Eleito suplente da comissão diretora nacional

provisória em junho de 1980⁴⁷ foi, durante o I Encontro Nacional do PT (1981), eleito segundo-secretário geral nacional.

Dois anos mais tarde, por decisão do diretório nacional, Weffort assumiu a posição de Secretário Geral (1983), em substituição a Jacó Bittar, na qual permaneceu até 1987. É relevante considerar que sua posição de Secretário Geral foi reafirmada após o IV Encontro Nacional do PT (junho de 1986)⁴⁸, o que demonstra seu prestígio e sua legitimidade junto aos filiados. Em contraponto, em função de mudanças na correlação de forças internas do partido, seu afastamento ocorreu também por iniciativa do diretório nacional que, em março de 1987, decidiu substituí-lo por Olívio Dutra.

Não obstante seu afastamento da secretaria nacional, Weffort voltou a assumir posição relevante logo após a realização do V Encontro Nacional (dezembro de 1987). Retornou às funções de direção partidária na qualidade de primeiro vice-presidente por decisão da comissão executiva nacional (janeiro de 1988). Weffort ocupou o cargo – abaixo somente da presidência em termos de hierarquia – até o sétimo encontro (julho de 1990), quando foi substituído pelo deputado paulista Luís Gushiken.

Assim, por mais de uma década, a contar do momento de gênese formal do PT até o início dos anos de 1990, Weffort desempenhou diferentes papéis em posições significativas na hierarquia intrapartidária. Entretanto, no que se refere às disputas eleitorais, a experiência de Weffort é bem mais modesta. Disputou apenas um pleito, no ano de 1986, quando não logrou ocupar uma vaga na Assembleia Nacional Constituinte. Apesar de sua intensa participação na organização do PT e apoio à segunda candidatura de Lula à presidência (1994), integrando inclusive o comando nacional de campanha, Weffort começou a fazer um movimento de distanciamento. Mesmo antes do resultado eleitoral, havia “manifestado

⁴⁷ Por ocasião da Reunião Nacional de Fundação oficial do PT realizada no Instituto Sedes Sapientiae, São Paulo/SP, entre os dias 31 de maio e 01 de junho de 1980. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-comissaodiretoranacionalprovisoria_2.pdf. Acesso em 20/01/2020.

⁴⁸ Deliberação da III Convenção Nacional, realizada no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, no dia 10 de agosto de 1986. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/08-3diretorionacional_0.pdf. Acesso em 20/01/2020.

publicamente discordâncias com relação a alguns aspectos da orientação política petista” (CPDOC, 2017). Esse processo culminou na sua saída do PT em dezembro de 1994, quando se desfilou do partido para assumir a pasta do MinC, a convite do presidente eleito Cardoso (CPDOC, 2017).

No que se refere à formação educacional e trajetória profissional, Weffort é formado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e ingressou no quadro de docentes dessa universidade em março de 1961, lecionando em cursos de graduação até o golpe militar de 1964. Foi, portanto, aluno e colega de Cardoso, seu contemporâneo na USP que, enquanto “discípulo” do sociólogo Florestan Fernandes, já lecionava história econômica geral e do Brasil na Faculdade de Economia da USP desde os idos de 1952.

Outro elo de ligação que se enxerga entre Cardoso e Weffort (mas também entre os demais como se verá adiante), é a oposição ao regime militar que se estabelece a partir de 1964, estando juntos no exílio em Santiago do Chile (1964). Participaram também do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) criado em 1969 onde intelectuais identificados com pautas de esquerda, debatiam teoria econômica e política. De certa forma o CEBRAP serviu de espaço aglutinador para intelectuais perseguidos e censurados pelo Regime Militar, a exemplo de Paul Singer, importante economista e também um dos fundadores do PT. Este instituto “acabou desempenhando um papel fundamental nas discussões e na formação de quadros para vários partidos políticos – do PT e do PSDB, principalmente – e para vários governos” (Folha de São Paulo, 15 de agosto de 1999)⁴⁹.

Durante o período de reabertura democrática, já em 1984, Weffort foi aprovado como professor titular do Departamento de Ciência Política da USP com a tese *Por que democracia?*, obtendo nota máxima da banca examinadora composta, entre outros membros, por seu amigo Cardoso, então presidente da seção paulista do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Como se verá adiante com maior minúcia, diante da vitória de Cardoso nas eleições presidenciais de 1994, Weffort apontou a existência de semelhanças entre as

⁴⁹ “O laboratório de Cardoso”, Coluna Mais! Do jornal a Folha de São Paulo, publicado em 15 de agosto de 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs15089914.htm>. Consultado em: 20/01/2020.

plataformas de governo apresentadas por Lula e Fernando Henrique Cardoso, tendo proposto que o PT exercesse pressão sobre o novo governo a fim de evitar a hegemonia de setores internos conservadores.

Weffort não escapou de críticas ao aceitar o convite feito por Cardoso para assumir o cargo de ministro da cultura. Ainda que tenha se desligado do PT ao embarcar no governo do PSDB, e tendo consultado pessoalmente Lula antes de anunciar publicamente sua decisão, teve sua atitude condenada por apoiadores do novo governo e de oposicionistas, inclusive colegas do PT. O embate mais notável se deu entre Weffort e Jânio de Freitas, colunista da Folha de S. Paulo⁵⁰. As acusações feitas entre as partes foram várias, entre justificações e condenações. “Do meu ponto de vista, as diferenças entre as propostas de Lula e Fernando Henrique no andamento da campanha diminuía a olhos visto”, disse Weffort em artigo da Folha de São Paulo, enquanto Jânio de Freitas afirmou que:

(...) a adesão coerente de Weffort deveria ocorrer durante a campanha. (...) A adesão só se deu, porém, ao aceno do eleito com um ministério. Nisso, o futuro ministro da Cultura deu um triste exemplo da incultura política que faz do Brasil o que ele é. (FSP, Freitas, 1994).

O jornalista chegou a classificar a adesão como fisiológica, ressaltando que Weffort, ao apoiar Lula durante a campanha (e mesmo ter participado dos planos preliminares dela, contribuindo com o programa), comprometera-se com um projeto político radicalmente diferente daquele que saía vencedor das urnas.

Bernardo Kucinski⁵¹, petista que participou da campanha e posteriormente viria a participar do governo de Lula, ingressou na polêmica contra Weffort: “ao contrário do que agora diz, Weffort participou sim da campanha. Afastou-se do comando, para o qual foi indicado por Lula, mas continuou participando das reuniões semanais do grupo de conjuntura e do programa de governo”⁵². Por fim,

⁵⁰ Artigo da Folha de São Paulo, publicado em 21 de dezembro de 1994, “Weffort ataca Janio de Freitas”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/ilustrada/9.html>. Consultado em 20/01/2020.

⁵¹ Cientista político e jornalista, foi assessor especial da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República no primeiro governo de Lula (2003 a 2006).

⁵² “O caso Weffort”, Folha de São Paulo, 24 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/24/painel/4.html>. Acesso em: 20/01/2020.

alertou o antigo companheiro de partido, a essa altura acusado de se deixar cooptar pelas forças políticas que até pouco antes combatera:

Caso insista em tratar o caso como questão pessoal, em rebater as críticas desqualificando os críticos, como tentou de forma lamentável com Jânio de Freitas, aí sim, vai ficar no imaginário coletivo a ideia do interesse pessoal, da vaidade, da traição. (FSP, Kucinski, 1994)

Por sua vez, Lula declarou que Weffort agiu com “dignidade” no episódio. O posicionamento do alto escalão petista de aparente serenidade, pode ser percebido como um elemento indicativo de que as divergências entre o PT e o PSDB não foram suficientes para reprovar a adesão de Weffort ao novo governo.

O ministério peessedebista contou também com José Álvaro Moisés que, como Weffort, fora filiado ao PT e um de seus idealizadores (VEJA TV, 2015)⁵³. Formado em Ciências Sociais pela USP (1970), é mestre em Política e Governo pela *University of Essex* (1972) e doutor em Ciência Política pela USP (1978). Durante a gestão de Weffort foi Secretário Nacional de Apoio à Cultura (1995-1998) e Secretário Nacional de Audiovisual (1999-2002) mantendo-se filiado ao PT no início do governo do PSDB. Sua função no MinC é de especial relevância uma vez que lida diretamente com as políticas de financiamento e fomento à produção cultural, questões de maior interesse para a pesquisa.

Formalmente participou do Diretório Regional do PT em São Paulo (1985) e concorreu ao cargo eletivo de Deputado Estadual por São Paulo (1986) sem sucesso. Nestes aspectos, a trajetória de Moisés assemelha-se a de Weffort: modesta experiência em disputas eleitorais na condição de candidato, forte participação na consolidação e bases programáticas do PT, tendo sido um de seus fundadores.

As semelhanças, ainda que Weffort tenha desempenhado papéis de gestão intrapartidária de maior relevância, seguem no que se refere à assunção de funções e de protagonismo nos processos eleitorais, na condição de assessor de campanhas e elaboração de programas. Neste sentido, foi membro do diretório

⁵³ “PT perdeu a alma”. Entrevista para a Veja, em 21 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-l8aN4zoSIY>. Acesso em: 01/05/2018.

nacional do partido (de 1984 a 1986), e assessorou a campanha de Lula para o governo do Estado de São Paulo em 1982.

Assim como ocorreu com Weffort, Moisés dialogou com a cúpula petista antes de aceitar o convite para participar no governo de Cardoso. Apurou-se que conversou com Lula⁵⁴, então presidente nacional do PT, e concordou em não exercer qualquer atividade militante enquanto permanecesse no governo, não sendo, contudo, obrigado a se desfiliar naquele momento.

⁵⁴ “Weffort consegue atrair mais um petista para o governo do PSDB”, Folha de São Paulo, 1 de março de 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/01/brasil/9.html>. Acesso em: 20/01/2020.

Seção 2. Origens e trajetória do alto escalão do governo Lula

Nesta seção abordaremos a trajetória do primeiro escalão do segundo período estudado, ou seja, referente aos mandatos sucessivos de Lula (2003 – 2010). Para tanto, observou-se as trajetórias do artista-ativista Gilberto Passos Gil Moreira, bem como a de João Luís Silva Ferreira, segundo em comando no Ministério da Cultura.

Formado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Gilberto Gil é mais conhecido como compositor e músico brasileiro de prestígio internacional. Ainda que tenha tido uma breve experiência profissional no funcionalismo público, onde desempenhou a função de fiscal do imposto aduaneiro (1962), e iniciou carreira na sua área de formação enquanto trainee da multinacional Gessy-Lever (1965), sua atuação política é intensa por toda sua vida.

Assim como membros do governo do PSDB, Gilberto Gil foi opositor do regime militar, sendo preso no ano de 1968 logo após a decretação do Ato Institucional nº 5 (AI 5). Preso junto com o músico Caetano Veloso sob o pretexto de desrespeito ao hino e à bandeira do Brasil, permaneceu detido por dois meses no quartel do Exército em Marechal Deodoro, bairro da capital fluminense. Em julho de 1969 realizou em Salvador, junto com Caetano Veloso, um show de despedida autorizado pelo regime militar para a arrecadação de recursos para as passagens e a estadia nos primeiros meses de exílio na Inglaterra.

Ainda que tenha retornado do exílio pouco tempo depois, no ano de 1972, sua relação com o regime militar seguiu conturbada com sucessivos atritos, censura à apresentações e nova prisão em 1976, desta vez, por consumo de maconha. Seu engajamento político pode ser observado também nas ações das “Diretas Já”, campanha que reivindicava o voto direto nas eleições presidenciais, nascida ainda em 1983 por conta da derrota de emenda que viabilizava esse direito. Em um dos grandes comícios deste movimento realizado na Praça da Sé em São Paulo em 25 de janeiro de 1984, dividiu o palco com outros artistas como Chico Buarque, Jards Macalé, Regina Duarte e Fernanda Montenegro, bem como com políticos como Lula (PT), Leonel Brizola (PDT) e seu futuro colega de partido, Ulysses Guimarães (PMDB).

No ano de 1987 exerceu a presidência da Fundação Gregório de Mattos, órgão ligado ao executivo municipal de Salvador, responsável pela gestão das políticas públicas culturais. Trata-se de um importante marco no que se refere à experiência específica na lida com questões de política cultural:

Usando a experiência artística, a formação administrativa e as influências políticas, ele empreendeu, pela primeira vez, políticas culturais de governo: a utilização da política para proporcionar incentivos, patrocínios para a produção e disseminação de manifestações culturais. (CPDOC, 2017).

O início de sua trajetória político-partidária propriamente acontece somente no final da década de 1980, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Já ligado ao partido e por seu interesse em disputar a prefeitura de Salvador, Gilberto Gil interrompeu sua gestão à frente da Fundação Gregório de Mattos, desligando-se da presidência do órgão em julho de 1988. Quando lançou-se pré-candidato a prefeito, encontrou resistência dentro do próprio partido, tendo “sua candidatura vetada pelo governador da Bahia, Valdir Pires, do PMDB” (CPDOC, 2016). Assim, lançou-se candidato a Vereador em Salvador, e foi eleito com a maior votação daquele pleito municipal de 1988.

Sua aproximação a Lula e ao PT pode ser novamente atestada quando da campanha presidencial de 1989, ainda que no ano seguinte viesse a se filiar ao Partido Verde (PV) e se tornasse membro da Comissão Nacional Executiva desta agremiação. Após o término de seu mandato de vereador, em 1992, afastou-se da vida político partidária, dedicando-se à carreira artística.

Contudo, Gilberto Gil manteve um engajamento político, mesmo afastado da institucionalidade partidária. Entre os anos de 1995 e 2002, participou do projeto “Comunidade Solidária”, implementado pelo governo Cardoso. Instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, tinha como foco o combate à fome e à extrema miséria. Coordenado por Ruth Cardoso⁵⁵, durou até dezembro de 2002, quando foi substituído pelo Programa Fome Zero.

⁵⁵ Ruth Vilaça Correia Leite Cardoso (1930-2008), cientista social, foi Professora na USP e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e membro do Centro para Estudos Latino-Americanos da Universidade de Cambridge (Inglaterra). Além de reconhecida no meio acadêmico, esteve envolvida com diversas ações de caráter assistencial e comunitário. Foi

Gilberto Gil recebeu também durante o governo Cardoso o grau de comendador da Ordem do Rio Branco, em 1995, uma distinta honraria “destinada a galardoar aos que, por qualquer motivo ou benemerência, se tenham tornado merecedores do reconhecimento do Governo” (Decreto nº 51.697, de 05 de fevereiro de 1963). Talvez por conta desta aproximação e reconhecimento manifestado pelo governo, foi cogitado para Ministro do Meio Ambiente no início do segundo mandato de Cardoso, em 1999. Preterido por José Sarney Filho, interpretou a sua não escolha para o cargo, da seguinte maneira: “porque seu nome vinha acompanhado de uma proposta que representava o pensamento do Partido Verde” e sugeriu que “o governo preferiu colocar no cargo um representante do PMDB que tinha o peso do nome e a influência política da família” (CPDOC, 2016).

Gilberto Gil seguiu apoiando Lula e, após a primeira vitória eleitoral de 2002, foi anunciado como Ministro da Cultura do governo, mas não sem controvérsia: “Por ser filiado ao PV, sua indicação teria causado certo mal-estar entre alguns petistas. Militantes da Cultura ligados ao partido, como os atores Sérgio Mamberti e Paulo Betti, teriam se sentido preteridos” (CPDOC, 2016). Assim, aconteceu algo similar ao que houve quando da indicação de Weffort ao governo peessedebista, a não ser pelo fato de que, desta vez, o governo era petista. Se antes o mal-estar entre petistas era por conta da “traição” de um de seus quadros históricos, desta vez, ocorreu justamente por não se indicar membros do próprio partido para o primeiro escalão do governo federal.

A repercussão negativa foi também amplificada por uma declaração sobre a insuficiência dos provimentos previstos para o cargo de Ministro, em oito mil reais na época. Gilberto Gil rebateu essa e as demais críticas e desconfianças quanto a sua capacidade de gestor: “Vou ver quando terei de responder, ou quando terei de me ofender. Não me ofendo com facilidade porque acho que o espírito do homem é superior”⁵⁶. (ISTOÉ, 2003).

membro da junta diretiva da ONU e da Comissão da Organização Internacional do Trabalho sobre as Dimensões Sociais da Globalização.

⁵⁶ “Um ministro pop-star”, coluna assinada por Luís Edmundo Araújo, publicado em 06 de janeiro de 2003, na Revista Istoé Gente. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoegente/179/reportagens/time_lula_gilberto_gil.htm. Consultado em: 05/01/2020.

Quanto à trajetória de seu braço direito e sucessor, João Luís Silva Ferreira – mais conhecido como Juca Ferreira – tem-se que foi secretário-executivo do MinC de 2003 a 2008, segundo em comando portanto, e desempenhou importante papel para a gestão. Enquanto Gilberto Gil atuava intensamente nas demandas de relações públicas e comunicação social, Juca Ferreira se focava no trabalho interno da pasta chegando a assumir sua titularidade quando da saída do colega em 2008 e permanecendo até o término do segundo mandato de Lula (2010).

Como os demais sujeitos estudados até aqui, foi opositor do regime militar. Membro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) entre os anos 1950 e 1960, fora destacado pela organização para a articulação do movimento estudantil a partir da escola de formação de técnicos especializados para as indústrias do Polo Petroquímico de Camaçari, tendo sido eleito presidente do grêmio estudantil. Tanto por sua atuação à frente do grêmio quanto por sua “ativa participação nas assembleias, greves, ocupações e passeatas em Salvador em 1967 e 1968, (...) foi eleito presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes)” (CPDOC, 2020). Por conta da edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), que cassou direitos políticos por todo o país, publicado no mesmo dia de sua eleição, a 13 de dezembro de 1968, não chegou a exercer a função.

Afastou-se do PCB em face de uma disputa interna entre tendências favoráveis e contrárias à luta armada em oposição ao regime militar, à interferência política e militar soviética nos países socialistas, ao modelo cubano ou ao modelo chinês de revolução, ao stalinismo. (CPDOC, 2020).

Assim, foi compor o Movimento Revolucionário 8 de outubro (MR8)⁵⁷, organização dissidente do PCB que atuava principalmente no antigo estado da Guanabara, atual estado do Rio de Janeiro. No MR8 exerceu a função de secretário político até o final da década de 1960 e chegou a ser preso ainda em Salvador com outros dois irmãos. Em função do acirramento da repressão, Juca foi para o Chile em 1971 de onde, em 1973 por conta da deposição do governo de Salvador Allende, partiria novamente, desta vez para a Suécia que lhe oferecera asilo político. Nesta

⁵⁷ O MR8 organizou e executou o emblemático sequestro de Charles Burke Elbrick, embaixador dos Estados Unidos da América no Brasil em setembro de 1969. (CPDOC, 2020), não havendo, contudo, indicação de participação direta de Juca neste episódio.

sua estada no continente europeu compôs o Comitê Brasileiro pela Anistia, tendo sido um de seus dirigentes na Suécia, e formou-se em Sociologia pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento Econômico e Social (Iedes) da Sorbonne, em Paris (1979).

A exemplo de Gilberto Gil, Juca Ferreira teve uma experiência profissional junto a um órgão público responsável por políticas culturais, a Fundação Cultural do estado da Bahia (FCB), exercendo o cargo de Assessor entre os anos de 1981 e 1989. Foi ainda assessor do Centro de Estudos de Referência Negro-Mestiça (Cerne) de 1989 a 1990, e nesse último ano empenhou-se na organização do Partido Verde (PV) naquele estado. Nessa época aproximou-se de Gilberto Gil, uma vez que participou do processo de criação da organização não governamental idealizada pelo colega, denominada Fundação OndAzul (CPDOC, 2020). Além desse engajamento pela criação da Fundação, Juca chegou a ocupar o cargo de vice-presidente nacional da organização entre os anos 2000 e 2002.

Juca Ferreira foi eleito vereador pelo PV em Salvador em 1992, tendo exercido o cargo de Secretário do Meio Ambiente daquele município no ano seguinte a posse de seu primeiro mandato (1993). Participou, portanto, do governo da prefeita Lídice da Mata, à época filiada ao PSDB e deixou a Secretaria Municipal somente em 1997, quando passou a dedicar-se mais à Fundação OndAzul.

Em janeiro de 2003, renunciou ao seu segundo mandato de vereador conquistado nos anos 2000 para tomar posse como secretário-executivo do Ministério da Cultura (MinC). O convite para participar do governo veio de seu colega de partido Gilberto Gil, ministro recém designado por Lula. Ainda que não se trate do período de análise desta pesquisa, é relevante registrar que Juca Ferreira veio a ingressar no PT somente em fevereiro de 2012 e, depois de ser Secretário da Cultura do Município de São Paulo (2013 a 2014) no governo de Fernando Haddad (PT), voltou ao comando do MinC em 2015, permanecendo até a destituição de Dilma Rousseff (PT), em 2016 (CPDOC, 2020).

Temos assim um quadro sobre as trajetórias dos altos escalões dos dois governos com semelhanças quanto à participação em estruturas partidárias, posicionamento contrário ao regime militar, e ampla mobilidade no que se refere à

participação em governos, independentemente de filiação partidária. O Quadro a seguir sintetiza e ilustra a trajetória dos membros do primeiro e segundo escalão dos dois governos, sua rede de relações, formação e filiação, bem como cargos políticos e funções partidárias desempenhadas.

NOME	PARTIDOS ANTERIORES	PARTIDO ATUAL	FUNÇÃO EM PARTIDO	FORMAÇÃO SUPERIOR	CARGO POLÍTICO
FRANCISCO WEFFORT	PT	Sem partido	Secretário Geral (PT)	Ciências Sociais (USP)	Ministro (PSDB)
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS	PT	Sem partido	Articulador e Conselheiro (PT)	Ciências Sociais (USP)	Secretário nacional (PSDB)
GILBERTO GIL	PMDB	PV	Membro Diretório Nacional (PV)	Administração (UFBA)	Vereador (PMDB), Ministro (PT)
JUCA FERREIRA	PCB, MR8, PV.	PT	Secretário Político (MR8)	Sociologia (SORBONNE)	Vereador (PV), Secretário municipal (PSDB) e Secretário/Ministro (PT)

Tabela 1: Trajetórias do alto escalão dos governos Cardoso e Lula. Fonte: CPPDOC (FGV, 2016). Elaborado pelo autor.

Como se vê, pelo lado peessedebista, Weffort e Moisés exerceram funções importantes internas ao PT, contribuindo para sua criação e consolidação. No entanto, por conta de suas redes de relações amplas envolvendo o espaço de formação acadêmica e atuação profissional na USP, vieram a exercer cargos políticos mais relevantes no governo do PSDB, compondo o alto escalão do Poder Executivo Federal.

Do lado do governo petista, Gil e Juca tiveram suas trajetórias vinculadas a uma extensa gama de partidos e organizações (PMDB, PCB, PV, MR8), vindo a compor o governo do PT independentemente de terem contribuído “organicamente” com o partido no passado. Portanto, compreende-se que suas origens e filiações político-partidárias anteriores, não constituíram óbice para a participação nos governos Lula.

O capital político dos quatro gestores, suficiente para fazê-los chegar ao topo do Executivo Federal, parece não se relacionar de maneira central com cargos eletivos ocupados anteriormente: Weffort e Moisés nunca foram detentores de mandatos, enquanto que Gil e Juca tiveram experiência relativamente limitada com a vereança. Assim, apesar de não se poder esgotar os motivos que explicariam tal ascensão, é razoável inferir que no caso de Weffort e Moisés o engajamento em

funções intrapartidárias, mesmo que atreladas ao PT, foram relevantes, afinal, podem sustentar uma ideia de que são sujeitos afeitos e capazes de lidar com demandas desse tipo de organização. É razoável considerar ainda que a relação interpessoal entre eles e Fernando Henrique Cardoso tenha sido determinante para tal, sendo suas trajetórias acadêmicas e feitos anteriores ao seu relacionamento com o PT, algo que os legitimava politicamente e respaldava intelectual e tecnicamente.

Já no caso de Gil e Juca Ferreira, é possível considerar uma necessidade subjacente do governo Lula de se dissociar do governo anterior de Cardoso. Considerando que no caso específico da pasta da Cultura seus antecessores eram “petistas históricos”, posteriormente dissidentes, portanto, tornou-se conveniente e estratégico a formação de uma equipe sem vinculação explícita a nenhum dos dois partidos. Assim, nem a filiação e relação mais “orgânica” destes sujeitos com o PT, nem a ocupação de cargos políticos de destaque, foram determinantes para a indicação.

É possível inferir assim que a legitimação, destas indicações, considera mais a atuação no campo da arte e da cultura do que de outros feitos e do que o exercício de funções político-partidárias. Lembre-se que, tanto Gilberto Gil quanto Juca Ferreira, têm em seus currículos profissionais o comando de instituições públicas especificamente ligadas à execução, elaboração e acompanhamento de políticas culturais; o primeiro presidiu a Fundação Gregório de Mattos e o segundo comandou a Fundação Cultural do estado da Bahia.

A análise das trajetórias do alto escalão do MinC de ambos os governos contribuiu para uma percepção da dinâmica do jogo político, um jogo no qual a troca das peças (ou atores/agentes) é recorrente, mas por si só não indica uma mudança efetiva nos rumos de determinada política pública. A trajetória, formação e filiação partidária, ainda que não determinantes, ilustram um dado cenário e auxiliam na explicação de algumas das escolhas dos governantes, bem como indicam justificáveis e explicações possíveis sobre as formas de ascensão a cargos de alto nível na hierarquia institucional-governamental.

Veremos adiante, nas seções 3 e 4 deste capítulo, o que defendiam PSDB e PT em seus programas de governo a fim de indicar suas filiações e acepções sobre cultura, percepções do papel do Estado, propostas e objetivos para a gestão das políticas públicas culturais.

Seção 3. O que pensavam os peessedebistas antes de governar?

A partir desta terceira seção, buscou-se tornar mais evidente as leituras distintas sobre o conceito de cultura e, conseqüentemente, sobre as bases, premissas e objetivos de uma política pública cultural que os agentes políticos ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e ao Partido dos Trabalhadores (PT) defendiam antes de governar. Para tal, enquanto elemento de análise, consideramos os programas de governo das candidaturas vitoriosas de Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 1994-98) e de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula, 2002-06). Seguiu-se uma estrutura cronológica linear, inicialmente descritiva para, num segundo momento, comparar as propostas.

O primeiro documento abordado é uma obra editorial em formato de livro de autoria de Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 2008), intitulado *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo* data de 1994, ano da disputa eleitoral na qual o PSDB aliado ao Partido da Frente Liberal (PFL), saiu vitorioso.

Já o *Programa de Governo PSDB 99 a 2002* (PSDB, 1998) reúne basicamente informações sobre o que os postulantes em disputa identificavam como as conquistas do primeiro mandato em diversas áreas, especialmente na econômica. Em uma das raras passagens em que o tema da cultura é abordado, destaca-se o empenho do primeiro mandato em torno do incentivo fiscal: “Atento ao florescimento cultural do país, aprimorou os mecanismos de incentivo à cultura, cujos recursos foram multiplicados por três” (PSDB, 1998, p. 8). Ainda que se faça menção à questão do financiamento público à produção cultural, por sua parca referência ao tema da cultura que quando surge está vinculado de maneira genérica a outras áreas, o documento não foi objeto de outros comentários.

O primeiro documento abordado em profundidade, posteriormente editado no formato de livro, conta com o próprio candidato Fernando Henrique Cardoso (Cardoso) como seu autor. A primeira e única edição de *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo* data de 1994, ano da disputa eleitoral na qual o Partido da Social Democracia Brasileira saiu vitorioso, e, apesar de aludir “às centenas de profissionais e lideranças da sociedade que participaram deste esforço” (CARDOSO, 1994, p.1), não faz indicação nominal destes agentes que, neste

sentido, não foram identificados. Composto por cinco capítulos e dois anexos, conta com apresentação assinada pelo próprio Cardoso. De saída assinala o candidato-autor que:

O Brasil é um país em mudança dentro de um mundo em mudança. Hoje nós temos uma escolha a fazer. Podemos nos deixar levar pelas mudanças como numa enxurrada. Ou podemos nos organizar melhor e confiar na nossa capacidade de construir o futuro com as próprias mãos (1994, p. 1).

Sem detalhamento sobre a natureza ou motivos dessa mudança assume o então postulante ao cargo máximo da República ares de porta-voz dos anseios da população brasileira, pontuando diferentes dimensões desses anseios tidos como universais e compartilhados por todos como a *autonomia*, a *solidariedade* e a *justiça*.

Por um lado, reconhece o caráter desigual da sociedade brasileira ao defender que “Queremos uma nação unida para trabalhar, crescer e eliminar as brutais desigualdades sociais e regionais” (CARDOSO, 1994, p. 1) e, por outro, destaca o caráter individual dessa busca já que ela deve contar “com cidadãos aptos a resolver seus próprios problemas e ajudar a resolver os do país” (CARDOSO, 1994, p. 1). Entende-se, assim, que a narrativa estabelece um distanciamento entre os indivíduos – cidadãos – e o conjunto do estrato social – a Nação ou país. Essa dualidade entre os construtos Nação/país/Estado soberano, unificado, e indivíduo/cidadão, responsável, consciente e solidário, permeia todo o texto introdutório.

A Nação é assim o resultado da soma dos desejos individuais, tomados idealmente como revestidos de um caráter altruísta e humanitário, e capazes de contribuir para a construção de “uma democracia consolidada, em que todos os brasileiros exerçam plenamente sua cidadania, sem tutela do Estado sobre a sociedade” (CARDOSO, 1994, p. 1). Assim, a condução da Nação como definida no programa deve ser feita por “dirigentes e partidos capazes de exercer com firmeza e probidade a vontade política de que forem investidos” (CARDOSO, 1994, p. 1).

Uma série de temas como Energia, Telecomunicações, Privatização, Educação, Saúde, entre outros são abordados ao longo do programa com maior ou

menor destaque. O tema da Cultura aparece integrado ao Capítulo V intitulado *A parceria Estado-Sociedade*, o que já indica parcialmente a visão de menor intervenção governamental e de estímulo a um protagonismo de agentes não estatais nesta seara.

No preâmbulo do referido capítulo, o programa estabelece o interesse público enquanto “único critério legítimo para definir as formas de relacionamento entre governo e sociedade” (CARDOSO, 1994, p. 91). Destaca uma crescente complexificação da sociedade que gera a multiplicação dos interesses e o aumento da heterogeneidade, processo este que exige “crescente participação na definição e na gestão dos assuntos de governo” (CARDOSO, 1994, p. 91). Assim, o programa defende uma maior participação da sociedade civil seja através das instituições (sindicatos, organizações de classe e representação profissional) ou das organizações não governamentais (ONGs) e se compromete a “criar novos canais de **participação e de controle público**” (CARDOSO, 1994, p. 91, grifo no original) que contribuiriam para libertar “a administração governamental dos interesses particulares que hoje a aprisionam” (CARDOSO, 1994, p. 91).

Ainda na introdução do capítulo o programa defende “apoiar e promover a **multiplicação de espaços de negociação de conflitos**” (CARDOSO, 1994, p. 91, grifo no original), espécie de ágoras nas quais os interesses divergentes se apresentariam e resoluções – identificadas como “soluções negociadas (...) em benefício do interesse público” (CARDOSO, 1994, p. 91) – emergiriam. Apresenta como tarefa precípua do governo o estabelecimento de parcerias com os demais níveis da administração pública (estados e municípios), bem como com instituições da sociedade (empresas, sindicatos, universidades). O programa identifica nessa parceria um potencial de fortalecimento do processo democrático e de maior eficiência e racionalidade no que se refere aos gastos públicos, uma vez que:

transferir os recursos para as comunidades beneficiárias e de deixar a seu cargo a seleção de prioridades, o acompanhamento e a fiscalização das aplicações pelos próprios destinatários dos serviços, inibe os desvios e a malversação dos recursos públicos, desenvolve a vida pública, revitaliza a vida política e fortalece a cidadania (CARDOSO, 1994, p. 92).

Por fim, no trecho final da introdução do quinto capítulo, declara que a proposição de uma ampliação na participação de agentes não-estatais tanto no que se refere ao processo decisório como na definição da destinação e uso dos recursos não representa uma abdicação do papel do governo federal que manterá suas responsabilidades e funções “sobretudo no que se refere à normatização e controle” (CARDOSO, 1994, p. 92). Em síntese define o programa que “O Governo Fernando Henrique fará da **parceria Estado-Sociedade** uma das suas características marcantes, aprofundando e consolidando o processo de democratização, aumentando a eficácia do gasto governamental e dando transparência às ações públicas” (CARDOSO, 1994, p. 92, grifo no original).

O início do subcapítulo específico que trata da cultura traz uma síntese da leitura da relevância e características da área sob a visão do programa tucano: “A atividade cultural gera riqueza e emprego, valoriza os recursos naturais e o patrimônio histórico, incentiva o espírito crítico, promove a criatividade e a inovação” (CARDOSO, 1994, p. 92). Assim, de entrada, já se pode identificar algumas das dimensões às quais o programa de governo enfatiza e associa ao campo da cultura: à geração de renda ligada ao potencial de ocupação e do trabalho, à preservação do patrimônio histórico e natural, e ao estímulo à criação e inovação.

Depreende-se da leitura do programa que a cultura é tida como um dos aspectos da vida social e, neste sentido, a política cultural deve ser pensada de maneira transversal, em diálogo com outras áreas como a educação e a comunicação. O programa defende, em uma perspectiva que pode ser compreendida como avessa ao dirigismo estatal, que a papel do Estado na área não deve ser o de protagonista, afinal “O Estado não pode nem deve se transformar no grande produtor cultural do país, concentrando em suas mãos as condições de produção, comunicação e debate no campo das artes, do pensamento e das ciências” (CARDOSO, 1994, p. 92). Nesse mesmo sentido, elege novamente a ideia de parceria com agentes públicos e não estatais para a consecução da política cultural, enfatizando a dimensão continental e a diversidade cultural do território brasileiro: “O caráter continental do Brasil, com a imensa diversidade de sua

geografia cultural, exclui qualquer pretensão de intervenção uniforme e centralizadora” (CARDOSO, 1994, p. 92).

Em momento de reconhecimento da “estrutura inadequada” (CARDOSO, 1994, p. 92) e ao mesmo tempo de crítica às condições objetivas que o Ministério da Cultura dispõe, órgão este identificado como principal agente governamental da esfera federal do setor cultural, o programa aponta que o “orçamento da cultura é hoje claramente insatisfatório: 0,04% do orçamento da União” (CARDOSO, 1994, p. 92).

Além do destaque sobre a insuficiência em relação ao orçamento próprio do MinC, o programa sinaliza para a necessidade de mudanças na política de fomento e financiamento quando diz que “O principal instrumento federal de incentivo às iniciativas culturais (...) a chamada Lei Rouanet, (...) juntamente com toda a legislação de incentivos fiscais para a cultura, deverá ser reformulada” (CARDOSO, 1994, p. 92), sem, entretanto, deixar evidentes quais balizas orientariam tal reformulação, seus critérios e objetivos.

Explicita o programa que a tarefa do governo é a da promoção cultural (CARDOSO, 1994, p. 92) e que esta deve ser exercida com “sensibilidade e imaginação” (CARDOSO, 1994, p. 92). Estabelece uma classificação para a ação estatal-governamental no campo da cultura a qual chama de “tempos” e que seria dividida em três dimensões: preservação-memória, criação e difusão. Passa o programa assim a pormenorizar aquilo que identifica como relevante em cada uma das dimensões arroladas cabendo à **memória**, ou “preservação do passado” (CARDOSO, 1994, p. 93), a incumbência de “resgate da história do país e de seus monumentos” (CARDOSO, 1994, p. 93).

Em um número significativo de passagens, destacam-se aspectos do patrimônio edificado, material portanto, a serem preservados e os enumera (igrejas, fortalezas, entre outros). Ao mesmo tempo indica preocupação com aspectos imateriais ou intangíveis do patrimônio cultural, identificando-os sob a perspectiva do “folclore e da cultura popular” e os denominando de “valores que carecem igualmente de preservação” (CARDOSO, 1994, p. 93). Enfatiza, por fim, que as

culturas de “minorias étnico-indígenas, afro-brasileiras e outras”, demandam “ação específica e urgente” (CARDOSO, 1994, p. 93).

Ainda sob a insígnia da *memória*, o programa defendeu que aparelhos culturais como museus e bibliotecas deviam redefinir seu papel para superar a função de “mera preservação de seus acervos” (CARDOSO, 1994, p. 93), passando a espaços culturais dinâmicos com atividades de pesquisa e didáticas regulares e integradas. Assim, segundo o documento, tais instituições contribuiriam para a revitalização do “enfoque preservacionista” (CARDOSO, 1994, p. 93).

Quanto ao estímulo à *criação*, o segundo dos “tempos” elencados pelo programa tucano, destaca-se a diversidade das “áreas culturais” (cinema, vídeo, música, dança, literatura, entre outras) e suas demandas específicas (CARDOSO, 1994, p. 93). Assim, ao definir como “área cultural” aquilo que pode ser compreendido como as linguagens artísticas, o programa acaba por sobrepor os campos da arte e da cultura um ao outro, de certa forma constringindo o segundo ao conjunto do primeiro, ou seja, o campo da cultura seria basicamente composto pelo conjunto das manifestações artísticas.

Ao versar sobre as demandas atreladas à criação, destaca-se relevante trecho acerca da função do Estado para a área cultural. O programa condena aquilo que identifica como prática anterior corrente na política pública brasileira e que criou um “modelo baseado numa postura protecionista do Estado” (CARDOSO, 1994, p. 93) por um lado, e permissivo quanto a uma “atitude corporativista do meio profissional”, por outro (CARDOSO, 1994, p. 93). Declara que não pretende, contudo, “abandonar toda a dinâmica da criação cultural ao mercado” (CARDOSO, 1994, p. 93), defendendo que o Estado estabeleça “formas de atuação adequadas e flexíveis, em parceria com os diversos agentes envolvidos no processo” (CARDOSO, 1994, p. 93). Assim, o programa critica o que entende por prática “tradicional” na história das políticas culturais, ainda que de maneira pouco objetiva.

A esta altura, entendemos que o programa peessedebista tem linhas de força que indicam uma menor intervenção estatal, um maior protagonismo da sociedade civil (sem destaque para o perfil destes agentes que, neste sentido, podem ser ONGs, empresas ou pessoas), e a necessidade de recursos financeiro-

orçamentários mais condizentes com as tarefas da pasta da Cultura. Veremos, a seguir, como os petistas descreviam suas propostas para, na sequência, compararmos os respectivos programas.

Seção 4. O que pensavam os petistas antes de governar?

A análise subsequente se concentra no documento *A imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura* (PT, 2002), espécie de encarte específico para a área cultural constituinte do programa do PT de 2002. Em sua apresentação, assinada por Antônio Palocci Filho, o documento coloca a política cultural como “questão crucial e estratégica para a formulação de um novo Projeto Nacional para o Brasil” (PT, 2002).

Com uma série de reflexões sobre a política pública cultural, inclusive em interface com outras áreas, o documento pormenoriza a questão dos recursos necessários para sua implementação. Chega a trazer alguns dos mecanismos para essa tarefa, mencionando os fundos públicos, as leis de incentivo fiscal e uma “proposta de ampliação das linhas de crédito das agências financeiras públicas à produção e difusão cultural” (PT, 2002, p. 9).

O programa de governo do quarto momento eleitoral (2006) ocorrido durante o período coberto pela pesquisa e que sagrou a continuidade do comando petista, tem um programa genérico e enxuto, a exemplo do que ocorreu com o programa do PSDB de 1998. O documento de base é significativamente menos específico e complexo que o anterior sem, por exemplo, contar com uma seção específica de políticas públicas culturais.

Neste sentido, o programa da campanha de 2006 basicamente estabelece como objetivo dar continuidade e consolidar a política pública cultural que, no entendimento dos seus signatários, já vinha sendo implementada. Assim, sem a mesma dedicação ao tema da cultura, não o consideramos para efeito de análise, sendo sua epígrafe, assinada por Lula, o único excerto que destacamos: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” (PT, 2006).

Inicialmente, cumpre destacar que a forma de construção da proposta petista de 2002 parece distinta daquela do programa peessedebista de 1998, uma vez que é, conforme seus proponentes indicam, resultado de oitivas em diferentes localidades e do acúmulo de administrações do PT em diferentes municípios e estados da federação:

Fixamos uma agenda, um método e um calendário. Fomos a Porto Alegre, Belém, Campo Grande e Recife. Recolhemos os sonhos que a experiência prática moldou em políticas públicas de cultura nas administrações populares que conduzimos, a paixão e os ensinamentos dos grupos culturais e a reflexão formulada pelos estudiosos da cultura brasileira (PT, 2002, p. 9).

Ainda que não aprofundemos conceitos como o de “administração popular” e as categorias “grupos populares” e “estudiosos da cultura”, percebe-se que o documento é resultante de debates mais amplos, ainda que com protagonismo da base e governos petistas, feitos ao longo do tempo e em diferentes localidades.

Quanto à percepção da conjuntura nacional, o programa petista enfatiza a questão das desigualdades sociais, econômicas e de renda, que resultam também numa exclusão cultural: “A concentração de renda e a exclusão social exprimem-se numa intolerável exclusão cultural” (PT, 2002, pp. 9-10). Sem perder a oportunidade de imputar às políticas do governo tucano parcela de responsabilidade, defende que “o governo Fernando Henrique, em sintonia com as concepções de defesa do primado do mercado prevaletentes na última década” (PT, 2002, p. 10), levaram a uma desobrigação do “setor público de suas responsabilidades na formulação de Políticas Públicas de Cultura voltadas para as camadas populares” (PT, 2002, p. 10).

Conforme viu-se presente no programa tucano de 1998, a ideia de Nação ou de projeto nacional, também está explícita no programa petista de 2002 que, assim como os peessedebistas, estabelece relações entre cultura e desenvolvimento: “É possível dizer que se o desenvolvimento econômico expressa o bem-estar material de uma nação, é o desenvolvimento cultural que define a sua qualidade” (PT, 2002, p. 6). Assim, o projeto de nação passa pelo desenvolvimento, ainda que compartimentado, das expressões culturais do povo brasileiro, sendo importante elemento da identidade nacional: “A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país” (PT, 2002, p. 8).

O programa petista, de maneira explícita e recorrente, destaca que a cultura deve ser tratada como um elemento nuclear da cidadania, enquanto um direito básico: “É necessário e urgente (...) reconhecer a cultura como um direito social básico, condição para o pleno exercício republicano e democrático” (PT, 2002, p.

8). Ao tecer reflexão organizada sob eixos estruturantes denominados “Social, Democrático e o Nacional” (PT, 2002, p. 9), o programa relaciona as políticas públicas culturais como possibilidade de inclusão social, como colaboradoras do fortalecimento do exercício democrático, e, por fim, capaz de elevar a autoestima do cidadão.

Quanto ao papel do Estado, o entendimento petista indica uma participação mais efetiva direta, ainda que considerando relevante a participação da sociedade civil. O primeiro dos tópicos que traz um conjunto de oito propostas, denominado “Cultura como Política de Estado” (PT, 2002, p. 18), estabelece, por exemplo, a necessidade de “elaborar e implementar, com a colaboração de profissionais e associações especializadas, programas para a integração dos portadores de deficiência física, mental, sensorial e múltipla aos processos culturais” (PT, 2002, p. 19).

Com bastante ênfase na perspectiva de defesa da cultura enquanto um direito social básico (PT, 2002, p. 11), e estabelecendo uma relação intrínseca da cultura com a comunicação, o programa petista estipula entre suas propostas a necessidade de estabelecer “novos critérios para as relações entre o Estado e as grandes cadeias de entretenimento” (PT, 2002, p. 22), com o intuito de “Estimular a criação, produção, distribuição e exibição de bens culturais” (PT, 2002, p. 22).

Também há reflexões acerca do financiamento público à produção artística, cultural e ao patrimônio. Enquanto o programa tucano mencionou a questão do orçamento limitado do Ministério da Cultura, o programa petista faz uma análise do panorama sobre a dinâmica de distribuição e disponibilidade de recursos, com críticas à lógica do incentivo fiscal. Ao citar a “política do governo Cardoso”, defende que “a ação do governo se resume ao financiamento de projetos culturais do interesse de bancos e de grandes empresas” (PT, 2002, p. 12) e conclui que “o mercado tem definido o caminho dos investimentos de recursos públicos da cultura” (PT, 2002, p. 12).

Com informações públicas disponíveis à época, tendo 1999 como ano base, os petistas discorrem sobre o grave problema da concentração geográfica dos

recursos – nas capitais paulista e fluminense, bem como o da concentração dos maiores volumes captados, restrito a um número pequeno de proponentes:

84% dos recursos captados por projetos culturais beneficiaram as grandes capitais brasileiras: Rio de Janeiro e São Paulo (...) Os 10 maiores beneficiários (...) foram programas e atividades de grandes fundações privadas, do setor bancário, de teles ou de grandes conglomerados. (PT, 2002, p. 16).⁵⁸

Vê-se, portanto, que a questão do financiamento público é tema recorrente em ambos os programas e, na medida em que o grupo petista ainda não havia governado, foram as estratégias e ações pregressas de seus adversários alvo de críticas contundentes. Em crítica específica a uma publicação em formato de cartilha, denominada “Cultura é um bom negócio” (MinC, 1995), os petistas questionam os peessedebistas: o “espírito público que deve orientar qualquer escolha dos órgãos competentes do Estado, preservando o direito às diferenças e o acesso a fontes estatais em condições de igualdade, é excluído da cartilha” (PT, 2002, p. 17).

Ao cabo da seção denominada “Reduziu-se o espaço público na ação cultural” (PT, 2002, p. 16), concluem os petistas que a condução das políticas públicas de financiamento dos peessedebistas promoveram a privatização do “poder decisório e com ele o papel exigido de um ministério e de uma política pública, reduzindo-se a política cultural a uma ação casuística e de pouco interesse público ou formador” (PT, 2002, p. 17).

Acerca do conceito de cultura e acepções de arte, linguagens artísticas e manifestações da cultura popular, o programa petista antecipa o que se verá defendido pelo futuro ministro Gilberto Gil, uma aproximação da noção antropológica. Indicam sua filiação a esta a noção ampliada de cultura mais explicitamente ao citarem excertos do documento final da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (Mondiacult), realizada no México em 1982 e capitaneada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

⁵⁸ Questões específicas acerca da dinâmica do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), serão aprofundadas no Capítulo 5, em perspectiva comparada entre os governos Cardoso e Lula.

O embrião do que serviria de base à Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (DUDC, Unesco, 2001), já estava presente no Mondiacult:

Nesse encontro, redefiniu-se a noção de políticas culturais, preconizando-se “a adoção de abordagens políticas que enfatizassem um conceito amplo, antropológico, de cultura, que incluam não apenas as artes e as letras, mas também os modos de vida, os direitos humanos, os costumes e as crenças; a interdependência das políticas nos campos da cultura, da educação, das ciências e da comunicação; e a necessidade de levar em consideração a dimensão cultural do desenvolvimento”. (PT, 2002, p. 12).

Ao reclamar este marco histórico e citar nominalmente conclusões das reflexões resultantes do Mondiacult, o programa petista se filia de maneira evidente a uma concepção difundida internacionalmente e associada às políticas públicas culturais. Ainda que as discussões no âmbito da Unesco não fossem recentes, a consolidação desta perspectiva conceitual ampla acerca do conceito de cultura se daria justamente quando da publicação da DUDC, em 2001. Mais ainda, somente em 2005, através da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais⁵⁹, assinada em Paris em outubro daquele ano, é que uma série de países membros da ONU vão se comprometer, ao menos legalmente, com os marcos conceituais, objetivos e princípios da DUDC.

Assim, conforme vimos ao longo desta última seção, chega-se a uma conclusão parcial sobre alguns aspectos centrais do programa petista sobre o papel do Estado, inclusive no que tange o financiamento público, uma acepção ou conceito de cultura mais explícito, bem como a inscrição da cultura enquanto um direito social relevante. Como um exercício de síntese da comparação entre os programas peessedebista e petista, produziu-se o seguinte quadro:

⁵⁹ O Brasil é signatário da Convenção, ato formalizado através do Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 01/02/2020.

PROGRAMA / TÓPICO	PAPEL DO ESTADO	FINANCIAMENTO PÚBLICO	CONCEITO DE CULTURA	ÊNFASE DA POLÍTICA PÚBLICA
PSDB	Mediador de interesses privados e públicos. Menor participação direta.	Ampliação dos recursos. Protagonismo dos agentes privados.	Ainda que amplo, a noção ligada às belas artes e à erudição é preponderante.	Liberdade de criação e seleção; estímulo focado na atividade artística.
PT	Promotor de políticas públicas específicas. Maior presença.	Ampliação dos recursos. Maior participação no fomento direto estatal.	Bastante abrangente, enfatiza a dimensão antropológica, saberes e fazeres populares.	Cultura como direito social difuso e coletivo.

Tabela 2: Comparação dos programas peessedebista e petista. Fonte: programas de governo do PSDB (1994) e PT (2003). Elaborado pelo autor.

Curiosamente, ao colocarmos os programas do Partido da Social Democracia Brasileira e o do Partido dos Trabalhadores lado a lado, percebemos que o primeiro tende a expressar uma perspectiva liberal, enquanto o segundo, uma socialdemocrata. Para os peessedebistas importa uma diminuição da presença estatal, espaço este que as organizações da sociedade civil devem ocupar com protagonismo. A ênfase na liberdade de criação e à liberdade de expressão é associada a uma perspectiva individual e, também neste sentido, o Estado aparece como potencial cerceador que deve evitar o dirigismo para não “se transformar no grande produtor cultural do país” (PSDB, p. 92, 1994). Já o programa petista, ao indicar que “não há uma política nacional de cultura com instrumentos adequados de controle social, democrático e transparente” (PT, 2002, p. 12) capaz de proporcionar instrumentos para “definir, acompanhar e fiscalizar os gastos do Fundo Nacional da Cultura” (PT, 2002, p. 12), enfatiza aspectos típicos de uma abordagem socialdemocrata que tem na participação, transparência e controle sociais as bases para a definição e a condução das políticas públicas culturais.

Além dos aspectos indicados, cumpre registrar que ambos os programas de governo visando à reeleição (PSDB, 1998; PT, 2006) são carentes tanto nos aspectos das políticas públicas culturais quanto da própria temática da cultura em si que, neste sentido, mal aparece. Ainda que não seja central à análise proposta descortinar a motivação para tal rebaixamento, é possível considerar que

peessedebistas e petistas avaliaram que o tema não tinha a mesma relevância que outros para alcançar a vitória eleitoral. Podemos associar isso a uma menor preocupação com a temática por parte tanto do eleitorado quanto dos próprios partidos que, em linhas gerais, se restringiram a enfatizar a continuidade das ações que já vinham desenvolvendo nos primeiros mandatos.

Se ao cabo deste capítulo pudemos analisar quem eram e o que propunham antes de governarem, no próximo capítulo nos ateremos àquilo que os governos Cardoso e Lula produziram já na condição de governantes em matéria de política pública cultural. A partir de publicações do Ministério da Cultura, objetivos manifestos de programas e ações-chave e, posteriormente, entrevistas com o alto escalão de cada período, busca-se responder como governaram e qual a autoimagem que peessedebistas e petistas têm de si.

Capítulo 4. PSDB VS. PT: Como Governaram (1995 – 2010)

Neste capítulo, no que diz respeito à questão organizativa tratamos, na primeira seção, as percepções e proposições no âmbito da cultura do governo Fernando Henrique Cardoso (Cardoso) que manteve Francisco Weffort à frente do Ministério da Cultura (MinC) durante todo o período compreendido entre os anos 1995 e 2002. Buscou-se destacar entre as posições declaradas através de publicações oficiais aquilo que se pode classificar como alusivo ao papel do Estado, no que se refere à política pública cultural, com ênfase na questão do financiamento. Observou-se, portanto, com maior cuidado as ideias e as iniciativas relativas ao fomento à produção cultural e artística, especialmente as vinculadas ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), inclusos o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o incentivo fiscal.

Novamente por questões de organização, nas duas primeiras seções abordou-se as perspectivas dos peessedebistas e, na sequência, as dos petistas ao governarem. Para tal, serviram de base publicações assinadas pelos próprios governantes, através das quais explicitaram suas prioridades e proposições, indicaram pretensões e destacaram ações e programas. Dentre os materiais com esta característica destacam-se pelo lado do PSDB o “Cultura é um bom negócio” (MinC, 1995) e “Um olhar sobre a cultura brasileira” (WEFFORT; SOUZA, 1998). Do lado PT destacam-se o “Programa Cultural para o desenvolvimento do Brasil” (MinC, 2003) junto do “Cultura pela palavra” (GIL, 2013), um compêndio dos artigos e discursos proferidos pelo alto escalão do ministério petista.

Já nas seções 3 e 4, buscou-se tratar as autopercepções de ambos os governos, tendo como base entrevistas realizadas após suas gestões, ou seja, após suas passagens pelo MinC, no ano de 2010. Para tal, serviu de base a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, visando à realização de um balanço sobre as gestões à frente do MinC (SILVA; MIDDLEJ, 2011), realizou tais entrevistas com os altos escalões dos governos Sarney (1985 – 1990), Collor (1991 – 1992), Itamar (1993 – 1994), Cardoso e Lula. A análise desses materiais nos permite buscar diferenças entre a política representada e a política desejada pelos

gestores, bem como perceber como se relacionaram as últimas com os instrumentos e com as capacidades efetivas de ação de cada governo.

Ao cabo deste capítulo retomou-se questões-chave, a exemplo do papel do Estado e suas políticas públicas culturais, formas de fomento à produção artística e cultural, e acepções de cultura, das gestões de Francisco Weffort e de Gilberto Gil para compará-las e tecer conclusões intermediárias.

Seção 1. A era Weffort (1995 – 2002)

O primeiro período de governo considerado, levado a cabo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), manteve à frente do Ministério da Cultura (MinC) o cientista político Francisco Weffort ao longo dos oito anos, entre 1995 e 2002. Eminentemente um intelectual, professor universitário e autor de diversos livros sobre democracia⁶⁰ e temas afins no campo da ciência política, Weffort não abdicou de tecer reflexões sobre democracia e políticas públicas mesmo na condição de membro do poder executivo. Publicou, já como Ministro da Cultura, conforme veremos, alguns livros que tiveram aporte de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) e do próprio MinC.

Os excertos selecionados reúnem alguns dos supostos do governo quanto ao papel do Estado na proposição e execução das políticas públicas culturais. “Cultura é um bom negócio” (MinC, 1995), uma publicação em formato de cartilha, consistiu em um esforço de divulgação e de estímulo à utilização das leis de incentivo à cultura por parte da equipe de Weffort. O público-alvo foi principalmente o empresariado que pôde contar com um manual completo contendo um passo-a-passo dos trâmites, formas de cálculo do abatimento de recursos, documentos necessários, limitações e autorizações.

Segundo Moisés, “A cultura é um componente essencial do desenvolvimento de qualquer Nação” (MinC, 1995, p. 8), posto que, por meio dela, “os grupos que formam a sociedade participam e contribuem para o bem coletivo” (MinC, 1995, p. 8). Além deste poder gregário, a cultura é elemento de cidadania ao reunir-se “junto com os fatores econômico e social” (MinC, 1995, p. 8).

O então Secretário de Apoio à Cultura, à frente portanto do aparato institucional especificamente determinado ao fomento da produção artística e cultural, convidou à iniciativa privada a participar do “desenvolvimento da cultura visando ao aprimoramento da sociedade” (MinC, 1995, p. 8). Assim, um aspecto que se destacou em toda a apresentação de Moisés é o da recorrente associação da área cultural com demandas do mercado. Apresentado como “entretenimento

⁶⁰ Um dos mais conhecidos é o livro “Por quê democracia?”, de 1984.

cultural” (MinC, 1995, p. 8), o setor cultural seria capaz de criar “um mercado próprio que se consolida como parte da estrutura do turismo e da indústria cultural do País” (MinC, 1995, p. 8). Entre os motivos relevantes trazidos por Moisés para defender o investimento em projetos culturais estariam o de geração de empregos e “o retorno satisfatório desse tipo de **marketing**” (MinC, 1995, p. 8, grifo no original), sendo assim o fomento empresarial é visto enquanto uma ação de promoção de empresas e produtos.

No que se refere à atuação do Estado, percebeu-se que consiste em ser o garantidor dos benefícios fiscais, espécie de fiador ou intermediário da “parceria privada/ produtor cultural” (MinC, 1995, p. 8). Essa parceria seria capaz, por sua vez, de fomentar “um mercado promissor, só comparável ao mercado publicitário” (MinC, 1995, p. 8). Assim, a possibilidade da dedução fiscal para demandas de marketing e posicionamento das suas marcas, necessidades conhecidas das empresas e que antes eram custos operacionais, torna-se o diferencial, uma vantagem adicional, e é justamente “o que faz da cultura um bom negócio” (MinC, 1995, p. 8).

Dentro de um quadro em que a participação da iniciativa privada em questões de Estado é crescente, não somente em âmbito nacional, mas também internacional, “Os incentivos que o governo dá a empresas que investem na produção cultural vêm confirmar, entre nós, uma forte tendência internacional no mundo dos negócios: a crescente opção pelo marketing cultural.” (MinC, 1995, p. 9). Entre as características distintivas do marketing cultural para outras formas convencionais de publicidade e propaganda, está a possibilidade da “identidade que as manifestações culturais criam com seus públicos e, por extensão, com as empresas que as patrocinam” (MinC, 1995, p. 9) constituir-se enquanto um “valor agregado” capaz de produzir “ótimos resultados em termos de promoção institucional, um retorno mais que compensador” (MinC, 1995, p. 9).

Tornou-se evidente o caráter de propaganda visando a adesão do empresariado ao mecanismo de incentivo cultural, posto que seguiu-se indicando as vantagens que o marketing cultural tem em relação aos demais: “patrocínios artísticos e culturais estão conquistando espaços tradicionalmente ocupados por

outras estratégias de promoção de imagem, inclusive patrocínios esportivos.” (MinC, 1995, p. 9).

O incentivo cultural foi, portanto, subsumido ao marketing cultural sendo antes e sobretudo, marketing. O aspecto cultural se torna mero diferencial competitivo: “o marketing cultural oferece a mais rica gama de opções, no universo simbólico, de valores que o empresário pode agregar à imagem de seu empreendimento ou à marca de seu produto” (MinC, 1995, p. 9). Ainda que não se possa indicar que haja relação forte ou direta quanto a uma melhoria na percepção dos consumidores que este processo de agregação de elementos culturais e artísticos possa produzir, parece claro que o governo peessedebista enxergava essa vinculação como um diferencial competitivo para as empresas.

As vantagens em se tornar um patrocinador também atingem a imagem do indivíduo já que “a simples opção de promover o enriquecimento cultural da sociedade — a prática do «mecenato» — tem sido fonte de prestígio indiscutível de pessoas e instituições, no decorrer dos séculos.” (MinC, 1995, p. 10). O mecenas se eleva a uma condição de benfeitor imortal dado que “Nada se compara, em termos de permanência, à imagem do «mecenas», isto é, do apoiador da cultura.” (MinC, 1995, p. 10).

Além das ênfases no tocante às estratégias publicitárias nas suas relações com a produção cultural e artística, culminando na ode à figura do mecenas, o “Cultura é um bom negócio” descreveu um cenário favorável à área cultural enquanto um setor econômico. O entusiasmo é tamanho que se afirmou que “Na aldeia global, a demanda pelos bens culturais acompanha o ritmo inédito de crescimento do turismo internacional.” (MinC, 1995, p. 10). Bens culturais aqui aparecem enquanto sinônimo de ativo econômico, “agregando valor” ao setor do turismo. A leitura otimista da conjuntura continua: “Nunca os museus foram tão visitados, as obras de arte valorizadas e não há paralelo para os lucros que obtêm hoje os entretenimentos culturais e o show business.” (MinC, 1995, p. 10). Segue reforçada a perspectiva em que a produção cultural e artística se reduz a ativo econômico: a indústria do entretenimento, o turismo cultural de massas e o mercado

de arte, segmentos bastante específicos que deixam de lado as manifestações da cultura popular⁶¹, foram destacados, quiçá celebrados.

O estímulo à produção cultural e artística surgiu ainda enquanto setor estratégico do posicionamento brasileiro nesta era de economia globalizada: “Turismo, cultura e lazer integram-se nos planos de negócios de uma poderosa indústria, na era da globalização, da qual o Brasil não pode abrir mão”. (MinC, 1995, p. 10), ainda que o país conste em abstrato, uma vez que “o Brasil” não aparenta indicar o Estado ou a sociedade brasileira de forma mais específica. Mesmo com um histórico de “pouco ou quase nenhum estímulo dado até hoje a esse grande potencial criativo” (MinC, 1995, p. 10), “não obstou o País de conquistar, pelo esforço de seus talentos, posições de destaque no exterior” (MinC, 1995, p. 10). Assim, considerada “a cultura brasileira [enquanto] uma marca forte” (MinC, 1995, p. 10), o impávido colosso Brasil deve buscar o seu lugar de protagonista internacional, apoiado nos ombros de seus talentosos artistas que “fonte de prestígio internacional”, mantém as “portas abertas para negócios promissores” (MinC, 1995, p. 10).

No prefácio do livro “Um olhar sobre a cultura brasileira” (WEFFORT; SOUZA, 1998) – uma coletânea de textos de diversos artistas, intelectuais e críticos de arte organizado em termos de eixos temáticos e linguagens artísticas – o presidente Fernando Henrique Cardoso destaca algumas demandas que teria recolhido durante um encontro com compositores e intérpretes da música popular: “presteza na regulamentação da nova lei de direitos autorais e mais repressão ao comércio de CD’s piratas” (CARDOSO, p. 13, 1998).

Aqui, vê-se, portanto, uma das perspectivas de atuação estatal destacada pelo então presidente: combate à prática ilícita em matéria de direito autoral. Ainda que atribuída, neste contexto, a um dado grupo de artistas “do primeiro time” (WEFFORT; SOUZA, p. 13, 1998), cumpre destacar a ênfase que Cardoso dá a uma perspectiva bastante específica da ação estatal ligada à fiscalização e ao

⁶¹ Cultura popular é aqui entendida como o que não é mercantilizável; tal perspectiva é possível se toma-se o campo das manifestações artísticas e culturais de maneira mais abrangente, não circunscrito, portanto, aquilo que pode ser comercializado.

controle da produção e comercialização de produtos, mais afeita à regulação da atividade econômica do que à produção artística e cultural propriamente.

A percepção da produção cultural e artística como um produto a ser comercializado, em linha com uma lógica de mercado em vias de afirmar-se como globalizado, reaparece: “o panorama musical do Brasil neste final de anos 90 é o de uma pujante maturidade, tanto artística como comercial” (CARDOSO, p. 13, 1998). A ação estatal se coloca novamente em termos de ação regulatória e de promoção comercial posto que “A questão que se coloca para a frente não é a da defesa do mercado interno, somente, mas a da conquista do mercado internacional” (CARDOSO, p. 13, 1998). Sem mencionar outras etapas da produção musical que interferem nesta divisão dos recursos indica que, a partir do combate à pirataria, seria possível “garantir a justa remuneração do talento desses compositores e intérpretes” (CARDOSO, p. 13, 1998). Nesta perspectiva de competição entre produtores, importa aferir o grau de qualidade da produção musical brasileira que, por seu alto padrão, precisaria do apoio estatal para vir a “ocupar o lugar que está destinado ao Brasil como potência mundial no campo da música popular” (CARDOSO, p. 13, 1998).

Cardoso indica que algumas atividades sem caráter comercial devem ser objeto do apoio estatal direto, posto que “nem tudo aí é pujança espontânea do mercado” (CARDOSO, p. 14, 1998). Assim, destaca o campo do patrimônio cultural “em que o Estado tem responsabilidades intransferíveis” (CARDOSO, p. 14, 1998) e o campo do cinema sobre o qual a ação governamental desempenhou “um papel fundamental para o verdadeiro renascimento da produção nacional nos últimos anos” (CARDOSO, p. 14, 1998). No primeiro caso, cumpre indicar que os gastos públicos com a conservação e a recuperação do patrimônio, especialmente o edificado de interesse histórico, são orçamentários, portanto, diretos, enquanto que na produção cinematográfica os gastos são tributários, oriundos de incentivos indiretos atrelados à renúncia fiscal.

Em tom autocrítico, diz Cardoso: “Não me estenderei sobre as ações do governo federal em apoio à cultura, sob pena de carregar nas tintas oficialistas” (CARDOSO, p. 14, 1998), finalizando o seu preâmbulo com a congratulação de seu

amigo e colega ministro: “Limito-me a manifestar meu reconhecimento pelo entusiasmo e competência de Francisco Weffort e sua equipe” (CARDOSO, p. 14, 1998).

Ao elaborar a introdução da mesma obra que, como alertou o presidente Cardoso “embora de iniciativa do Ministério da Cultura, destina-se antes de mais nada a registrar a vitalidade da própria sociedade brasileira” (WEFFORT; SOUZA, p. 14, 1998), Weffort inicialmente menciona algumas características daquilo que percebe sobre a cultura brasileira, especialmente quanto a sua diversidade e identidade. Tais conceitos, ainda que não desdobrados minuciosamente, seriam, do lado da diversidade cultural, “uma das nossas maiores riquezas” e, quanto às dimensões da identidade, “uma construção democrática que não autoriza nenhuma rigidez de critérios” (WEFFORT, p. 17, 1998).

Em filiação à ideia de mudança constante da sociedade brasileira, aponta que rumamos “a um horizonte de mais igualdade e liberdade, assegurando possibilidades de expressão e de criação para todos” (WEFFORT, p. 17, 1998). Assim, percebe-se um conjunto de valores liberais como alicerces de sua concepção, com destaque para a igualdade, a liberdade e ao direito de manifestação e expressão. Pode-se destacar ainda uma ideia implícita de contrariedade ao dirigismo estatal e a intenção de que as ações públicas se deem em um âmbito regulatório e de estímulo sem interferência direta. Contudo, perpassam questões relacionadas ao orçamento e à disponibilidade de recursos para as ações ministeriais próprias que, decorrentes da “determinação do presidente Fernando Henrique Cardoso no sentido de fortalecer as atividades culturais”, acarretaram “num substancial aumento de recursos do Ministério da Cultura de 1995 a 1998.” (WEFFORT, p. 17, 1998).

A parceria Estado-iniciativa privada, primado da agenda do governo peessedebista desde seu programa eleitoral, potencializado através da ação do MinC, à altura desta publicação já vinha trazendo resultados: “No tocante às empresas privadas, desde o início, o governo trabalhou por uma maior abertura na aplicação das leis de incentivo, submetidas a reformas que facilitaram o seu uso pelo público” (WEFFORT, p. 17, 1998). Segundo o ministro, “ao passo em que

melhoramos o atendimento dos projetos culturais, multiplicou a demanda”, coisa que acarretou a multiplicação do orçamento “quase por três e os projetos apresentados ao ministério multiplicaram por cinco.” (WEFFORT, p. 17, 1998).

Assim, percebeu-se que o advento do mecenato, via estímulo governamental e em pouco tempo, cerca de três anos, consolidou-se tanto na participação nas verbas públicas, quanto no financiamento a projetos culturais e artísticos, podendo estes números crescentes serem atribuídos a uma demanda reprimida por parte dos agentes culturais e artísticos e a um interesse crescente do empresariado.

Na mesma publicação, José Álvaro Moisés, investido no cargo de Secretário de Apoio à Cultura, fez uma espécie de prestação de contas intermediária do governo peessedebista. Destacou em diversas das suas reflexões a centralidade dos recursos financeiros para a sustentabilidade da produção cultural e artística: “a questão do financiamento da cultura [...] converteu-se em tema indispensável para quem quer que deseje assegurar as condições permanentes de continuidade da criação artística.” (MOISÉS, p. 421, 1998).

Destacou-se a problemática da origem dos recursos para tal demanda de fomento em um quadro em que diferentes agentes, dentre os quais o Estado, tem cada qual um papel:

Quem deve substituir, nas condições extremamente competitivas das sociedades de mercado, o papel outrora desempenhado pelos mecenas: o Estado solitariamente? as elites econômicas que há pouco mais de dois séculos começaram a substituir a nobreza na direção das sociedades modernas? Ou a sociedade como um todo - criadores, produtores, fomentadores e consumidores de bens culturais, isto é, o público pagante? (MOISÉS, p. 421, 1998).

José Álvaro Moisés indica que nessa tríade Estado-Mercado-Sociedade, o mecenato segue tendo um papel de protagonista. O ordenamento jurídico e a ação pública devem garantir um ambiente favorável ao investimento privado, com foco nas empresas, para “assegurar o adequado financiamento das artes em suas diferentes expressões e linguagens, independentemente de maior ou menor afeição dos governantes do dia à cultura.” (MOISÉS, p. 422, 1998). Os “benefícios fiscais generosos” (MOISÉS, p. 423, 1998) auxiliam na criação de um “ambiente

indispensável para que elas [as empresas] aportassem recursos mais volumosos no desenvolvimento cultural do país” (MOISÉS, p. 423, 1998).

Esteve presente também a contundente crítica ao governo antecessor que “após a desastrosa intervenção do governo Collor de Mello no setor, entre 1990 e 1992, [...] fez uma tentativa de praticamente desobrigar o Estado de qualquer responsabilidade pelo financiamento da cultura” (MOISÉS, p. 421, 1998). Assim, o governo peessedebista retomaria esse protagonismo do Estado, ativando duas dimensões do financiamento à produção cultural e artística, através de uma

política de parceria entre Estado, produtores culturais e empresas privadas, adotada em 1995, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de financiamento a fundo perdido — como o Fundo Nacional da Cultura — e, ao mesmo tempo, de iniciar a substituição do exclusivo mecenato de Estado no apoio às artes, à literatura e ao patrimônio cultural pelo mecenato privado. (MOISÉS, p. 423, 1998, grifo no original).

A proposta de criação de uma parceria “entre Estado, produtores culturais e empresas com vistas à criação e à produção culturais” (MOISÉS, p. 423, 1998), demandou a “ampliação, modernização e desburocratização das leis preexistentes de incentivo fiscal à cultura” (MOISÉS, p. 423, 1998). Portanto, o governo peessedebista dedicou-se ao aprimoramento do ordenamento legal preexistente, reconfiguração dos processos administrativos e divulgação do mecanismo de incentivo fiscal, com o intuito de consolidar um sistema de financiamento baseado na lógica do mecenato.

A Lei Sarney figura no texto de Moisés enquanto uma experiência prévia relevante, espécie de abre-alas do incentivo fiscal na área da cultura, que, somada à Lei Rouanet, afirmaram o mecanismo de incentivo como o principal instrumento de fomento à produção cultural. No que tange à Lei Rouanet, identificou-se um avanço importante em relação a sua antecessora posto que a “maior diferença em relação à Lei Sarney são os mecanismos que, doravante, passaram a exigir que qualquer projeto a se beneficiar de incentivos fiscais seja[m] previamente submetido[s] ao Estado.” (MOISÉS, p. 427, 1998). Assim, aumentou-se o controle estatal prévio voltado à verificação da conformidade dos projetos que visavam o acesso ao incentivo fiscal.

A reflexão do Secretário de Apoio à Cultura culmina na seguinte conclusão quanto às diferenças entre o governo peessedebista e seu antecessor: “Não deixa de ser curioso que um governo ultraliberal e eminentemente antiestatista, como o do início dos anos 90, tenha patrocinado uma legislação às vezes vista como intervencionista” (MOISÉS, p. 427, 1998). Assim, Moisés realçou as suas diferenças em relação aos que antecederam a gestão, destacando a ideia de parceria que os peessedebistas teriam inaugurado: “o papel atribuído por ela [a Lei Rouanet] ao Estado, na aprovação de projetos, prevaleceu como **política de parceria** adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.” (MOISÉS, p. 427, 1998, grifo no original).

Na seção seguinte se demonstra um expediente comum aos dois governos sob análise e que passa por: 1) tecer crítica à omissão estatal; e 2) reivindicar um caráter de inovação, através do compartilhamento com a sociedade, das responsabilidades em termos de políticas públicas, ainda que cada grupo político o faça a sua própria maneira.

Seção 2. A era Gil (2003 – 2010)

Queremos ampliar o negócio cultural. E isso só se amplia incorporando pessoas. Não é Marx, como eles estão pensando que é, é Adam Smith, o teórico do capitalismo.

Juca Ferreira

A análise da gestão petista, fortemente identificada com o ministro Gilberto Gil que ocupou o cargo do ano 2003 até 2008, sendo sucedido por Juca Ferreira (2008 – 2010), foi realizada tendo como base a publicação “Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil” (PCDB, 2006), e um conjunto de artigos e discursos de diferentes momentos reunidos na coletânea Cultura pela Palavra (CP, 2013). A alternância entre Gilberto Gil e Juca Ferreira não foi considerada uma inflexão ou mudança significativa, uma vez que o segundo ocupou o cargo de Secretário Executivo do Ministério da Cultura desde o princípio da gestão petista, participando, portanto, de todo o período analisado. A exemplo das publicações que serviram de base para a análise dos peessedebistas, importante frisar que estamos lidando com textos forjados durante o governo petista, ou seja, ainda que em momentos distintos, trata-se de falas dos governantes enquanto governavam.

Na epígrafe que antecede o PCDB (2006), Luiz Inácio Lula da Silva anuncia as diferenças conceituais que sua gestão apresenta para a área cultural, reclamando uma importância central para a cultura com uma acepção própria:

É outra – e é nova – a visão que o Estado brasileiro tem, hoje, da cultura. Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. (PCDB, p. 2, 2006).

Ao enfatizar uma diferenciação a um sujeito ocultado e construído por oposição, Lula indica implicitamente que, até o governo petista, não se considerava a cultura como estratégica. O caráter de nova visão reclamada para o Estado, ainda que não explicitamente declarada, teria surgido, portanto, a partir do seu governo que, complementarmente, associa a cultura como ferramenta de justiça social e de afirmação internacional, atrelando-a à noção de soberania nacional.

Aqui é relevante destacar os reforços retóricos presentes em “e é nova” e em “hoje”, que, no sentido desta fala, representam um ineditismo, quiçá uma ideia de inovação exclusiva, e de contemporaneidade, ou seja, um novo que se apresenta a partir, e somente a partir, das ações petistas. Também a atribuição ao Estado desta visão, ainda que não propositada, estabeleceu uma dubiedade entre governo e Estado, posto que, se a visão é “Para nós” (PCDB, p. 2, 2006), é razoável inferir que se trata de um grupo específico, no caso o governo petista, e não ao Estado, portanto.

O texto de Lula acabou imputando aos peessedebistas uma visão, aqui considerada anacrônica, da arte e da cultura, novamente por oposição: “não a vemos [a cultura] como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como base da construção e da preservação de nossa identidade” (PCDB, p. 2, 2006). Ao destacar uma leitura simplista da cultura enquanto acessória ou opcional, quase uma questão de gosto, Lula constrói uma imagem específica – e reducionista – de seus rivais, relevantes mesmo derrotados, peessedebistas.

Por fim, ao destacar a cultura a partir de funções de natureza socioeconômicas, “instrumento para a superação da exclusão social” (PCDB, p. 2, 2006), acabou por relegar a segundo plano o seu caráter estético, sem propósito finalístico *a priori*. Ainda que não tenha sido eivado o caráter econômico desta área, mesmo o contrário, posto que sua potencial contribuição enquanto instrumento de superação da exclusão social reside “tanto pelo fortalecimento da autoestima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país” (PCDB, p. 2, 2006), Lula escolhe esvaziar a dimensão não útil da produção artística e cultural no que se refere aos feitos e pretensões de seu governo, instrumentalizando-a.

Naquele mesmo documento, o então ministro Gilberto Gil destaca a ideia do acesso enquanto principal, reforçando a noção da cultura enquanto um direito a ser garantido pelo Estado, vinculado ao exercício da cidadania: “O efetivo ingresso do Brasil em um ciclo de desenvolvimento sustentável e duradouro deve ser moldado a partir da diversidade cultural e das aspirações mais legítimas do povo brasileiro em seu direito à cultura.” (PCDB, p. 3, 2006). No que tange ao papel do Estado e

às ações governamentais, o ministro indica que “Ao dar vida nova ao Ministério da Cultura, o governo Lula recupera a necessária grandeza da ação do Estado nesta área, horizonte fundamental para estruturar um projeto de país” (PCDB, p. 3, 2006). Nessa passagem, Gil, também por oposição, infere que governos anteriores ao petista vinham subtraindo do Estado funções de protagonismo na área cultural.

A cultura foi apresentada enquanto um “ pilar estratégico do Estado ” (PCDB, p. 3, 2006); assim, à política cultural deve se garantir recursos compatíveis aos seus objetivos: “A cada dia torna-se mais evidente que o investimento em cultura é item indispensável desta estratégia” (PCDB, p. 3, 2006). Assim, Gil não somente atrela a disponibilidade de recursos como parte importante da implementação de ações públicas culturais como, também, indica uma ampliação das fontes das quais tais recursos a serem aportados advinham:

nossa gestão vem sendo formulada e executada numa perspectiva muito além dos gabinetes: no espaço público. Nos voltamos para a construção de novos paradigmas de políticas. A gestão pública e as instituições estão absorvendo riquezas, inteligências e valores ocultados por anos de falta de apoio e reconhecimento do Estado. (PCDB, p. 4, 2006).

Assim, tem-se que também para a gestão petista, há uma necessidade de parceria com a sociedade, ainda que aqui caracterizada de maneira distinta, sem o destaque que peessedebistas tinham dado à iniciativa privada. O capital político e cultural para a implementação da política governamental é difuso e seria mobilizado a partir da interlocução com a sociedade civil e com as instituições culturais preexistentes. Percebe-se, contudo, que há uma oposição à primazia da participação dos agentes privados, em evidente distinção do empresariado enquanto agentes centrais às ações governamentais que foram diretamente envolvidos na política de financiamento peessedebista. Não à toa, a gestão petista veio a destacar o “espaço público” e a “gestão pública” como locus de atenção primário. A construção da ideia de uma ausência ou omissão estatal anteriores que, a partir da ação governamental estava sendo dirimida, aparece novamente e com ênfase: “A cultura passa, enfim, a estar presente na agenda do país. Esperamos, assim, encerrar um ciclo de descompromisso do Estado para com o desenvolvimento cultural do Brasil.” (PCDB, p. 4, 2006).

Para estabelecer com maior ênfase a distinção dos seus antecessores, Juca Ferreira, então Secretário Executivo do MinC, decretou:

É absolutamente coerente que um governo de inspiração neoliberal tenha, de 1995 a 2002, enfraquecido e esvaziado sistematicamente a dimensão cultural e, conseqüentemente, o Ministério responsável pelo estímulo e apoio à dimensão criativa e inovadora da sociedade brasileira (PCDB, 2006, p. 5).

Ao passo que se imputou aos peessedebistas o esvaziamento da estrutura ministerial ligada à cultura, os petistas se apresentaram enquanto responsáveis por um resgate e pelo fortalecimento do aparato estatal ligado à gestão das políticas públicas culturais: “O governo tem chamado para si uma responsabilidade intransferível.” (PCDB, 2006, p. 6). Essa “missão e compromisso com o desenvolvimento do país” (PCDB, 2006, p. 6) se assentou na compreensão da cultura “como dimensão simbólica da vida social, como direito de cidadania, direito de todos os brasileiros e como uma economia poderosa, geradora de ocupação e renda” (PCDB, 2006, p. 6).

Ainda no que se refere ao papel do Estado em suas atribuições e responsabilidades, o documento é bastante enfático quanto ao que o grupo petista pretendeu imprimir:

Criar, fazer e definir obras, temas e estilos é papel dos artistas e dos que produzem cultura. Escolher o que ver, ouvir e sentir é papel do público. Criar condições de acesso, produção, difusão, preservação e livre circulação, regular as economias da cultura para evitar monopólios, exclusões e ações predatórias, democratizar o acesso aos bens e serviços culturais, isso é papel do Estado. (PCDB, 2006, p. 6).

Juca Ferreira reiterou uma perspectiva não dirigista, tanto ao reforçar a liberdade de criação do artista, quanto ao destacar a liberdade de consumo da plateia. Ao subscrever aos artistas o caráter criativo e ao público o escrutínio e a crítica, incluiu os demais aspectos de políticas culturais no rol dos afazeres estatais. Acesso, fomento à produção, regulação e fiscalização, são responsabilidade do Estado que, desta forma, deve prover as condições do direito à cultura em suas diferentes dimensões.

Em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique*⁶², por ocasião do Fórum Cultural Mundial (2007), Gilberto Gil retoma o seu posicionamento sobre o papel do Estado na condução das políticas públicas culturais, indicando a necessidade da cultura, a partir da noção de diversidade cultural, em contribuir para a diminuição das desigualdades sociais. O ministro defendeu que “a incorporação da diversidade em nossos corações - e em nossas instituições - é o reconhecimento de que diferenças culturais são positivas, mas desigualdades sociais não são e não serão jamais” (CP, p. 23, 2013). Assim, exaltou a relevância da diversidade das manifestações culturais ao mesmo tempo em que reiterou a cultura enquanto ação pública de foco social.

Ao atribuir à noção de hegemonia um indicativo da desigualdade, posto que “a hegemonia é um dos sintomas nocivos da desigualdade de forças, que se reflete em instituições reais, em poder real e legitimado, em acesso concreto de cada país à cultura e aos meios de se fazer conhecer e realizar” (CP, p. 23, 2013), Gil pareceu entender que seu oposto seria a harmonia. Aparentemente, ao utilizar-se do conceito de hegemonia e a ele se opor, Gil acreditava em uma perspectiva de conciliação de interesses, algum processo que viria a garantir uma igualdade de condições.

Além do aspecto político, Gilberto Gil destacou aspectos do conceito de cultura com o qual se filia: “Acredito que não basta somente associarmos cultura a ideais positivas classicamente assentadas entre nós, como a noção de lugar, de modos de viver, modos de ver e olhar.” (CP, p. 23, 2013). Assim, ao mesmo tempo em que reiterou a noção de cultura associada especialmente às contribuições da antropologia, Gil alertou que “Não se deve suprimir a complexidade e historicidade da ideia de cultura em nossos séculos e em nossos dias” (CP, p. 24, 2013).

Em que pese a ênfase à historicidade, Gil em seu artigo reivindicou em vários momentos a ideia de diversidade cultural como saída para os desafios impostos pela modernidade e, mais adiante, a pós-modernidade. Filiou-se à perspectiva de um tempo presente multipolar, ao que intitulou “planeta multicêntrico”

⁶² Artigo intitulado “Hegemonia e diversidade cultural”, originalmente publicado no *Le Monde Diplomatique* Brasil, em 17 de janeiro de 2007.

(CP, p. 25, 2013), destacando as dificuldades da transição entre uma era feudal para uma outra na qual o iluminismo renascentista reinou: “O tempo do renascimento europeu mudou radicalmente [...] essa direção da imaginação humana. (CP, p. 25, 2013).

Ao discorrer sobre uma transição sócio-histórica do pensamento, na qual abordou a inserção de noções identificadas com o pós-modernismo, indicou que o antropocentrismo da era moderna, em crise, revelou “um planeta multicêntrico, com muitas narrativas e imagens de si próprio” (CP, p. 25, 2013). Tal processo de fragmentação teve, segundo Gil, um aspecto positivo, pois “libertou a nossa percepção de humano de gênese abstrata do espírito humanista e nos fez enxergar melhor a diversidade cultural do planeta” (CP, p. 26, 2013). Decreta, por fim, a prevalência da fluidez pós-moderna, indicando impactos de uma transição traumática, já que a “falta de planejamento narrativo das vidas dos trabalhadores e em nossas instituições fluidas [...] não mais oferecem o velho modelo de ocupação e estabilidade que ofereciam no começo do século XX”. (CP, p. 27, 2013).

Seu entusiasmo com a diversidade cultural e suas possibilidades de contribuição para a resolução de dilemas e conflitos, foi mais uma vez reiterada: “É ela (a diversidade cultural) que pode nos iluminar para resolver as formas atuais de assimetrias que se expressam [...] em formas de contrato que prejudicam autores” (CP, p. 28, 2013). Apresentou-a, por fim, como um desafio às instituições que, incapazes de “reconhecer e dar poder às populações detentoras de um saber real”, não foram capazes de reconhecer e incluir as populações “desprovidas do saber universitário e bacharelesco” (CP, p. 28, 2013), por inépcia ou despreparo.

No que se pode identificar enquanto leitura da atribuição estatal, Gil questionou não somente a ideia de que o Estado seria um agente cada vez menos relevante, como, no que se refere aos recursos necessários à manutenção das ações públicas, da naturalização de que “Os Estados estariam com os dias contados, cabendo então cortar e cortar instituições e seus gastos, inclusive os de cultura” (CP, p. 27, 2013). Aqui ficou bastante evidente a perspectiva de fortalecimento da capacidade de intervenção e ação estatais, mediante a disponibilidade e participação orçamentárias.

Em aproximação à postura peessedebista, Gil também reiterou uma aversão a um papel dirigente do Estado, contrária a um papel seletor da produção cultural, portanto: “Os Estados sabem que não são produtores de cultura, mas instituições que devem reconhecer a cultura e garantir direitos de identidade e acesso” (CP, p. 28, 2013). Neste aspecto, a diversidade cultural emergiu novamente como força motriz, incontornável, e fonte de desafios à institucionalidade estatal posto que “a defesa atual da diversidade estabelece um novo momento que [...] não vem no sentido da dissolução dos Estados-nações, mas da superação de um velho modelo de Estado e Nação.” (CP, p. 28, 2013).

Gil seguiu tendo a diversidade cultural enquanto fio condutor de seu argumento e, em relação ao impacto que teria sobre o Estado, indicou que “O futuro dos Estados e de suas novas e necessárias instituições está ligado à compreensão da diversidade. Essa nova realidade fractalizou-se em milhões de novos sujeitos” (CP, p. 28, 2013). Em novo rechaço ao caráter conflitivo do campo cultural, mobilizando a noção de hegemonia, Gil encerrou sua exposição reconhecendo e, ao mesmo tempo, apontando um caminho para a superação das assimetrias, uma vez que “A noção de diversidade pode se contrapor à realidade das hegemonias produzidas por assimetrias” (CP, p. 29, 2013). Assim, temos que o ministro petista enxergou a diversidade cultural como elemento pacificador das disputas de poder, com força suficiente em si e para si, de gerar o ambiente no qual “possamos nos completar uns aos outros para além da tolerância e para além do multiculturalismo” (CP, p. 29, 2013).

Seção 3. Autorretrato peessedebista

As políticas culturais predominantes na minha gestão foram o FNC e o incentivo fiscal. É como se você tivesse duas mãos: uma era o dinheiro que você podia conseguir pelo FNC e a outra era o dinheiro que você podia conseguir por incentivo fiscal, não sobrava dinheiro em lugar nenhum.

Francisco Weffort

A gestão de Francisco Weffort (1995-2002) envidou importe esforço institucional no sentido de consolidar os mecanismos de fomento à produção artística e cultural, com destaque para as leis de incentivo fiscal. Há nesse esforço o próprio fortalecimento do Ministério da Cultura, em espécie de estratégia de duplo aspecto: para consolidar os mecanismos de fomento foi preciso fortalecer o aparato institucional e, ao tornar mais efetivo o funcionamento destes mecanismos, a própria institucionalidade se fortaleceu.

Segundo a leitura do próprio Weffort, sua gestão ajudou a reverter um quadro anterior de turbulência: “Uma instabilidade institucional muito grande, que não era uma instabilidade institucional do ministério, era uma instabilidade institucional da política brasileira que repercutia no ministério” (WEFFORT, p. 95, 2011). Assim, um quadro geral de maior estabilidade também trouxe maior estabilidade ao ministério para que se pudesse superar “uma experiência que foi muito traumática na área cultural, que foi a experiência do governo Collor, porque ele acabou com a Lei Sarney, o que significou todo um tempo para fazer uma nova lei que foi a Lei Rouanet”. (WEFFORT, p. 95, 2011).

Entre as contribuições que Weffort destacou da gestão peessedebista, está justamente a de consolidação do incentivo fiscal. Diante de um cenário bastante prejudicado pela repercussão negativa de indícios de desvios na predecessora Lei Sarney, foi preciso desfazer a impressão de parte do empresariado que via o patrocínio com desconfiança. “Havia uma insegurança na área empresarial, que foi a área que passou a cooperar por meio dos incentivos fiscais. A experiência de terminar a Lei Sarney [...] traumatizou também o meio empresarial” (WEFFORT, p. 96, 2011).

Quanto à estrutura necessária para a gestão das políticas culturais, especialmente aquela ligada à avaliação dos projetos que visavam o acesso aos recursos públicos, Weffort identificou que a demanda aumentou substancialmente. Se antes do empenho de sua gestão “a visibilidade do Ministério da Cultura era muito pequenininha, você tinha tempo sobrando no ministério, tinha pessoal, de certa maneira, sobrando” (WEFFORT, p. 97, 2011), a partir da mediação junto ao empresariado, essa situação se modificou: “À medida que nós começamos a fazer uma campanha em prol das iniciativas empresariais e artísticas culturais [...], nós começamos a aumentar o número de projetos e fomos invertendo essa relação” (WEFFORT, p. 97, 2011).

Sobre a dinâmica dos recursos e conciliação dos interesses dos envolvidos na demanda por recursos, o ministro peessedebista indicou que “o grande problema do ponto de vista econômico no Ministério da Cultura é que você tem que equilibrar o interesse público, estimulado basicamente pelo orçamento direto, com o interesse privado” (SILVA; MIDDLEJ, p. 98, 2011). A ação do governante, neste sentido, cabia na identificação dos projetos com potencial para criar uma espécie de sinergia, capazes de produzir, a seu ver, “uma parceria entre os dois” (WEFFORT, p. 98, 2011).

Tal tarefa não se demonstrou singela na medida em que essa convergência passava pela necessidade de equilibrar o aporte dos recursos de natureza orçamentária direta e o incentivo fiscal, caracterizado enquanto gasto tributário. O orçamento próprio da pasta da cultura tinha de ser fatiado, sendo destinado tanto “para estimular investimento privado, mas na maior parte é para ser aplicado no fundo perdido em projetos que não tem nenhuma chance [...] de conseguir dinheiro privado.” (WEFFORT, p. 98, 2011). Assim, essa dupla frente de estímulo se estabeleceu enquanto um obstáculo “em termos de economia de cultura”, pois que “nosso problema era aumentar os dois lados, não era de suprimir um em favor do outro, era de aumentar os dois.” (WEFFORT, p. 105, 2011).

Em linhas gerais, quanto ao quadro encontrado pela sua gestão, Weffort demonstrou um reconhecimento dos feitos das gestões anteriores que, ainda que com limitações, tiveram contribuições relevantes. Entre o que se destacou das

contribuições anteriores está justamente o ordenamento jurídico refletido nos marcos legais das leis de incentivo, notadamente o PRONAC. “A prática do Estado brasileiro desde Sarney, desde 1988, tem sido no sentido de, efetivamente, levar o reconhecimento da cultura como um direito.” (WEFFORT, p. 109, 2011). Isso, contudo, não significou atestar que a cultura tenha encontrado um lugar de maior destaque no que se refere ao direito individual e coletivo, na sua relação com a noção de cidadania. Ainda assim, Weffort não imputou aos seus predecessores responsabilidade exclusiva:

em minha opinião, a cultura ainda não chegou a ser tratada como direito. Não por falta de ação neste rumo, mas por falta de recursos aplicados na cultura para uma ação mais intensa, porque o Brasil tem recurso para isso (WEFFORT, p. 109, 2011).

José Álvaro Moisés, segundo na hierarquia do MinC peessedebista, quem foi secretário nacional de Apoio à Cultura no primeiro mandato (1995 a 1998) e, no período seguinte (1999 a 2002), secretário do Audiovisual, destacou o feito do governo peessedebista em relação à institucionalidade específica das políticas públicas culturais: “No período de Fernando Henrique Cardoso, o esforço feito pelo governo foi, em primeiro lugar, consolidar o Ministério da Cultura” (MOISÉS, p. 113, 2011). Considerando os períodos anteriores, com mudanças constantes no comando da pasta e mesmo o seu rebaixamento a Secretaria, a manutenção do MinC e de sua equipe diretiva durante todo o período do governo PSDB, corrobora a sua impressão.

Moisés, contudo, atribui ao governo Collor uma importante mudança no modelo de fomento estatal. Ao descrever o funcionamento da Lei Sarney, mecanismo que foi substituído sob o governo Collor, percebeu similitudes, mas também distinções: “Embora ela já advogue a parceria entre Estado e empresas privadas, na verdade, a participação do Estado é estritamente no sentido de receber os projetos culturais e cadastrá-los” (MOISÉS, p. 113, 2011). Esse papel quase protocolar e burocrático, mantinha “a negociação [...] estritamente no plano do mercado.” (MOISÉS, p. 113, 2011).

Assim, Moisés teve sua própria leitura crítica da participação do mercado em relação ao fomento, percebeu e reconheceu que avanços importantes já tinham sido feitos uma vez que durante o governo Collor “esse novo modelo, diferentemente do anterior [referindo-se à Lei Sarney], que agora estava muito apoiado sobre a possibilidade de o mercado ajudar a organizar, contribuir e, principalmente, financiar, é radicalizado” (MOISÉS, p. 112, 2011). Essa inflexão percebida por Moisés não ocorre sem produzir outros efeitos negativos posto que:

o governo Collor [...] introduz uma concepção de PPP por meio da Lei Rouanet. Mas, ao mesmo tempo, retira completamente o Estado não só da Embrafilme, como também de outros organismos. O que significa que a tentativa é de se erigir um modelo estritamente orientando pelo mercado. (MOISÉS, p. 112, 2011).

Portanto, o secretário nacional de Apoio à Cultura peessedebista indicou sua preocupação na redução da participação estatal no fomento à produção artística brasileira ocorrida no governo Collor e apontou a pretensão de “criar um modelo semelhante [referindo-se ao modelo estadunidense] que pudesse de alguma maneira compor um sistema de financiamento da cultura” (MOISÉS, p. 113, 2011). Esse sistema, no caso brasileiro, teria como alicerces tanto o financiamento direto, via Fundo Nacional de Cultura, como o incentivo fiscal, capaz de “financiar cultura com esses dois pilares: o financiamento público direto e o financiamento do incentivo fiscal, apoiados na participação da sociedade civil.” (MOISÉS, p. 114, 2011).

Seguindo uma linha de autoanálise de sua atuação, Moisés reconheceu que “As leis de incentivo tiveram um papel muito importante, provavelmente majoritário no sentido que tinha mais recursos do que os recursos diretos.” (MOISÉS, p. 119, 2011). Assim, é assumido o descompasso entre a participação dos dois pilares supostos, quais sejam o de financiamento direto e o de incentivo fiscal. Moisés reconheceu que a prevalência do incentivo fiscal foi fonte de assimetrias, posto que “É evidente que uma política cultural apoiada exclusivamente sobre o incentivo fiscal cria um elemento de desequilíbrio” (MOISÉS, p. 116, 2011). O diagnóstico trazido por ele acerca da política de incentivo fiscal dialoga com a questão da prevalência do interesse das empresas, seja pela estrutura da arrecadação de tributos, seja pelo

local de atuação: “ela concentra recursos em algumas regiões e não cria mecanismo de apoio para as regiões menos favorecidas ou para projetos que não têm propriamente inserção de mercado” (MOISÉS, p. 116, 2011),

O ministro Weffort, ao discorrer sobre aspectos da concentração dos recursos oriundos do incentivo fiscal e sobre o debate público que advém da sua aplicação, opinou que “alguma discussão sobre as leis de incentivo que eu acho mais ideológica do que inspiradas numa discussão de fato” (WEFFORT, p. 108, 2011). Assumindo a dificuldade de modificar este quadro que acometeu o seu próprio governo, mas, ao mesmo tempo, apontando que o governo posterior dos petistas também não foi capaz de solucioná-lo, o ministro peessedebista, Weffort declarou que “é difícil de resolver, tanto que o Gil continuou batendo nisso, o novo ministro [referindo-se a Juca Ferreira] continua batendo nisso e não muda, porque não mudou até aqui porque não é uma questão só de falar” (WEFFORT, p. 108, 2011). Para superar o problema da concentração dos recursos, Weffort identificou ser necessário superar o caráter histórico da concentração da própria atividade econômica: “É preciso ter uma forma efetiva diante dessa desigualdade econômica tremenda” (WEFFORT, p. 108, 2011).

Instado a avaliar o funcionamento das políticas de fomento de sucessores petistas, Moisés indicou uma percepção de aumento no grau da burocracia instalada: “O retorno que eu tenho sempre é que as coisas ficaram muito mais complicadas do ponto de vista de aprovação de projetos, acompanhamento e execução” (MOISÉS, p. 122, 2011). No que toca ao orçamento ministerial, Moisés reconheceu que “houve um acréscimo, particularmente no segundo mandato Lula, o que acho benéfico, importante” (MOISÉS, p. 122, 2011), mas não sem reforçar a manutenção de problemas por ele também enfrentados já que “desde o primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, o ministro Gilberto Gil e os assessores do ministério falaram em modificar a Lei Rouanet e até hoje não tem uma proposta devidamente consolidada” (MOISÉS, p. 122, 2011). Em tom crítico, colocou a sua percepção sobre essa permanência:

Isso é meio incompreensível. Nós deixamos, quando saímos, sugestões. Nos últimos meses do governo Cardoso, eu coordenei, pelo lado da cultura, a equipe de transição do governo Cardoso para o governo Lula. Nós deixamos um relatório com recomendações. Existe um relatório grande de todos os setores e um relatório específico do audiovisual, inclusive de modificações da Lei Rouanet. Eu entendi que isso não foi devidamente considerado, e agora as propostas que estão sendo feitas até agora eu não entendi. (MOISÉS, p. 122, 2011).

Assim Moisés, ao indicar que a gestão da qual fez parte não somente havia diagnosticado, mas alertado do problema aos seus colegas sucessores, jogou por sobre a gestão petista uma responsabilidade por não promover mudanças mais significativas dos mecanismos de fomento. Veremos na próxima seção como o governo do PT viu essa questão da concentração dos recursos e da prevalência do incentivo fiscal, assim como suas ações e percepções de si enquanto governantes.

Seção 4. Autorretrato do governo PT

Na minha gestão, foram realizadas várias ações, vários programas ligados a essa nova concepção de protagonismo popular.

Gilberto Gil

Nesta seção a análise se ateu aos depoimentos dos Ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, sendo que o primeiro esteve à frente do MinC a maior parte dos governos Lula, entre 2003 e 2008 e, o segundo, fez espécie de administração tampão, terminando o período lulo-petista ao ocupar o cargo de 2008 a 2010. Importante salientar que Juca Ferreira fez parte de todo o período, ocupando o cargo de Secretário Executivo da pasta entre 2003 e 2008 quando, então, assumiu a sua titularidade.

Um dos pontos de destaque que Gil indicou da sua gestão diz respeito à produção de informações e estatísticas sobre o setor cultural, em especial àquelas ligadas à gestão pública. “Eu diria que uma das iniciativas importantes do ministério durante a nossa gestão foi a contratação de projetos estatísticos, de obtenção de dados sobre o desempenho das ações culturais” (FERREIRA, p. 127, 2011). O MinC estabeleceu parcerias com instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras instituições como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a fim de gerar informações e indicadores da área cultural.

Tais parcerias geraram publicações de cadernos especiais e estudos que ainda hoje contribuem para a pesquisa, análise e planejamento de políticas públicas culturais. Assim, segundo o Ministro Gil, em contraste às gestões anteriores, “São mensurações que não eram feitas, por isso eu disse que essa é uma das coisas importantes do ministério: dados mínimos confiáveis sobre o desempenho de áreas culturais importantes” (FERREIRA, p. 127, 2011). Juca Ferreira, complementou o olhar do colega Gil indicando ainda que a ausência de informações e indicadores se relacionam a falta de objetividade da gestão anterior: “o único ministério que quando houve o censo não fez o convênio com o IBGE para saber informações da

sua área, porque não tinha objetividade na gestão, ele não era pensado como política pública” (FERREIRA, p. 138, 2011).

Tal iniciativa pode, de fato, ser compreendida como uma ação de gestão importante e não recorrente, posto que pesquisas anteriores de produção de dados sobre o setor cultural eram amplas e pouco informativas, com dados agregados gerais de baixo potencial explicativo. Não se pode perceber, contudo, alusão a como os resultados destes estudos foram assimilados e mobilizados a fim de orientar as ações governamentais do MinC no período petista.

No que se refere ao posicionamento de Gil frente ao papel do incentivo fiscal, percebeu-se um posicionamento crítico e uma necessidade de estabelecer uma distinção quanto a sua gestão: “O fato é que procuramos deixar claro o entendimento de que a lei de incentivo é uma estrutura complementar às políticas culturais de estado” (MOREIRA, p. 130, 2011). O destaque que se deu a uma leitura crítica que, em dados momentos se apresenta quase como avessa ao incentivo fiscal, foi perceptível:

A nossa compreensão é a de que ela deveria ser uma política complementar às políticas vindas a partir do orçamento, a partir da capacidade direta dos fundos. Parece-me que na versão anterior ocorria exatamente o inverso. A principal política pública vinha por meio da lei de incentivo. Acho que procuramos, pelo menos, equilibrar mais as coisas (MOREIRA, p. 130, 2011).

Em evidente e explícita crítica aos seus antecessores peessedebistas, Gil cita nominalmente a “cultura é um bom negócio, como era o slogan da gestão anterior” (MOREIRA, p. 130, 2011). Para o ministro essa iniciativa do governo anterior seria a síntese de “uma visão que compreende [...] o modus operandi dos Estados Unidos, em que não há instituições públicas de cultura fazendo políticas públicas culturais e toda a política cultural é deixada nas mãos da iniciativa privada” (MOREIRA, p. 130, 2011). Depreende-se desta afirmação que Gil entendeu que, para considerar políticas públicas culturais como realmente existentes, era necessária uma institucionalidade específica para sustentá-la. Assim, a alegada primazia da iniciativa privada, percebida como central às pretensões peessedebistas, não constituiriam uma efetiva política pública cultural. Ademais, a

iniciativa privada aparece em abstrato, como um agente que teria tido um protagonismo em termos de definição da política cultural.

A crítica de Gil se estende também aos mecanismos de fomento baseados em incentivo fiscal. Quanto a isso o ministro apresentou seu diagnóstico: “Já é muito consolidado o uso da renúncia fiscal, pelo setor privado, para políticas que, na maioria dos casos, não se alinha com a visão das políticas do Estado. Ela contempla interesses diretos das empresas” (MOREIRA, p. 131, 2011). Políticas de Estado não foram exatamente caracterizadas e, neste sentido, foram compreendidas como políticas de caráter perene, continuado, que ultrapassam governos distintos. No caso do incentivo fiscal cultural, trata-se de uma das estratégias mais longevas de estímulo setorial no Brasil, principalmente se tomamos em conta que ela se inicia com a Lei Sarney, datada de 1986.

Ferreira, ao comentar sobre o mecanismo de incentivo fiscal, apontou que “a renúncia se mantém como mecanismo, só que como mecanismo auxiliar, e não como o que disponibiliza a principal quantidade de recursos, porque não há política possível” (FERREIRA, p. 145, 2011). Assim, tem-se que também os membros do governo petista reconhecem, mesmo sem a ênfase peessedebista e com críticas mais recorrentes, que o incentivo cultural compõe o sistema de financiamento à produção artística e cultural. Assim como os peessedebistas, indicou que sua gestão promoveu um incremento significativo nos recursos orçamentários da pasta “Nós fizemos o “milagre dos peixes”. Saímos de 0,2% para 0,6% do recurso. O crescimento, em termos quantitativos, foi enorme.” (FERREIRA, p. 143, 2011).

Quanto à necessidade de lidar com as assimetrias historicamente conhecidas de concentração regional de recursos e, conseqüentemente restrição da oferta de bens e serviços culturais, Ferreira postulou que “Reformulamos a Lei Rouanet, apresentando um leque de mecanismos que tira a prioridade da renúncia e passa para o fundo” (FERREIRA, p. 145, 2011). Ao mencionar essa reformulação o então Ministro se referiu ao Projeto de Lei nº 6.722/2010, um dos últimos atos

formais de mudança legislativa do governo petista que, entretanto, não foi aprovado⁶³.

Juca Ferreira, segundo em comando por parte expressiva do período petista, é ainda mais enfático que o colega ao descrever as condições com as quais se depararam ao chegarem ao poder. No que tange ao MinC “era um ministério acanhado. Não tinha padrões, normas, políticas, a não ser ocasionalmente em alguma instituição; não se tinha uma noção da cultura como uma necessidade fundamental para os seres humanos” (FERREIRA, p. 136, 2011). Ferreira descreveu uma espécie de caos institucional, análoga a um desgoverno. Apontou a ausência de procedimentos mínimos organizacionais, verdadeiro quadro de acefalia ministerial. Ainda que fosse frágil a institucionalidade disponível, parece mais um artifício discursivo que uma descrição concisa da estrutura encontrada.

A fim de demarcar mais claramente sua posição, Ferreira reclamou o que se pode caracterizar como uma distinção de ordem conceitual em torno da ideia de cultura que, de toda forma, já vinha sendo mobilizada anteriormente pelos membros do governo petista. “Os seres humanos não se satisfazem apenas satisfazendo as necessidades materiais, diferentemente de todos os outros animais. Não se tinha a compreensão de que era um direito de todo o cidadão brasileiro” (MOREIRA, p. 136, 2011). Aparentemente ignorando o que seus antecessores também tinham em conta, ou seja, a prescrição da cultura enquanto um dos direitos constitucionais previstos ainda que não garantidos em plenitude, Ferreira seguiu em tom crítico ao caracterizar a gestão Weffort como desastrada já que “o ministério não se sentia responsabilizado em formular políticas públicas. Era uma gestão subjetiva” (FERREIRA, p. 136, 2011). Corroou seu olhar pejorativo sobre a gestão do governo peessedebista ao resumir que seus feitos giravam em torno da “gestão de “balcão”, que traduzindo para uma linguagem mais aberta era uma troca de recursos por prestígio” (FERREIRA, p. 136, 2011).

⁶³ Apresentado à Câmara de Deputados em janeiro de 2010, o referido projeto de lei também conhecido como Procultura, propõe uma série de mudanças no atual PRONAC com destaque para a equalização entre os recursos destinados ao incentivo fiscal e ao Fundo Nacional de Cultura. A última movimentação do projeto que se encontra no Senado Federal data de 08/04/2019.

“Talvez tenha sido na área da cultura em que a lógica liberal mais se aprofundou” (FERREIRA, p. 137, 2011), disse Ferreira quanto ao quadro posterior ao período ditatorial da institucionalidade da cultura. Entre os seus desejos e, talvez, o de sua gestão, e os seus feitos, havia uma distância perceptível: “Criamos o Ministério da Cultura, mas não fomos capazes, de fato, de levar às últimas consequências, definindo claramente qual é o papel do Estado.” (FERREIRA, p. 137, 2011). Ainda que sua reflexão se assente em uma perspectiva mais alargada, não conscrita a um único governo, sua constatação do insucesso em implementar uma política de Estado para a área cultural foi associada a um quadro anterior de difícil superação. O período de censura e autoritarismo foi seguido “logo depois [da ditadura], por uma década de discurso neoliberal, quando o Estado era visto como um ente superado, um resquício de conjunturas passadas” (FERREIRA, p. 137, 2011). Assim, a seu ver, os peessedebistas agravaram um quadro mediante à retração da participação estatal, uma renúncia ao seu potencial e necessário protagonismo.

As gestões petistas assumiram o desafio de enfrentar as consequências de uma era de ausência e omissão estatais: “Foi fundante de toda a nossa ação a necessidade de se definir claramente o papel do Estado, que seria criar as condições necessárias para o pleno acesso, a liberdade de criação e o desenvolvimento cultural” (FERREIRA, p. 137, 2011). Para atingir os objetivos auto estabelecidos, foi necessário modificar a base conceitual de orientação do governo: “ampliamos o conceito de cultura. Cultura não é só arte, muito menos arte consagrada. A cultura é todo corpo simbólico do país” (FERREIRA, p. 137, 2011). Assim, segundo Ferreira, os petistas primaram pela afirmação e caracterização das atribuições do Estado, tendo por base um conceito alargado de cultura e estabelecendo alguns marcos legais para tal.⁶⁴

Ferreira descreveu como uma das ações do governo petista “termos reconhecido que a cultura é parte das políticas públicas” (FERREIRA, p. 138, 2011).

⁶⁴ Um dos marcos legais mais relevantes aprovados durante os governos Lula foi a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que institui o Plano Nacional de Cultura. Contudo, conforme a data de aprovação da lei indica, sua aprovação vai produzir mais efeitos após o período abarcado por esta pesquisa.

A concepção sobre políticas públicas não fica evidente na construção de Ferreira, a exemplo da falta de caracterização do termo *política de Estado* em outros momentos, mas foi compreendida como conjunto de ações, procedimentos, normas e programas promovidos a partir da estrutura estatal. Assim, a ideia de que a cultura não fazia parte desse conjunto, pareceu um equívoco ou um recurso retórico de distinção.

Seção 5. O PRONAC como base empírica de dados, aspectos do seu funcionamento e breves notas metodológicas

A nova lei, em um momento de escassez de recursos estatais, funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República. O Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão.

Antônio Albino Rubim

Nesta seção se apresentam aspectos do funcionamento e da metodologia para o tratamento dos dados do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), obtidos através do Sistema de Acesso às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC). O referido sistema dá acesso às informações de propostas culturais que visam a obtenção de recursos públicos de fomento direcionadas ao Governo Federal é o responsável por gerir o processo de avaliação. Assim, o PRONAC, na perspectiva desta pesquisa, foi considerado: 1) suficientemente amplo em sua abrangência, pois alcança todo o território nacional (mesmo que de maneira desigual); 2) significativamente diversificado quanto às linguagens artísticas, produtos e processos culturais permitidos; e 3) de longa duração, posto que seu marco legal remonta ao início da década de 1990. Aspectos sobre o funcionamento do programa, seus princípios, mecanismos previstos, e escolhas metodológicas para a compilação e organização das informações, serão inicialmente apresentadas para que, na próxima seção, se proceda à apresentação e análise propriamente.

O PRONAC, o mais longo marco legal de fomento à produção artística e cultural no Brasil e um dos programas de políticas públicas mais antigo do país ainda em funcionamento independentemente da área de políticas públicas e de atuação estatal, é considerado elemento central à sustentabilidade financeira das políticas públicas culturais. Apesar de problemas na sua implementação, críticas contundentes sobre a concentração de recursos, dificuldades por parte de diversos proponentes em acessar editais ou captar recursos, controvérsias quanto ao caráter público dos projetos e iniciativas, é necessário reiterar que se trata do principal instrumento em âmbito nacional de fomento à produção artística e cultural.

Foi a partir da compreensão de que tais instrumentos são centrais para a sustentação dos sistemas de cultura e para a efetivação das políticas culturais, que se buscou promover uma avaliação mais aprofundada deste que se tornou um dos principais mecanismos de apoio à produção cultural e artística brasileiras. A escolha em se privilegiar a avaliação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), compreendido aqui como uma política pública de extrema relevância para o fomento da atividade cultural e artística, assenta-se em características como a longevidade, a amplitude e a diversidade. Trata-se de um programa resiliente, com mais de duas décadas de existência, forjado ainda durante a transição democrática, se considerarmos a Lei Sarney como sua antecessora direta, e que tem resistido a mudanças mais ou menos drásticas de governo. É abrangente tanto no que se refere ao território quanto aos perfis de projeto, produto e proponente. Contempla uma diversidade extremamente significativa quanto às linguagens artísticas e temas da cultura.

A avaliação do PRONAC consiste, portanto, num esforço de integração da avaliação propriamente dita ao processo de formulação e monitoração de políticas. Realizar tal análise, considerando o período em que os governos FHC e Lula buscaram implementar seus diferentes estatutos e programas de governo, fornece subsídios relevantes para compará-los.

Dentre as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), as que aludem de maneira mais direta à dimensão da produção artística e cultural estão as de “contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais” (Art. 1º, I) e a de “estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória (Art. 1º, VIII). Para a consecução destas e de outras finalidades, cria três mecanismos distintos para sua implementação: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o Incentivo a projetos culturais (Art. 2º, I, II e III). O quadro 3 abaixo sintetiza algumas das principais características, diferenças e caráter complementar dos instrumentos de consecução das finalidades do PRONAC previstas em lei:



Figura 2: Os mecanismos do Programa Nacional de Apoio à Cultura, ramificações e principais características de funcionamento e origem dos recursos financeiros. Elaborado pelo autor.

Enquanto os mecanismos de incentivo cultural e o FNC foram implementados, o Ficart, espécie de mecanismo intermediário, nunca o foi. Faz-se relevante explicar que a principal singularidade dos mecanismos de financiamento público à cultura, no Brasil, reside na forma de implementação do apoio estatal: 1) via fomento direto (ou orçamentário), a partir de recursos arrecadados pela União e alocados por determinação governamental nos instrumentos que compõem o orçamento (Lei do Orçamento Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Planos Plurianuais), enquanto despesas públicas; e 2) indireto (ou tributário⁶⁵), através de renúncia fiscal, forma na qual o Estado deixa de arrecadar parte dos impostos e contribuições a ele devidos; nesta modalidade a primazia na escolha dos projetos é do contribuinte, ou seja, há maior protagonismo e ingerência de agentes de mercado. As informações sobre os dois principais mecanismos de financiamento público em âmbito federal, notadamente o FNC e o instrumento de incentivo cultural, indicam que a forma de apoio através de renúncia fiscal é preponderante. Os

⁶⁵ Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário. Tais gastos visam "atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte" (Ministério da Economia, 2019, p. 5).

recursos disponíveis para os mecanismos efetivados são bastante assimétricos: a proporção é de cerca de 1 para 10⁶⁶.

Cabe esclarecer que enquanto o FNC distribui os recursos orçamentários principalmente por meio de programas concorrenciais e editais públicos de seleção, no incentivo fiscal os recursos são viabilizados através de autorização a projetos culturais que, a partir basicamente da avaliação de conformidade à lei e normativas infra legais, tornam-se aptos a captar recursos junto à iniciativa privada. Apesar de reconhecer as distinções entre as duas formas de financiamento, cada qual com sua dinâmica de captação, filia-se ao entendimento que ambos são de caráter público, sendo considerados por isso mesmo, quanto à sua natureza, recursos públicos.

Para se ter uma avaliação precisa do volume de recursos e quantidade de projetos que o programa viabilizou desde sua criação, deve-se ressaltar um total de recursos superior a R\$ 20,3 bilhões, aportados em cerca de 63 mil projetos culturais de todas as regiões do país (Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, SALICNET⁶⁷). Em termos da diversidade de linguagens, formatos e expressões, o programa também é abrangente, uma vez que possibilita a apresentação de projetos de uma infinidade de áreas culturais e linguagens artísticas desde o teatro, a dança, a música, a literatura e as artes visuais, passando por intercâmbio e patrimônio cultural, produção televisiva e cinematográfica, arqueologia, cultura popular e jogos eletrônicos⁶⁸.

Quanto à acessibilidade ao programa, tendo em conta a gama de agentes aptos a apresentar propostas de projetos, verifica-se que há uma variedade ampla de possibilidades. Tanto pessoas físicas com atuação na área cultural quanto pessoas jurídicas públicas ou privadas de natureza cultural (com ou sem fins

⁶⁶ Enquanto o FNC distribuiu recursos orçamentários da ordem de R\$ 1,9 bilhão ao longo de toda vigência do PRONAC, através do incentivo cultural foram captados recursos da ordem de R\$ 18,5 bilhões (SALICNET, 2019).

⁶⁷ Foram considerados todos os projetos registrados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura independentemente do mecanismo de apoio, inclusive programas especiais, que receberam ou captaram recursos.

⁶⁸ São 175 as categorias e subcategorias em que se pode enquadrar um projeto cultural. Além da diversidade de linguagens e de expressões, é notável o número de finalidades permitida aos projetos (Dados Abertos, 2018).

lucrativos), estão previamente autorizadas, mesmo que esse amplo leque não garanta automaticamente acesso aos recursos financeiros, que podem advir tanto da renúncia fiscal quanto do orçamento público, como se verá com maior detalhamento adiante.

Antes de abordar alguns dos possíveis problemas identificados e expor os dados em perspectiva comparada entre os períodos FHC e Lula, fez-se necessário compartilhar algumas questões metodológicas gerais. Enquanto recorte temporal, tomou-se como parâmetro o período de 1996 a 2009. A exclusão do primeiro ano do período dos governos peessedebistas foi necessária, já que tomando como base o número de propostas, projetos aprovados e recursos captados, percebeu-se que o nível de atividade em anos anteriores a 1996 era significativamente baixo⁶⁹. A fim de manter uma simetria para a comparação entre os governos, fez-se a escolha de eliminar o último ano dos governos petistas, qual seja o de 2010, preservando o potencial de comparação ano a ano, período a período, e também no conjunto.

Sempre que houver valores contábeis, estes foram corrigidos pela média aritmética simples do somatório do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPC-A), medido pelo IBGE, e do Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁷⁰. Para tanto, foi utilizada a calculadora do Banco Central do Brasil⁷¹ e tomadas as datas iniciais como dezembro de cada ano até dezembro de 2020. Os dados sobre os projetos foram extraídos de duas plataformas do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura e datam de fevereiro

⁶⁹ A proporção do número de projetos apresentados, aprovados e com captação no ano 1995 em relação a 1996 ficou em 36,5%, 2,7% e 24,5%, respectivamente. Os valores, também por categoria, em 36,0%, 6,0% e 21,4%.

⁷⁰ A escolha em se trabalhar com a média dos dois principais índices de medição da variação inflacionária ao invés de priorizar um deles, diz respeito à maior cobertura que se tem de produtos e serviços medidos por cada um. Enquanto o IPCA mede a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, o IGP-M foca-se em preços de atividades produtivas passíveis de serem sistematicamente pesquisadas (produtivas, de consumo e construção civil). Considerando o amplo espectro de necessidades envolvidas na execução de projetos culturais (serviços, bens consumíveis, entre outros), e a diversidade de possibilidades de uso dos recursos que os instrumentos de fomento permitem (aquisição de bens duráveis, construção e melhorias físicas de espaços culturais, entre outras), tomou-se que a média destes índices corresponde melhor à necessidade de atualização dos valores encontrados.

⁷¹ Calculadora do Banco Central do Brasil disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 09/05/2021.

de 2021⁷². Por fim, é importante ter em conta que os dados são atualizados diariamente, portanto, deve-se considerar que são dinâmicos, mesmo que possamos considerar que, quanto mais antigos, mais consolidados.

⁷² SALICNET disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php#>. Novo Salic disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>

Seção 6. Os números do PRONAC (1996 – 2009)

Nesta seção são apresentados os dados do PRONAC, a partir do SALIC, acerca de uma miríade de dimensões. Começou-se pela observação do somatório de recursos e número de iniciativas ou projetos culturais encaminhados ao incentivo cultural de acordo com a sua situação de apresentado (APT), aprovação (APV) ou captação (CAP). Trazer essas informações para o contexto da análise serviu para traçarmos um panorama do período dos governos peessedebistas e petistas, no que se refere à disponibilidade de recursos financeiros para projetos culturais. São informações quanto ao número de projetos, valores médios, distribuição geográfica, natureza da origem do recurso, entre outras informações relevantes.

Nesse sentido, destacaram-se as informações quanto ao investimento privado e à renúncia fiscal, dada a natureza de cada uma. A primeira é de origem privada, um aporte feito por um agente não-estatal que disponibiliza recursos próprios para a complementação do seu patrocínio (ou doação, especialmente no caso de pessoas físicas). A renúncia fiscal foi tratada como recursos públicos, gastos tributários, considerando que a sua destinação inicial seria a arrecadação primária como parte do orçamento próprio federal. Também com essa característica de recurso financeiro estatal, estão os recursos destinados através do Fundo Nacional de Cultura; diferente da renúncia, o uso de tais recursos são prerrogativa governamental, sendo a base de seus programas e ações próprios.

Antes de analisar os dados do PRONAC propriamente, cabe esclarecer a taxonomia do SALIC que trata as iniciativas culturais em três categorias distintas, atreladas ao status de cada uma delas. Como se trataram dados já consolidados de mais de uma década atrás, a categoria dos apresentados diz respeito às propostas culturais recebidas, mas que não foram autorizadas a captar, ou seja, não lograram superar as etapas preliminares de análise de conformidade de conteúdo, documental, ou de equilíbrio orçamentário, isoladas ou concomitantemente. Os aprovados por sua vez são as propostas que foram convertidas em projetos autorizados à captação, sem distinguir se tiveram êxito em adquirir recursos ou não. A terceira e última situação, a de captados, diz respeito aos projetos que além de autorizados, tiveram sucesso em obter recursos, não sendo possível, contudo,

indicar em que proporção a captação atingiu os totais autorizados por projeto. Dito de outra forma: os captados tiveram algum aporte de recursos, mas, se foram suficientes ou não para a execução plena dos projetos, não se pode aferir somente por este enquadramento. Não obstante tal limitação, foi possível extrair informações relevantes quanto aos quantitativos de iniciativas em cada uma das categorias, bem como aferir os valores financeiros médios por ano e por projeto, conforme o caso.

A figura 3, em formato de gráfico a seguir, traz os quantitativos de iniciativas culturais por categorias: apresentados (APT), aprovados (APV) e captados (CAP). As ondas representam os valores conforme a categoria e as colunas representam o número absoluto de iniciativas apresentadas, por ano. Já as cores escolhidas auxiliam para o estabelecimento da correspondência entre as categorias.

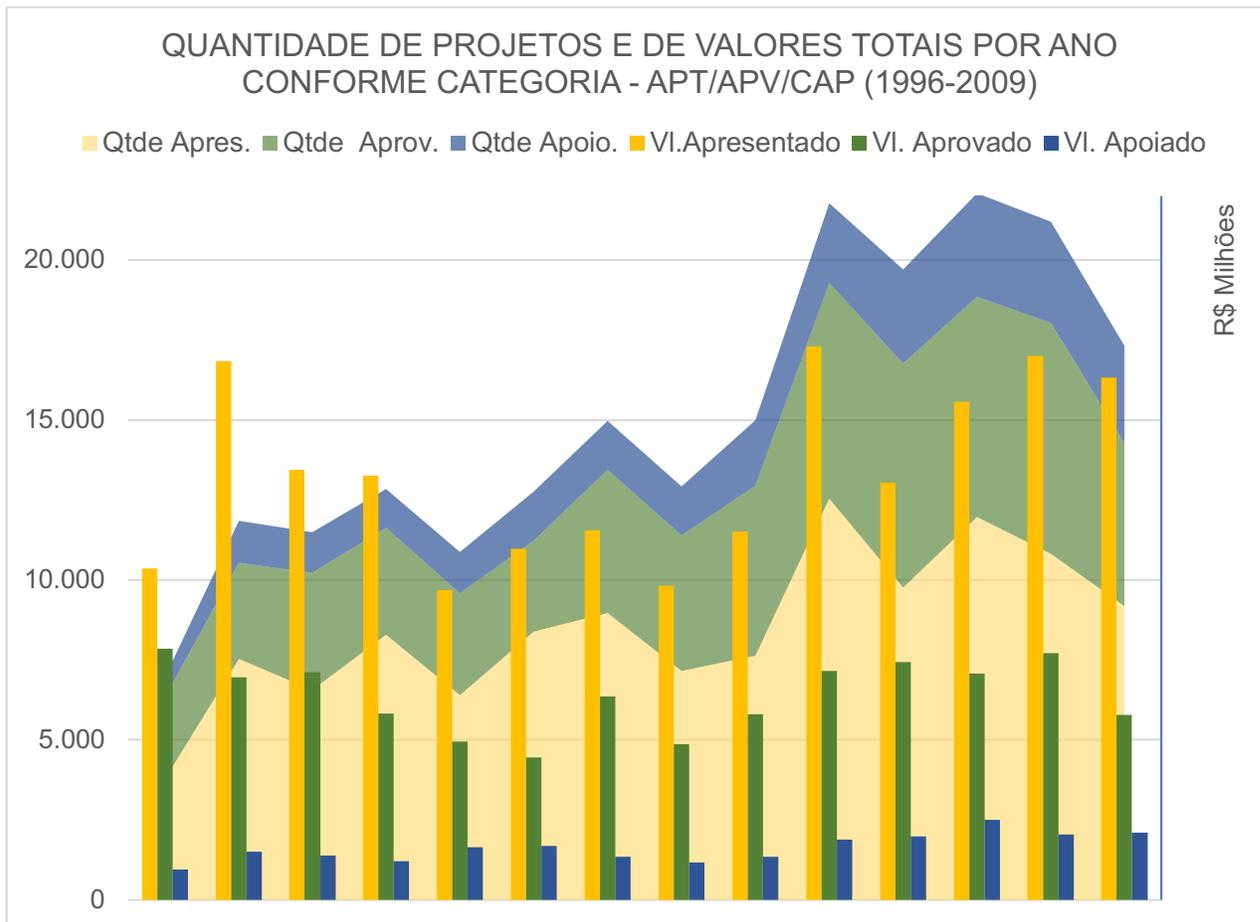


Figura 3: Quantidade de projetos e de valores totais por ano conforme categoria – apresentado, aprovado e captado (1996-2009). Fonte: Salic. Elaborado pelo autor.

Quanto aos recursos, verificou-se que a distância entre o total pleiteado foi significativamente superior ao autorizado em todo o período (verificável através das colunas amarela e azul). Já o valor autorizado, em menor proporção, foi ainda assim significativamente superior ao montante efetivamente captado pelos projetos. Nessa seara, portanto, não se percebe que houve uma mudança entre os diferentes períodos dos governos do PSDB e do PT.

Conforme os dados constantes na tabela 3 abaixo, pode-se aferir que a quantidade de projetos nas três categorias durante o período peessedebista foi significativamente inferior ao período petista. Contudo, os montantes de recursos em valores absolutos foram próximos:

ANO	APRESENTADO		APROVADO		CAPTADO	
	projetos	total/ano (milhões)	projetos	total/ano (milhões)	projetos	total/ano (milhões)
1996	3.773	R\$ 11.780,95	2.552	R\$ 8.917,66	624	R\$ 1.078,52
1997	7.535	R\$ 19.139,90	3.011	R\$ 7.915,11	1.299	R\$ 1.713,96
1998	6.559	R\$ 15.269,09	3.669	R\$ 8.077,70	1.258	R\$ 1.577,09
1999	8.281	R\$ 15.077,15	3.346	R\$ 6.625,09	1.221	R\$ 1.377,74
2000	6.406	R\$ 11.004,29	3.174	R\$ 5.613,23	1.292	R\$ 1.871,86
2001	8.393	R\$ 12.470,58	2.840	R\$ 5.056,38	1.540	R\$ 1.913,07
2002	8.969	R\$ 13.118,46	4.476	R\$ 7.224,60	1.527	R\$ 1.536,47
2003	7.163	R\$ 11.159,56	4.222	R\$ 5.541,74	1.543	R\$ 1.318,91
2004	7.637	R\$ 13.090,82	5.304	R\$ 6.595,47	2.042	R\$ 1.540,77
2005	12.553	R\$ 19.659,59	6.739	R\$ 8.129,72	2.476	R\$ 2.151,26
2006	9.766	R\$ 14.827,88	6.997	R\$ 8.443,42	2.936	R\$ 2.259,11
2007	11.972	R\$ 17.690,02	6.877	R\$ 8.041,56	3.236	R\$ 2.837,89
2008	10.816	R\$ 19.318,01	7.214	R\$ 8.766,21	3.169	R\$ 2.316,45
2009	9.192	R\$ 18.542,38	5.080	R\$ 6.572,21	3.042	R\$ 2.380,06
MÉDIA	8.501	R\$ 15.153,48	4.679	R\$ 7.251,44	1.943	R\$ 1.848,08
PSDB	7.131	R\$ 13.980,06	3.295	R\$ 7.061,40	1.252	R\$ 1.581,24
PT	9.871	R\$ 16.326,90	6.062	R\$ 7.441,48	2.635	R\$ 2.114,92

Tabela 3: Total de projetos conforme situação, com valores totais anuais e médias gerais do período, por governo, atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor.

Conforme as informações compiladas, pode-se atestar que entre as principais diferenças entre os períodos está o valor médio por projeto,

independentemente da categoria. Se o montante disponível de recursos captados não se distanciou da média geral mais que 14,4% (criando um distanciamento ou hiato de 28,8% entre o PSDB e o PT), mas, em contrapartida, o número de projetos se distanciou até 35,6% (ou 71% de distância entre ambos), teremos que o valor médio por projeto se distingue bastante em todas as categorias. Enquanto o período do PSDB teve, respectivamente, médias de valor por projeto de R\$ 1,96 milhões (APT), R\$ 2,14 milhões (APV) e R\$ 1,26 milhões (CAP), as médias do período do PT, também respectivamente, foram R\$ 1,65 milhões (APT), R\$ 1,23 milhões (APV) e R\$ 0,8 milhões (CAP). Essa variação em termos percentuais chega ao pico de distanciamento entre os governos de 59% na categoria aprovados na qual a média do período do PT ficou 20,8% abaixo da média geral (MG), enquanto a dos peessedebistas ficou 38,3% acima. A distância entre as médias de captação também é expressiva, chegando a um hiato de 48,4%, também em favor do PSDB.

	APT	APR	CAP
MÉDIA GERAL (MG)	R\$ 1,78	R\$ 1,55	R\$ 0,95
PSDB	R\$ 1,96	R\$ 2,14	R\$ 1,26
PT	R\$ 1,65	R\$ 1,23	R\$ 0,80
% PSDB/MG	10,0%	38,3%	32,8%
% PT/MG	-7,21%	-20,80%	-15,60%

Tabela 4: Valores médios por milhão de reais, por projeto, categoria e partido, com distância para a média geral de todo o período, atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor.

Abaixo, na tabela 5, compilou-se a participação em termos percentuais de cada unidade da federação (UF) por ano e também no conjunto do período (última coluna). Os destaques são o grau de concentração nos estados de São Paulo (SP) e do Rio de Janeiro (RJ) que, somados, detém três quartos dos recursos de todos os tempos ou 74,55%. A concentração foi tamanha que, em alguns anos, ultrapassaram a marca de 50% (RJ em 2001, SP em 1996).

UF	PERCENTUAL DA PARTICIPAÇÃO POR UF POR TOTAL DA CAPTAÇÃO POR ANO														% DO TOTAL
	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	
AC	0,000	0,000	0,000	0,000	0,079	0,019	0,047	0,000	0,000	0,000	0,004	0,002	0,007	0,039	0,014
AL	0,118	0,073	0,000	0,000	0,000	0,014	0,001	0,007	0,000	0,032	0,021	0,014	0,003	0,004	0,016
AM	0,040	0,038	0,161	0,024	0,550	0,402	0,368	0,568	0,505	0,790	0,782	0,396	0,721	0,418	0,470
AP	0,000	0,000	0,019	0,000	0,007	0,007	0,012	0,004	0,008	0,001	0,000	0,000	0,004	0,005	0,004
BA	0,239	0,509	1,065	1,010	0,555	0,396	0,367	0,880	0,883	1,171	0,778	1,148	0,875	0,643	0,800
CE	0,420	0,210	0,067	0,311	0,476	0,403	0,523	0,749	0,897	0,584	0,828	0,774	1,036	1,158	0,674
DF	5,065	11,335	9,757	5,696	6,174	4,965	4,072	5,351	5,463	5,372	4,912	3,707	4,376	6,042	5,638
ES	0,005	0,030	0,104	0,125	0,201	0,162	0,496	0,482	0,241	0,282	0,326	0,500	0,692	0,468	0,339
GO	0,552	0,010	0,133	0,335	0,337	0,442	0,436	0,735	0,500	0,221	0,264	0,200	0,259	0,281	0,315
MA	0,000	0,137	0,494	0,159	0,043	0,105	0,002	0,114	0,154	0,107	0,038	0,103	0,007	0,003	0,096
MG	4,944	6,986	6,137	3,441	4,233	3,082	3,690	6,120	10,338	8,533	9,717	11,007	8,362	6,910	7,275
MS	0,107	0,126	0,115	0,006	0,089	0,072	0,191	0,225	0,121	0,082	0,044	0,034	0,016	0,037	0,080
MT	0,225	0,262	0,080	0,125	0,083	0,083	0,066	0,183	0,115	0,038	0,132	0,074	0,079	0,084	0,106
PA	0,246	0,095	0,323	0,315	0,100	0,042	0,094	0,288	0,595	0,444	0,185	0,200	0,170	0,341	0,249
PB	0,000	0,000	0,030	0,034	0,033	0,098	0,054	0,025	0,085	0,093	0,099	0,074	0,057	0,158	0,070
PE	0,668	0,483	0,324	0,551	0,489	0,510	0,351	1,092	1,095	0,851	0,903	0,713	0,804	0,798	0,720
PI	0,027	0,012	0,165	0,061	0,141	0,119	0,110	0,065	0,046	0,031	0,026	0,028	0,040	0,047	0,060
PR	1,679	1,574	2,408	3,022	4,364	4,455	7,608	2,993	3,444	3,554	3,671	3,807	4,437	3,139	3,673
RJ	26,425	28,313	37,013	32,423	36,322	50,001	42,825	39,583	36,418	42,161	39,877	33,361	32,986	33,767	36,898
RN	0,000	0,012	0,044	0,011	0,095	0,101	0,046	0,153	0,098	0,065	0,003	0,050	0,111	0,165	0,074
RO	0,000	0,000	0,014	0,007	0,005	0,057	0,059	0,155	0,137	0,075	0,093	0,081	0,110	0,003	0,064
RR	0,000	0,000	0,000	0,005	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001	0,000	0,001	0,002	0,001	0,002	0,001
RS	2,304	3,686	2,319	3,534	3,198	2,421	2,597	4,062	4,727	3,137	2,916	3,040	3,313	3,716	3,240
SC	0,904	1,435	1,442	2,077	1,395	0,978	1,361	1,215	1,664	1,264	1,085	1,414	1,533	1,664	1,393
SE	0,000	0,000	0,000	0,229	0,220	0,038	0,009	0,040	0,053	0,034	0,042	0,046	0,036	0,003	0,049
SP	56,032	44,675	37,784	46,497	40,799	31,028	34,613	34,910	32,395	31,074	33,251	39,186	39,887	40,010	37,656
TO	0,000	0,000	0,001	0,000	0,008	0,000	0,002	0,001	0,016	0,003	0,002	0,038	0,078	0,094	0,024

Tabela 5: Percentual de participação no total da captação por ano e por unidade da federação, com percentual total pelo período 1996-2009. Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor.

Na figura 4, em formato de mapa abaixo, outra representação da disparidade regional. A base de dados considerou o somatório de todo o período em termos de captação. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro captaram, respectivamente, R\$ 7,6 e 7,4 bilhões no período, todas as demais unidades da federação somadas chegaram a R\$ 5,1 bilhões. Roraima, estado com menor montante, captou somente R\$ 206 mil em todo o período.

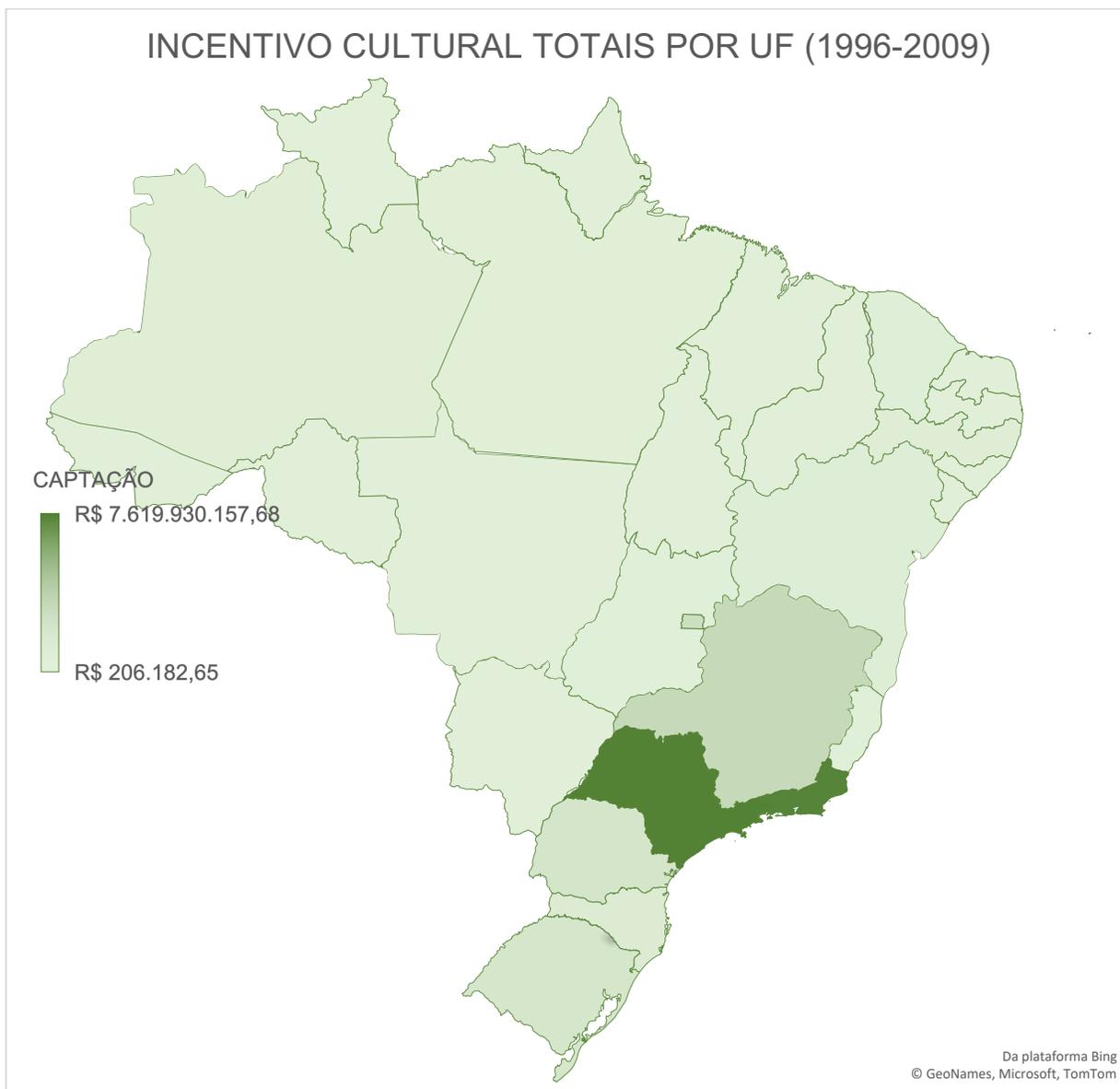


Figura 4: Mapa com a distribuição da soma dos recursos por unidade da federação, oriundos da captação via incentivo cultural (1996-2009). Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor.

Cumprir reiterar que este conjunto de dados apresentados até o momento é relativo ao incentivo cultural, mecanismo baseado em renúncia fiscal por parte do

Estado. Para ampliar o horizonte do panorama analítico pretendido, é de suma importância trazer à baila informações sobre o Fundo Nacional de Cultura, mecanismo baseado em gastos diretos do Estado, sob tutela dos governos. A partir dessas informações será possível aferir a participação do capital privado frente aos recursos públicos, independentemente da fonte, se orçamentária direta e/ou tributária indireta, a fim de comparar os períodos dos respectivos governos novamente.

No que tange aos recursos disponíveis via FNC, a partir novamente do SALIC, é possível constatar o seguinte quadro, ilustrado a partir da tabela 6 a seguir:

FUNDO NACIONAL DE CULTURA – TOTAIS ANO, NÚMERO E MÉDIA POR PROJETO			
ANO	TOTAL POR ANO	Nº PROJETOS	VALOR POR PROJETO
1996	R\$ 140.875.557,07	175	R\$ 805.003,18
1997	R\$ 224.196.935,61	378	R\$ 593.113,59
1998	R\$ 175.697.139,94	517	R\$ 339.839,73
1999	R\$ 258.477.946,44	824	R\$ 313.686,83
2000	R\$ 531.460.030,07	780	R\$ 681.359,01
2001	R\$ 280.897.328,08	722	R\$ 389.054,47
2002	R\$ 350.093.463,06	303	R\$ 1.155.423,97
2003	R\$ 98.629.784,68	173	R\$ 570.114,36
2004	R\$ 236.369.080,61	476	R\$ 496.573,70
2005	R\$ 338.472.607,16	848	R\$ 399.142,23
2006	R\$ 187.153.697,97	480	R\$ 389.903,54
2007	R\$ 558.086.256,93	455	R\$ 1.226.563,20
2008	R\$ 509.741.590,30	279	R\$ 1.827.030,79
2009	R\$ 249.942.426,86	327	R\$ 764.349,93
TOTAL	R\$ 4.140.093.844,79	6737	R\$ 614.530,78

Tabela 6: Valores totais FNC por ano com número de projetos e valores médios por projeto, atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: Salic. Elaborado pelo autor.

Diante dos dados brutos, podemos aferir que o montante destinado via FNC a projetos no período estudado é superior a R\$ 4 bilhões, distribuídos por meio de 6737 projetos que, em média, dispuseram de pouco mais de R\$ 600 mil. Quanto aos períodos de cada governo, chegamos ao seguinte quadro:

	VL. MÉDIO/ANO	MÉDIA/PROJETOS	VL. MÉDIO/PROJETO
MÉDIA GERAL (MG)	R\$ 254.210.186,65	466	R\$ 581.613,97
PSDB	R\$ 258.477.946,44	517	R\$ 593.113,59
PT	R\$ 249.942.426,86	455	R\$ 570.114,36
% PSDB VS. MG	1,7%	11,1%	2,0%
% PT VS. MG	-3,3%	-12,0%	-3,9%

Tabela 7: Valores médios FNC por ano por projeto e distância dos governos da média geral (1996-2009), atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: Salic. Elaborado pelo autor.

Pode-se notar que as diferenças nestes quesitos são pouco significativas, sendo que o maior hiato entre os governos é relativo ao número médio de projetos que chegou a pouco mais do que 23%. Demais aspectos como os valores médios por ano e por projeto são surpreendentemente próximos, com diferenças quase desprezíveis. A seguir passaremos a abordar as informações dos dois mecanismos, o incentivo cultural e o recurso orçamentário a fim de comparar tanto os montantes disponíveis por cada um como a sua composição no que tange à participação de capital estatal e privado. Abaixo a distribuição conforme a natureza dos recursos discriminado entre o total captado por ano (A), e os montantes nominais e percentuais da renúncia fiscal (B) e do capital privado.

ANO	INCENTIVO CULTURAL (MECENATO)				
	Captação (A) R\$	Renúncia (B) R\$	% (B/A)	Privado (C) R\$	% (C/B)
1996	617.718.897	203.645.188	33,0	414.073.710	203,3
1997	1.077.177.412	354.054.747	32,9	723.122.666	204,2
1998	1.181.472.714	484.657.612	41,0	696.815.101	143,8
1999	936.371.356	492.813.958	52,6	443.557.398	90,0
2000	1.177.456.214	757.005.386	64,3	420.450.828	55,5
2001	1.367.588.335	877.310.996	64,2	490.277.339	55,9
2002	1.095.872.277	837.322.381	76,4	258.549.896	30,9
2003	1.230.202.219	1.025.601.448	83,4	204.600.771	19,9
2004	1.328.987.553	1.150.409.665	86,6	178.577.888	15,5
2005	1.814.728.699	1.588.467.112	87,5	226.261.587	14,3
2006	2.070.877.973	1.847.955.693	89,2	222.922.280	12,1
2007	2.274.090.043	2.031.213.837	89,3	242.876.206	12,0
2008	2.024.507.799	1.844.933.767	91,1	179.574.032	9,7
2009	2.038.510.245	1.860.290.595	91,3	178.219.649	9,6
Total	20.235.561.736	15.355.682.384	79,9*	4.879.879.351	25,4*

Tabela 8: Valores totais incentivo cultural discriminado conforme fonte com percentuais de participação, atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: SalicNet; elaborado pelo autor. * Valores médios.

O quadro geral aponta para um aumento nominal e proporcional dos recursos disponíveis através do incentivo cultural. A renúncia fiscal aumenta de maneira constante, incrementando assim, a participação estatal no volume total; saiu de um patamar próximo de um terço do total captado (1996-1997) para mais de 90%. Em média a participação estatal foi de 79,9% dos recursos e a participação privada foi de 25,4%. De maneira inversa ao aumento da renúncia, o capital próprio privado sofreu uma queda constante saindo de 2/3 dos totais (1996-1997), quando representava mais do que o dobro do total da renúncia, para apenas 9,6% ao final da série (2009).

Restou confrontar as informações referentes à participação privada, alusiva à parcela não dedutível alocada via incentivo cultural, frente aos recursos orçamentários próprios estatais distribuídos através do FNC que recebe aportes eventuais do Tesouro Nacional, através de emendas parlamentares.

PARTICIPAÇÃO ESTATAL E PRIVADA NA COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS POR MECANISMO DE APOIO								
ANO	CAPTAÇÃO (A)*	RENÚNCIA (B)*	PRIVADO (C)*	FNC + TESOURO (D)*	ESTATAL (E) (B+D)*	DIRETO/INDIRETO (D/B)	DIRETO/PRIVADO (D/C)	PRIVADO (C/E)
1996	618	204	414	141	345	-18,2%	-49,2%	9,2%
1997	1.077	354	723	224	578	-22,5%	-52,7%	11,1%
1998	1.181	485	697	176	660	-46,8%	-59,7%	2,7%
1999	936	493	444	258	751	-31,2%	-26,4%	-25,8%
2000	1.177	757	420	531	1.288	-17,5%	11,7%	-50,8%
2001	1.368	877	490	281	1.158	-51,5%	-27,2%	-40,5%
2002	1.096	837	259	350	1.187	-41,0%	15,0%	-64,2%
2003	1.230	1.026	205	99	1.124	-82,5%	-34,9%	-69,2%
2004	1.329	1.150	179	236	1.387	-65,9%	13,9%	-77,2%
2005	1.815	1.588	226	338	1.927	-64,9%	19,9%	-79,0%
2006	2.071	1.848	223	187	2.035	-81,6%	-8,7%	-80,3%
2007	2.274	2.031	243	558	2.589	-56,9%	39,4%	-82,8%
2008	2.025	1.845	180	510	2.355	-56,7%	47,9%	-85,8%
2009	2.039	1.860	178	250	2.110	-76,3%	16,8%	-84,4%
TOTAIS	20.236	15.356	4.880	4.140	19.496	-57,5%	-8,2%	-60,0%

Tabela 9: Relação da participação nos recursos disponíveis via incentivo e orçamento, com percentuais do capital privado e estatal, direto e indireto (1996-2009), atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor. * em milhões de Reais.

A ideia aqui foi comparar as parcelas de participação de cada agente mediante o cálculo da proporcionalidade em termos percentuais. Ao longo de todo

o período percebeu-se uma crescente da participação estatal (E) quando considerada a renúncia fiscal (B) e o investimento direto (D) somados, ainda que tal montante não tenha superado o total da captação (A). Quando se buscou avaliar a participação em termos percentuais do investimento direto (E) frente ao indireto (B), percebeu-se que a renúncia fiscal prevaleceu largamente, sendo superior em todos os anos ainda que com percentuais bastante distintos e inconstantes. De toda forma, essa relação de superioridade do gasto tributário em relação ao gasto orçamentário, indica uma continuidade na política de estímulo baseada na renúncia fiscal. Independentemente dos governos, a renúncia fiscal seguiu sendo a maior fatia dos recursos destinados a projetos culturais mesmo quando se percebeu um incremento importante dos gastos diretos nos anos de 2000, 2007 e 2008.

Ao considerarmos a verificação da participação privada (C) frente ao gasto direto (D), notou-se que em metade dos anos ela foi superior (1996-1999, 2001, 2003 e 2006), e na outra metade, inferior. Quando essa mesma parcela de recursos privados (C) foi comparada aos gastos públicos somados (E), percebeu-se a tendência já mencionada da diminuição da participação de capital privado, notadamente e crescentemente a partir dos anos 2000. A fim de solidificar a análise deste aspecto da participação e natureza dos recursos, mas agora em relação às médias de todo o período, trazemos a tabela 8 abaixo que também indica a distância da média geral (MG) de cada governo.

	CAPTAÇÃO (A)	RENÚNCIA (B)	PRIVADO (C)	FNC + TESOURO (D)	ESTATAL (E) (B + D)	DIRETO/ INDIRETO (D/B)	DIRETO/ PRIVADO (D/C)	PRIVADO (C/E)
MÉDIA (MG)*	1.280	951	251	254	1.238	-54,1%	1,5%	-66,7%
PSDB*	1.096	493	444	258	751	-31,2%	-27,2%	-25,8%
PT*	2.025	1.845	205	250	2.035	-65,9%	16,8%	-80,3%
% PSDB VS. MG	-14%	-48%	77%	2%	-39%	22,9%	-28,7%	40,9%
% PT VS. MG	58%	94%	-18%	-2%	64%	-11,8%	15,3%	-13,6%

Tabela 10: Proporção da participação nos recursos disponíveis via incentivo e orçamento, com percentuais do capital privado e estatal, direto e indireto e distância dos governos da média geral (1996-2009), atualizado pela média IPCA/IGP-M. Fonte: SalicNet. Elaborado pelo autor. * em milhões de Reais.

Algumas das informações constantes desta tabela já haviam sido apresentadas, a exemplo dos gastos estatais diretos via FNC (D) que são muito próximas em ambos os governos. Também a participação dos recursos privados,

significativamente maior no período peessedebista, como um reflexo do incremento da renúncia estatal crescente que chega aos 94% acima da média no governo do PT (B), haviam sido constatadas. Isso também é verdade quanto ao significativo incremento do montante médio da captação via incentivo cultural do período do PT (A) que, se comparados aos do PSDB, restaram 58% acima da média geral. Assim, os destaques deste conjunto de informações recaem especialmente sobre a participação estatal (E) muito superior verificada no período do PT (64% acima da média), bem como a derrocada da participação do capital privado (C/E), abaixo da média em 80,3%. A participação dos recursos diretos em comparação ao capital privado também mereceu destaque: o governo petista logrou superá-la em diversos anos consecutivos culminando em uma média superior em 16,8% (D/C) ainda que tal fenômeno guarde maior relação com a diminuição expressiva da participação privada do que com o aumento da participação pública direta que, conforme se viu, é similar em ambos os governos.

Considerações finais do capítulo

A narrativa sobre uma ausência ou omissão estatal, está presente nos textos de ambos os governos. Os peessedebistas indicam que consolidaram um processo que já tinha sido iniciado, em uma perspectiva de incremento – através do fortalecimento da institucionalidade, com ênfase nos mecanismos de fomento. Ainda que se deva reconhecer o protagonismo das leis de incentivo, carro chefe do governo do PSDB, entre os objetivos declarados e ações levadas a cabo, os peessedebistas se empenharam no aumento dos recursos orçamentários e contribuíram para a estabilização do aparato institucional refletido mais evidentemente no Ministério da Cultura. Mediante as informações reunidas sobre a natureza e dinâmica dos recursos disponíveis, entendeu-se que não houve mudança significativa suficientemente para indicar uma ruptura com tal prática quando do governo do PT.

Na visão dos membros do alto escalão do governo petista o caráter de nova visão reclamada para o Estado, teria surgido a partir do seu governo. Isso não pareceu ser preciso, afinal, em termos retóricos, a cultura também foi apresentada enquanto área de ação governamental estratégica para as gestões peessedebistas. Aqui é relevante destacar os esforços retóricos presentes em boa parte das falas dos membros da gestão petista, reivindicando para si um ineditismo, quiçá uma ideia de inovação exclusiva e de contemporaneidade, ou seja, uma autoimagem de uma vanguarda político-intelectual. Enquanto as chaves peessedebistas seriam as da mercadoria e do marketing cultural, as dos petistas seriam as da cidadania e do protagonismo estatal.

A crítica mais ferrenha ou explícita dos petistas frente ao incentivo fiscal foi detectada também nas impressões dos peessedebistas que alertaram em mais de uma ocasião para as limitações e problemas que dela advinham. Assim, ambos viram problemas similares no incentivo fiscal ainda que a perspectiva peessedebista seja afeta ao modelo estadunidense, estes declararam que tinham a expectativa de que “à medida que as empresas se comprometessem com o setor cultural, criar-se-ia um lastro de tradição nesta direção, estabelecer-se-ia um vínculo” (WEFFORT, p. 114, 2011). Na medida em que essa prática se consolidasse, seria possível que

“o Estado diminuísse, progressivamente, o incentivo fiscal, como aconteceu no ambiente americano.” (WEFFORT, p. 114, 2011). Novamente reclamando as informações acerca dos recursos financeiros, em especial da notada diminuição da participação do capital privado no fomento à produção cultural, parece que esta demanda, ao menos em parte, foi levada a cabo justamente pelo governo do PT. Viu-se que a participação do capital privado diminuiu sensivelmente sem, contudo, aumentar a participação estatal no mesmo passo que se manteve constante sem grandes incrementos salvo na renúncia fiscal esta sim, crescente.

Buscou-se assim, a partir do que se compilou das falas de cada um dos governos sobre si e do outro, desenhar um quadro comparativo de síntese:

TÓPICO	AUTO DESTAQUE (A)	SOBRE O ORÇAMENTO (B)	SOBRE O INCENTIVO FISCAL (C)	PRINCIPAL CRÍTICA (D)
PSDB	Consolidação da institucionalidade própria (MinC) e do Pronac.	Ampliação dos recursos; dificuldade na execução.	Central para o fomento, ainda que complementar.	Ao não aprimoramento do fomento, em especial do incentivo.
PT	Cultura como "política pública e papel do Estado".	Ampliação dos recursos.	Complementar e gerador de assimetrias.	À falta de gestão, informações e planejamento.

Tabela 11. Comparação PSDB x PT: governando e após seus governos. Elaboração do autor.

Na primeira coluna, buscou-se indicar uma dimensão de destaque auto impingido, mesmo que não se caracterize como uma ação propriamente, ali se apontou o que foi entendido como de maior feito na percepção dos próprios gestores. Peessedebistas enfatizaram seus esforços na consolidação da institucionalidade própria para a gestão das políticas públicas culturais e, neste sentido, pareceram coerentes considerando tanto a manutenção do Ministério da Cultura como a da equipe diretiva por todo o período. Lembremos que até então a instabilidade era a norma, com mudanças constantes no alto escalão e mesmo o rebaixamento à Secretaria Especial da Presidência da República feita no governo Collor, revertido com protagonismo dos peessedebistas.

Do lado do governo petista, o destaque reiterado ao protagonismo do Estado e da centralidade da cultura como tema central a uma política estatal, foi recorrente.

A defesa de uma maior participação, ainda que com reservas e cuidados para que tal protagonismo não se confundisse com um dirigismo, foi evidente.

Na esteira de uma estabilidade e de maior protagonismo, conforme destacou-se respectivamente nos governos analisados, esteve a questão do orçamento (B). Em linhas gerais, ambos os governos reclamaram a necessidade e declararam que seus esforços estariam e estiveram voltados ao incremento deste aspecto fundamental. Considerando as informações sobre a disponibilidade de recursos via PRONAC, independentemente de nos atermos às formas como esses recursos crescentes foram direcionados, é razoável indicar uma convergência e comprometimento neste aspecto.

Também a impressão ou posicionamento sobre o papel do incentivo fiscal (C) foi comparada, cabendo apontar que ambos compreendem a relevância do mesmo para o fomento. Neste tema, peessedebistas, talvez mesmo por tê-lo tido como principal ação de seu governo, não enfatizaram a questão da concentração dos recursos tanto quanto os petistas que o tem feito recorrentemente sem, contudo, terem superado o problema já conhecido. Vimos que as informações acerca da distribuição (no caso da concentração) dos recursos do PRONAC seguiu sendo um problema não resolvido.

A coluna D, refere-se àquilo que um grupo destacou como negativo no outro. Quanto ao orçamento, percebeu-se que ambos entendem que seus governos ampliaram significativamente os recursos do MinC, sendo que os peessedebistas mencionam uma dificuldade em executar parte deste orçamento em função de uma estrutura, inclusive de pessoal, insuficiente. O governo petista foi mais crítico neste tocante, tecendo críticas diretas ao que classificaram como falta de gestão, espécie de incompetência ou desinteresse sobre o papel relegado a um segundo plano das políticas públicas culturais de seus predecessores.

Em conclusão parcial, podemos atestar que as diferenças entre os governos, a partir do que disseram de si e em como se veem diante do outro, somada às informações panorâmicas acerca dos recursos disponíveis através do PRONAC, não suportam a ideia de um antagonismo entre os governos peessedebistas e petistas. Reiteramos a relevância em se ter buscado aferir, através dos dados

disponíveis a partir do Sistema de Apoio à Projetos Culturais (SALIC), indícios de mudanças significativas. Não foi o que se encontrou ao reunir e analisar os dados ainda que, importante frisar, não se pretenda afirmar que o rol de informações mobilizados seja, per se, suficiente para atestar uma continuidade ou uma inflexão. Frise-se: as informações quantitativas e sua análise não consistem e, por isso mesmo não devem, serem compreendidas enquanto taxativas, tomadas isoladas ou em seu conjunto, para determinar ou não uma diferença cabal entre governos. Conforme viu-se, as diferenças na disponibilidade, distribuição/concentração e participação estatal dos recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), apontam sinais ambíguos quanto às intenções e convicções dos governantes, ora corroborando suas afirmações, ora indicando o contrário.

6. Considerações finais

A crítica à lógica do incentivo cultural sob a qual o Estado assiste passivamente e renuncia, não somente aos recursos, mas também ao seu papel de protagonista do fomento à produção cultural, é bastante convincente e disseminada. Esse mecanismo de transferência da deliberação e dos recursos, que corrobora a lógica do Estado mínimo, mantém o mercado com grande poder de decisão. A produção cultural e artística fica atrelada ao produto cultural, no sentido de que todo processo criativo financiado com recursos públicos deve gerar algo a ser comercializado, necessariamente.

Para parte dos estudiosos das políticas culturais (RUBIM, 2007; CALABRE, 2009b), a partir da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (MinC, 2003-2008), estabeleceu-se uma intervenção sistemática do Estado na área cultural em busca de outra perspectiva para a ação pública. Expressiva produção acadêmica (CALABRE, 2009b, 2010; RUBIM, 2007, 2010) na última década percebe uma diferença importante das políticas públicas culturais dos governos FHC e Lula. É possível dizer que existe consenso em torno de um antagonismo entre estes governos.

De um lado, a gestão do governo levado a cabo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi notadamente filiada aos mecanismos de incentivo cultural, lógica que apontaria uma crescente do investimento e seleção privados de projetos e iniciativas culturais. O PSDB, que manteve à frente do Ministério da Cultura (MinC) o cientista político Francisco Weffort, seria propenso a maior abertura para a iniciativa privada sob influência declarada ou não do corolário neoliberal (ARRUDA, 2003). De outro lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) defenderia uma maior participação tanto do Estado quanto da sociedade civil na gestão das políticas culturais, e a criação de marcos institucionais visando à continuidade destas políticas, sendo mais crítico em relação à participação do mercado na definição e seleção dos projetos e iniciativas culturais.

Vimos afirmando, nesta tese, que os governos Cardoso e Lula, a despeito de seus diferentes estatutos, programas de governo, propostas de campanha e projetos implementados, não se distinguiram significativamente no que se refere à

agenda das políticas públicas culturais. O conjunto de informações, as quais recapitulamos nestas considerações finais de maneira sintética, e a sua análise, demonstraram que não houve uma inflexão no sentido das políticas de fomento e financiamento à produção cultural e artística no país. Tomadas em conjunto, ainda que não se tenha verificado uma semelhança explícita e incontestada na política dos governos, existem mais nuances do que diferenças substantivas.

Iniciativas que visem as políticas públicas à luz do contexto de restrições de gasto – considerando a pressão da realização dos ajustes delas decorrentes – e sob jugo da perspectiva naturalizada de adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa, defendem que os recursos sejam, se não sempre, muitas vezes, insuficientes. A perspectiva das políticas públicas, especialmente as sociais e econômicas, ficam, diante destes fatores, reféns das restrições à intervenção estatal. Assim, na análise das políticas públicas culturais de fomento dos governos Cardoso e Lula, este corolário impactou e influenciou suas iniciativas, constringendo suas ações públicas.

Ao longo da construção deste trabalho de pesquisa, fez-se um esforço em reunir elementos de diferentes períodos das políticas públicas culturais no Brasil, a começar pelo período Vargas (1930-1945) para desembocar no período dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Tal exercício de caráter eminentemente historiográfico, serviu-nos para ilustrar as intermitências na condução e definição dessas políticas, traçando um panorama da relação Estado-Cultura. Foi possível compreender melhor em que bases foram estabelecidos alguns dos importantes marcos institucionais da política cultural do Estado brasileiro moderno. Do pioneirismo de Vargas que estabeleceu uma institucionalidade própria para temas de cultura, refletido especialmente na criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), à retomada do Conselho Federal de Cultura (CFC, 1966) em pleno regime ditatorial, temos pontualmente e em conjunto, iniciativas que atestam que a cultura tem tido um lugar de relevância para diferentes governos e agrupamentos políticos.

A digressão histórica nos informou sobre descontinuidades, desmanches, desarticulações e precariedades, atestáveis ao longo dos diferentes períodos.

Observamos uma espécie de efeito sanfona já que a presença direta do Estado se amíúda e se alarga com certa frequência. Neste sentido, a caracterização das políticas públicas culturais cunhada por Antônio Rubim (2007) em tristes tradições, traduzíveis nos termos autoritarismo, caráter tardio, descontinuidades, paradoxos, impasses e desafios, é apropriada. Se no início da década de 1960 havia uma expectativa de mudanças e transformações na política e nos campos das linguagens artísticas e práticas culturais, relacionadas à expansão dos meios de comunicação de massa, viu-se que o golpe civil-militar de 1964 interrompeu este processo para inaugurar uma política cultural própria.

Se determinamos como um dos pilares das políticas públicas culturais o aparato estatal disponível à sua implementação, o regime militar foi bastante eficaz nesta seara. Promoveu iniciativas públicas de fomento à produção artística e cultural em torno da construção de uma identidade nacional patriótica, ufanista e conservadora. Fortaleceu a institucionalidade própria, através do CFC que, incumbido da articulação para a criação de órgãos regionais análogos, foi protagonista em matéria de formulação e difusão da política cultural do regime.

Sem a intenção de diminuir o caráter autoritário do regime militar, escamotear sua brutalidade e intolerância, ambigualmente, suas iniciativas foram relevantes à institucionalização e estruturação das políticas públicas culturais. A tônica do planejamento, da gestão continuada e da planificação das instituições vinculadas ao Ministério da Educação e Cultura – muitas criadas durante o período de transição –, somada à atuação mais efetiva de instâncias como o CFC, caracterizam-se como contribuições importantes.

Viu-se também que as diferenças significativas entre o governo e seus apoiadores de um lado, e de movimentos políticos contestatórios, de outro, foram se tornando cada vez mais inconciliáveis. A atitude do governo militar numa espiral crescente de hostilidade às iniciativas que desafiavam sua legitimidade, culminou na proibição de organizações e no fechamento de espaços como o Centro Popular de Cultura, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros e o Movimento de Cultura Popular do Recife.

Contudo, o propósito de perpetuação no poder do regime gerou mais ambiguidades: quanto mais os governos autoritários recorreram à censura para coibir e expurgar a arte crítica, mais contestatória e impactante ela se tornou. A crescente politização da arte veio justamente em resposta à repressão e ao cerceamento da liberdade de expressão. A criatividade e astúcia dos artistas constituiu verdadeiro arsenal de metáforas, alegorias e outros recursos sofisticados, que, driblando a censura, exortou camadas médias à radicalidade e à resistência.

Por fim, outra ambiguidade identificada neste período diz respeito às disputas entre aqueles do campo crítico ao regime que se engajaram em embates internos denunciando o caráter nacionalista, burguês ou estrangeiro das obras e as iniciativas de uns e de outros, criticando-se reciprocamente. Foram diversos os caminhos e escolhas estético-políticas que se diferenciaram mesmo quando o objetivo mínimo aparente era similar, ou seja, o da superação de um regime extremamente autoritário. Uma das assertivas mais relevantes portanto, da observação desse longo período, é a do papel incontestado da arte enquanto recurso político importante aos atores em disputa.

O período de redemocratização (1985-1994) que se segue, indicando a necessidade de mudanças nos marcos institucionais, foi marcado pela instabilidade no que tange às políticas públicas culturais. Vimos o surgimento de um importante mecanismo de fomento público à produção cultural, a Lei Sarney (1986), e de um ministério próprio da cultura que rompia seu cordão umbilical da educação para se tornar uma espécie de órfão indesejado. As drásticas mudanças de comando no Ministério da Cultura (MinC) geraram instabilidade tamanha que culminaram na sua dissolução parcial em 1992. Este período conturbado de implementação do MinC, com mudanças constantes de comando, rebaixamentos institucionais e de vinculação, demonstra o caráter instável da institucionalidade prevista à execução das políticas públicas culturais.

Contraditoriamente, já sob a Constituição Federal (CF) de 1988 que havia inscrito a cultura no rol de direitos dos cidadãos e de deveres do Estado, Fernando Collor de Mello (1990-92) determinou que o MinC fosse rebaixado a Secretaria vinculada à presidência da República, mas, também sob seu mandato, foi criada a

Lei nº 8.313/91, vigente até hoje. Esse rebaixamento representou um retrocesso das políticas públicas culturais, inclusive para as ações de fomento. A extinção de inúmeros órgãos, a exemplo da Funarte, Embrafilme, Pró-memória, Fundação Concine que se seguiram, atestam a fragilidade da institucionalidade própria, efeito sanfona visto outrora, uma instabilidade que se afirma como norma.

A criação do MinC foi resultado de grande esforço conjunto de agentes civis, bem como governamentais das esferas estadual e municipal, tendo sido formalmente constituído através do decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985. Esta demanda que envolveu uma diversidade de agentes políticos, como movimentos civis organizados de oposição à ditadura, secretários estaduais e municipais de cultura e alguns setores artísticos e intelectuais, reivindicavam que o novo governo democrático reconhecesse a cultura e a contemplasse com um ministério próprio. Mantê-lo e fortalecê-lo, algo realizado por ambos os governos, tem uma importância histórica em si. Mesmo que haja o permanente debate da necessidade ou não de uma estrutura centralizada, a existência do MinC é estratégica para a implementação das políticas públicas culturais.

O MinC foi a primeira estrutura totalmente autônoma de cultura e sofreu desde a sua criação com grande instabilidade expressa, dentre outros elementos, no tempo médio de permanência menor que um ano de cada ministro nos seus primeiros 10 anos de existência (1985-1994). Entre os ocupantes da pasta ministerial, o mais longevo foi Celso Furtado que, indicado por Sarney (PMDB, 1985-1990), ocupou a pasta entre 1986 e 1988.

Eminente economista e entusiasta da cultura como elemento central ao desenvolvimento, Furtado e outros membros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) vinham se empenhando em resgatar o debate sobre o desenvolvimento no Brasil. Este projeto nacional-desenvolvimentista tinha no patrimônio cultural imaterial da nação, um recurso intrínseco ao desenvolvimento brasileiro. Contudo, ao considerar a conjuntura do capitalismo global, na qual nações como a brasileira que se inserem no comércio internacional como exportadoras de commodities, uma posição subalterna e frágil, essa vulnerabilidade que também se manifesta na produção de bens culturais é, em grande parte,

comandada do exterior. Essa ingerência vinda do exterior compromete a coerência interna do sistema de cultura, uma vez que os interesses de grupos exógenos seguem determinando que bens e produtos culturais são difundidos, fomentados e consumidos.

Assim, dispor de um instrumento próprio de apoio à produção cultural como a Lei Sarney em âmbito nacional, foi estratégico para pretensão de “formulação de uma política cultural abrangente, capaz de aliar à preservação do patrimônio da memória do passado ideias renovadoras” (FURTADO, 2012, p. 89). Se o recém-criado instrumento representava ou não uma resposta adequada à necessidade de “criação de mecanismos que possibilitassem ao cidadão o exercício de iniciativas no campo da produção cultural, transferindo-se para a sociedade civil funções que dificilmente pode o Estado exercer a contento” (FURTADO, 2012, p. 88), é difícil inferir. Entretanto, não dispor de mecanismo estatal próprio para a promoção de bens e produtos culturais seria seguir fadado à subserviência, entrar na luta por uma maior autonomia, desarmado.

A CF de 1988 foi um marco que demandou instrumentos específicos para a área da cultura ao expandir as atribuições do Estado. Assim, a questão do financiamento público à produção artística e cultural se tornou incontornável por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à demanda histórica por um volume de recursos maior e uma disponibilidade mais constante, seja pela necessidade da manutenção das instituições vinculadas seja para a execução de ações previstas legalmente. A escassez ou intermitência dos recursos é, ainda hoje e desde que se pode apurar, um dos obstáculos mais evidentes para a efetivação das políticas públicas culturais.

O segundo motivo repousa sobre algo que se constatou a partir da própria pesquisa: há um caráter mais perene destes instrumentos de fomento, mesmo quando insuficientes ou vulneráveis a interesses do governo de ocasião que, diante da constante turbulência institucional, lograram permanecer ainda que mudanças drásticas no comando da estrutura institucional tenham ocorrido. Assim, a análise sobre os mecanismos de fomento e financiamento informa sobre questões da própria agenda de política pública, das filiações e pretensões governamentais,

tornando sua avaliação e acompanhamento estratégicas para a compreensão da dinâmica e do alcance da ação governamental.

A observação mais atinada dos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), permitiu compará-los no que se refere às suas proposições, ações e autopercepções em matéria de política pública cultural. Verificamos as trajetórias dos membros do primeiro escalão da pasta ministerial, tendo como premissa que as origens dos agentes políticos que viriam a operar e implementar a política cultural, eram importantes.

Foram reunidos elementos considerados robustos e suficientes que atestam a proximidade entre membros do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e de membros do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e do Partido dos Trabalhadores (PT). A análise das trajetórias dos sujeitos que viriam compor o primeiro escalão da pasta da cultura de ambos os governos, levando em conta suas experiências profissionais e políticas, vivências partidárias e formações acadêmicas, atestaram tal proximidade, o que não significa a existência de relações sempre pacificadas ou pouco conflitantes.

Ao descrevermos as trajetórias do primeiro e segundo escalões do MinC, aplicamos aspectos do método posicional considerando o cargo e nível do cargo ocupado. Adicionalmente, consideramos suas trajetórias intrapartidárias, em diálogo com a leitura de Weber sobre o político profissional. Assim, considerando as trajetórias dos sujeitos envolvidos no comando da pasta da cultura durante os governos Cardoso e Lula, identificamos que alguns deles também realizaram funções burocráticas e/ou administrativas em partidos políticos antes de comporem os governos em questão. Neste aspecto, Weffort e Moisés, ambos do governo peessedebista, exerceram funções de destaque no PT e suas trajetórias se assemelham quanto a uma modesta experiência em disputas eleitorais na condição de candidatos, mas, e em contrapartida, ambos tiveram uma forte participação na direção, na condução de campanhas eleitorais que não suas e na definição das bases programáticas do partido.

Do lado petista, Gil e Juca Ferreira tiveram suas trajetórias vinculadas a uma extensa gama de partidos e organizações (PMDB, PCB, PV, MR8), vindo a compor o governo do PT independentemente de terem contribuído “organicamente” com o partido no passado. Suas origens e filiações político-partidárias anteriores, não constituíram óbice para a participação nos governos Lula, portanto. Ferreira chegou a ocupar o cargo de Secretário do Meio Ambiente de Salvador durante o governo da prefeita Lídice da Mata, à época filiada ao PSDB, deixando a Secretaria Municipal somente em 1997.

O capital político dos quatro gestores foi suficiente para fazê-los chegar ao topo do Executivo Federal, sem que cargos eletivos de maior visibilidade fossem ocupados anteriormente. Weffort e Moisés nunca foram detentores de mandatos, enquanto Gilberto Gil e Juca Ferreira tiveram experiência limitada ao legislativo municipal. No caso de Weffort e Moisés o engajamento em funções intrapartidárias foi relevante do ponto de vista da experiência adquirida sobre as práticas burocráticas inerentes ao funcionamento de um partido em ascensão como o PT. Também a relação interpessoal entre eles e Fernando Henrique Cardoso atestável não exclusivamente, mas indelévelmente às suas trajetórias acadêmicas, foi algo que os legitimou politicamente e respaldou intelectual e tecnicamente.

Já no caso de Gilberto Gil e Juca Ferreira, houve uma intenção do governo Lula de se dissociar do governo anterior de Cardoso. Considerando o ministério composto por “petistas históricos” dissidentes, tornou-se conveniente e estratégico a formação de uma equipe sem vinculação explícita a nenhum dos dois partidos. Assim, nem a filiação e relação mais “orgânica” destes sujeitos com o PT, nem a ocupação de cargos políticos de destaque, foram determinantes para a indicação. Parte da legitimação adveio mais da atuação de Gil e Juca no campo da arte e da gestão cultural do que do exercício de funções político-partidárias. posto que tiveram experiência no comando de instituições públicas ligadas à execução, elaboração e acompanhamento de políticas culturais.

A análise das trajetórias do alto escalão do MinC de ambos os governos contribuiu para uma percepção da dinâmica do jogo político, no qual a troca das peças é recorrente, mas por si só não indica uma mudança efetiva nos rumos de

determinada política pública. A trajetória, formação e filiação partidária, ainda que não determinantes, ilustraram um dado cenário e auxiliaram na explicação de algumas das escolhas dos governantes, bem como indicaram justificações sobre as formas de ascensão destes aos mais altos cargos da hierarquia institucional-governamental.

Também o que as candidaturas propuseram, mediante a análise dos seus programas de governo estiveram em nossa alça de análise. Quem eram e o quê propunham os governos de PSDB e PT em termos de diretrizes e propostas para a área cultural antes de serem alçados ao governo federal por meio das suas respectivas vitórias eleitorais? Avaliar o conteúdo dos programas de governo nos interessou para que fosse estabelecido um parâmetro anterior ao efetivo exercício de governo. Identificaram-se, no conjunto e nas particularidades dos programas, as filiações, as concepções sobre política cultural e sobre o conceito de cultura, papéis prescritos à sociedade civil, entre outros aspectos relevantes em termos de caracterização de suas propostas de políticas públicas culturais.

Um alerta antes de apresentar o sumo da análise dos programas, válido para ambos, faz-se necessário: não há grande relevância nos materiais destinados à reeleição. Aqui mais uma interseção, talvez aleatória: os programas de base para a concorrência a um segundo mandato são paupérrimos em termos de proposições para a área cultural, destoando daqueles textos mais densos e complexos que foram apresentados para o primeiro pleito em que PSDB e PT se sagraram vitoriosos. Tudo indica que peessedebistas e petistas avaliaram que o tema não tinha a mesma relevância que outros para alcançar a vitória eleitoral. Podemos associar isso a uma menor preocupação com a temática, por parte tanto do eleitorado quanto dos próprios partidos que se restringiram a enfatizar a continuidade das ações em outras áreas que já vinham desenvolvendo nos primeiros mandatos.

Depreendeu-se da leitura do programa de governo apresentado pelo próprio candidato-autor Fernando Henrique Cardoso que a cultura é tida como um dos aspectos da vida social e, neste sentido, a política cultural deveria ser pensada de maneira transversal, em diálogo com outras áreas como a educação e a

comunicação. Trata-se de um conceito razoavelmente amplo, sem rasgos antropológicos, e com alguns destaques que arrolamos a seguir. Averso ao dirigismo estatal, afasta a ideia de protagonismo do Estado na área. Filiado a uma perspectiva liberal de base, elegeu a ideia de parceria com agentes públicos e não estatais para a consecução da política cultural, enfatizando a dimensão continental e a diversidade cultural do território brasileiro.

O programa fazia menção específica à insuficiência em relação ao orçamento próprio do MinC, e sinalizava para a necessidade de mudanças na política de fomento e financiamento, mas sem deixar evidentes quais balizas orientariam tal reformulação. A tarefa do governo seria, como foi observado, a da promoção cultural a ser exercida com “sensibilidade e imaginação”, ambas em abstrato. Ao definir como “área cultural” aquilo que foi compreendido pela análise como as linguagens artísticas, o programa acabou sobrepondo os campos da arte e da cultura um ao outro, constringindo o segundo ao conjunto do primeiro, ou seja, o campo da cultura seria composto pelo somatório das manifestações artísticas. Neste sentido, se afasta largamente do conceito de base que serviu ao programa petista que, por sua vez, reivindica uma distinção entre tais campos.

Explicitamente avesso ao protagonismo estatal, o programa condenou aquilo que identificou como prática anterior corrente na política pública brasileira, e defendeu que o Estado estabeleceria formas de atuação “em parceria com os diversos agentes envolvidos no processo” (Cardoso, 1994, p. 93), viu-se que ao mercado sim seria reservado um lócus de protagonista. Entendemos, portanto, que o programa peessedebista se pautou em linhas de força que indicavam uma menor participação estatal direta, um maior protagonismo da sociedade civil e do mercado, e a necessidade de recursos financeiro-orçamentários mais condizentes com as tarefas da pasta. Seu tom crítico ao protecionismo estatal e ao corporativismo, sem apontar dedos ou indicar exemplos práticos, foram compreendidos mais como figura de reforço retórico da sua posição neoliberal, e nos construtos acessórios privatistas e meritocratas.

Conforme viu-se presente no programa tucano de 1998, a ideia de nação ou de projeto nacional, também está explícita no programa petista de 2002 que

estabeleceu relações entre cultura e desenvolvimento. Assim, o projeto de nação passava pelo desenvolvimento, ainda que compartimentado, das expressões culturais do “povo brasileiro”, importante elemento da identidade nacional. O programa petista, de maneira explícita e recorrente, destaca que a cultura deve ser tratada como um elemento nuclear da cidadania, enquanto um direito básico. Entendeu as políticas públicas culturais como uma resposta à inclusão social, como colaboradoras do fortalecimento do exercício democrático, e, por fim, como capazes de elevar a autoestima do cidadão.

Quanto ao papel do Estado, o entendimento petista indicou uma pretensão à participação mais efetiva direta, ainda que considerando relevante a participação da sociedade civil. Já a questão do financiamento público foi tema recorrente em ambos os programas e, na medida em que o grupo petista ainda não havia governado, foram as estratégias e ações pregressas de seus adversários alvo de críticas contundentes, definidas, como uma mistura de casuísmos e uma ausência de “espírito público”.

Acerca do conceito de cultura e acepções de arte, linguagens artísticas e manifestações da cultura popular, o programa petista antecipou o que seria defendido pelo futuro ministro Gilberto Gil: uma aproximação da noção antropológica. Chegamos, assim, a uma síntese das linhas de força do programa petista: noção ampliada de cultura onde haveria espaço autonomizado para as manifestações de cultura popular, para os saberes tradicionais e para a arte; uma ação protagonista no papel do Estado, inclusive no que tange o financiamento público; e uma afirmação da cultura enquanto um direito social central.

Ao colocarmos os programas do Partido da Social Democracia Brasileira e o do Partido dos Trabalhadores lado a lado, percebemos que o primeiro tende a expressar uma perspectiva liberal, enquanto o segundo, uma socialdemocrata. Para os peessedebistas importa uma diminuição da presença estatal, espaço este que as organizações da sociedade civil e as empresas devem ocupar com protagonismo. A ênfase na liberdade de criação e na liberdade de expressão é associada a uma perspectiva individual e, também neste sentido, o Estado aparece como potencial ameaça. Para que não se torne cerceador e promova o dirigismo

estatal de outrora, deve-se agir para o Estado não “se transformar no grande produtor cultural do país”.

Já o programa petista, enfatiza aspectos típicos de uma abordagem socialdemocrata que tem na participação, transparência e controle sociais, as bases para a definição e a condução das políticas públicas.

Os excertos selecionados reuniram uma série de supostos do governo quanto ao papel do Estado na proposição e execução das políticas públicas culturais, sobre a participação da sociedade civil e das intenções manifestas sobre o financiamento público. Para tal, foram reunidos textos assinados pelos próprios gestores enquanto governavam e entrevistas dadas após suas passagens pelo Ministério da Cultura. O expediente comum inscrito nas falas dos membros dos dois governos sob análise passa por: 1) tecer crítica à omissão estatal; e 2) reivindicar um caráter de inovação, através do compartilhamento com a sociedade, das responsabilidades em termos de políticas públicas, ainda que cada grupo político o faça a sua própria maneira. Sintetizamos, assim, aquilo que foram as principais questões apontadas por cada governo, para apresentar depois nossas considerações.

O incentivo cultural foi o carro-chefe do governo peessedebista, explicitado em inúmeros momentos e materializado em ações e publicações específicos com essa finalidade de promoção e consolidação do sistema de financiamento baseado na renúncia fiscal. Por vezes, o aspecto cultural foi apresentado como mero diferencial competitivo subsumido ao marketing cultural.

“Cultura é um bom negócio” (MinC, 1995), uma publicação em formato de cartilha, consistiu em um esforço de divulgação e de estímulo à utilização das leis de incentivo à cultura por parte da equipe de Weffort. A publicação apresentou um cenário favorável à área cultural enquanto um setor econômico. Bens culturais apareciam enquanto sinônimo de ativo econômico, assim, o estímulo à produção cultural e artística foi entendido como um setor estratégico do posicionamento brasileiro em uma era de economia globalizada, um diferencial competitivo, de posicionamento de mercado.

O Estado foi caracterizado enquanto intermediador da parceria empresa privada/produtor, um garantidor dos benefícios fiscais, em prol da consolidação de um mercado específico. O governo peessedebista dedicou-se ao aprimoramento do ordenamento legal preexistente, reconfiguração dos processos administrativos e divulgação do mecanismo de incentivo fiscal, com o intuito de consolidar um sistema de financiamento baseado na lógica do mecenato.

Ademais, quanto a funções secundárias relevantes, os peessedebistas destacaram uma perspectiva bastante específica da ação estatal ligada à fiscalização e ao controle da produção e comercialização de produtos, mais afeita à regulação da atividade econômica do que à produção artística e cultural propriamente. A ação estatal foi colocada em termos de ação regulatória e de promoção comercial.

Setores específicos, sem características mercantis apriorísticas evidentes como o campo do patrimônio cultural, foram alvo de ação estatal direta, enquanto outros, notadamente o campo do cinema, foram alvo da ação indireta, via estímulos fiscais. No primeiro caso, cumpre indicar que os gastos públicos com a conservação e a recuperação do patrimônio, especialmente o edificado de interesse histórico, são orçamentários, portanto, diretos, enquanto na produção cinematográfica os gastos são tributários, oriundos de incentivos indiretos atrelados à renúncia fiscal.

A parceria Estado-iniciativa privada, primado da agenda do governo peessedebista desde seu programa eleitoral, potencializado através da ação do MinC, se alicerçou sobre um conjunto de valores liberais, com destaque para a igualdade, a liberdade e o direito de manifestação e expressão. Pode-se destacar ainda uma certa contrariedade como dirigismo estatal e a intenção de que as ações públicas se dessem em um âmbito regulatório e de estímulo, sem interferência direta.

No governo de Lula, destacamos a construção eminentemente retórica de uma nova visão reclamada para o Estado, presumidamente inaugurada pelo governo do PT que apresentou a cultura como ferramenta de justiça social e de afirmação internacional, atrelando-a à noção de soberania nacional. Por contraste e em oposição aos peessedebistas, tidos como anacrônicos em sua concepção da arte e

da cultura, esse governo buscou construir uma autoimagem específica a partir de outra imagem parcial e reducionista de seus rivais.

Na mesma esteira da ideia de nova visão para o Estado, já resultante das ações próprias governamentais, o ministro Gilberto Gil defendeu a centralidade de um “projeto de país”, no qual a cultura foi reiteradas vezes reclamada como um direito a ser garantido por aquele e vinculada ao exercício da cidadania. A fim de garantir esse direito, à política cultural deveria se garantir recursos compatíveis aos seus objetivos. Assim, Gil reforçou a necessidade de garantia dos recursos financeiros como parte importante da implementação das ações públicas culturais pretendidas.

O discurso dos membros do governo petista também apresentou a necessidade de parceria com a sociedade, ainda que caracterizada de maneira distinta, sem o mesmo destaque que peessedebistas tinham dado à iniciativa privada. O capital político e cultural necessário para a implementação da política governamental seria mobilizado a partir da interlocução com a sociedade civil e com as instituições culturais preexistentes. Percebeu-se, contudo, uma oposição à primazia da participação dos agentes privados, em evidente distinção do empresariado enquanto agentes centrais às ações governamentais que foram diretamente envolvidos na política de financiamento peessedebista.

Não à toa, a gestão petista destacou o “espaço público” e a “gestão pública” como locus de atenção primário. A ausência e a omissão estatal anteriores estavam, desde essa perspectiva, finalmente, superadas. Juca Ferreira tratou de destacar que o protagonismo reclamado para o Estado não se deveria confundir com dirigismo. No rol de atribuições estatais constavam a garantia do acesso, o fomento à produção, a regulação e a fiscalização, sintetizáveis como direito à cultura em suas diferentes dimensões. Em aproximação à postura peessedebista, Gil também chegou a expressar uma aversão a um papel dirigente do Estado, contrária a um papel seletor da produção cultural, portanto

A gestão de Francisco Weffort (1995-2002), no governo de Cardoso, envidou importe esforço institucional no sentido de consolidar os mecanismos de fomento à produção artística e cultural, com destaque para as leis de incentivo fiscal. Como

resultado desse esforço houve o próprio fortalecimento do Ministério da Cultura, em espécie de estratégia de duplo aspecto: para consolidar os mecanismos de fomento foi preciso fortalecer o aparato institucional e, ao tornar mais efetivo o funcionamento destes mecanismos, a própria institucionalidade se fortaleceu.

Sua gestão ajudou a reverter um quadro anterior de turbulência, com origem na instabilidade institucional da política brasileira. Assim, um quadro geral de maior estabilidade também trouxe maior estabilidade ao ministério para que se pudessem superar as intermitências que vimos quando do processo de redemocratização, especialmente quanto ao desmonte do governo Collor, imediatamente anterior ao governo peessedebista.

A consolidação do incentivo fiscal implicou desafios de equilíbrio entre os interesses público e privado. A ação do governante, neste sentido, cabia na identificação dos projetos com potencial para criar uma espécie de sinergia, capazes de produzir, a seu ver, “uma parceria entre os dois”. Assim, não se deve imputar uma negligência quanto ao financiamento direto estatal aos peessedebistas, mesmo o contrário, já que fizeram inclusive a inscrição destes gastos no ordenamento próprio orçamentário.

O ministro Weffort, chegou a discorrer, em período posterior a sua participação como ministro de estado, sobre aspectos da concentração dos recursos oriundos do incentivo fiscal e sobre o debate público que advém da sua aplicação. Para superar o problema da concentração dos recursos, avaliando tanto os governos do PSDB como os do PT, Weffort via a necessidade de superar o caráter histórico da concentração da própria atividade econômica

Nesta seara da concentração regional e mesmo municipal dos recursos e sua ligação com os níveis da própria atividade econômica geral, é provável que dispositivos de redistribuição da arrecadação pudessem mitigar o problema. Se é verdade que os recursos seguem um certo padrão vinculado à arrecadação que também é concentrada, estudos mais profundos para aferição, entre outros aspectos, das especificidades locais (características da oferta, criação e público) e sobre a disponibilidade de recursos frente à população (distribuição *per capita*), precisariam ser realizados. Apontamos, a partir de compilação própria, que a

questão da concentração geográfica dos recursos nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo chega a cerca de três quartos do que corresponde ao Brasil, na sua totalidade. Mesmo que sejam as regiões metropolitanas mais populosas do país e que a atividade econômica mais intensa indique a razão para esse quadro, é incontestável a ideia de desequilíbrio se considerarmos a necessidade de descentralização dos recursos e da diversidade de iniciativas culturais e artísticas também existentes nas demais unidades da federação.

José Álvaro Moisés, ao discorrer sobre sua leitura da gestão do PT, indicou uma percepção de aumento no grau da burocracia instalada. Já quanto ao orçamento ministerial, Moisés reconheceu que houve um acréscimo, mas não sem reforçar a manutenção de problemas por ele também enfrentados

Assim, Moisés discorreu sobre um problema conhecido de sua gestão, comunicado aos seus colegas sucessores, que, diante da não reversão do quadro, também teria responsabilidade por não promover mudanças mais significativas. Esse problema da concentração local persiste, conforme pode-se atestar diante da análise dos dados do PRONAC. Outro problema significativo é o da desproporção entre os mecanismos do FNC e do Incentivo cultural. A situação de desequilíbrio histórica entre estes mecanismos, na qual os recursos destinados ao incentivo fiscal são muito superiores ao do FNC, não foi enfrentada a contento por nenhum dos governos analisados, mesmo demonstrando cada um a sua maneira, preocupação com o tema.

No caso dos peessedebistas, o entusiasmo com o modelo de incentivo, inclusive inspirado em algum grau no modelo estadunidense de filantropia, ainda manteve os níveis de capital privado mais altos. Dito de outra forma, ainda que o recurso destinado ao PRONAC via incentivo fiscal fosse a maior parte dos recursos disponíveis, havia uma participação financeira mais significativa dos agentes de mercado. Nos governos do PT esse quadro de manutenção da prevalência de recursos estatais alocados via incentivo fiscal se manteve com o agravante da diminuição da contrapartida financeira privada.

Como um dos marcos objetivos de distinção do governo do PT em relação aos seus predecessores, Gil destacou que sua gestão estabeleceu a produção de

informações e estatísticas sobre o setor cultural, em especial àquelas ligadas à gestão pública. As parcerias do MinC com instituições de pesquisa reconhecidas produziram informações e indicadores relevantes da área cultural. Tais parcerias geraram publicações de cadernos especiais e estudos que ainda hoje contribuem para a pesquisa, análise e planejamento de políticas públicas culturais, em contraste com as gestões anteriores, Juca Ferreira complementou o olhar do colega Gil indicando ainda que a ausência de informações e indicadores se relacionam à falta de objetividade da gestão anterior.

Ao descrever as condições com as quais se depararam ao chegarem ao poder, caracterizou o MinC como “um ministério acanhado”, com uma espécie de caos institucional, análoga a um desgoverno. Apontou a ausência de procedimentos mínimos organizacionais, verdadeiro quadro de acefalia ministerial. Ainda que fosse frágil a institucionalidade disponível, parece mais um artifício retórico que uma descrição concisa da estrutura encontrada. Ainda que sua reflexão se assente em uma perspectiva mais alargada, não circunscrita a um único governo, sua constatação do insucesso em implementar uma política de Estado para a área cultural foi associada a um quadro anterior de difícil superação, que passou, na sua acepção, por um primeiro período de censura e autoritarismo para outro de predomínio de discurso neoliberal.

Quanto ao papel do incentivo fiscal, percebeu-se um posicionamento crítico dos membros do governo petista, uma necessidade de estabelecer uma distinção quanto a sua gestão na qual o incentivo seria parte de uma estrutura complementar às políticas culturais de estado. Tinham o incentivo como muito consolidado e que ele não se alinhava com “a visão das políticas do Estado”, posto que contemplavam “interesses diretos das empresas”.

Modulações sobre a disponibilidade de recursos oriundos do incentivo fiscal ocorreram ao longo de todo o período, mas viu-se uma crescente da participação estatal quando a renúncia fiscal e o investimento direto são somados e que tal montante não superou o total da captação. Em termos percentuais o investimento direto frente ao indireto, ilustrou a prevalência da renúncia fiscal que foi superior em todos os anos ainda que com percentuais bastante distintos e inconstantes. Essa

relação de superioridade do gasto tributário em relação ao gasto orçamentário, indicou uma continuidade na política de estímulo baseada na renúncia fiscal. Independentemente dos governos, a renúncia fiscal seguiu sendo a maior fatia dos recursos destinados a projetos culturais mesmo quando se percebeu um incremento importante dos gastos diretos nos anos de 2000, 2007 e 2008.

A despeito da perspectiva dos governos do PSDB e do PT terem suas preferências e diretrizes próprias, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) precede as políticas governamentais ao estabelecer entre os direitos civis o direito à cultura. O Estado tem a incumbência de garantir o “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, promover o apoio e o incentivo, através da “valorização e a difusão das manifestações culturais” (Art. 215). Em suma, a Carta Magna sagrou a cultura enquanto um dos pilares da República Federativa do Brasil.

Outros marcos institucionais posteriores à promulgação da CF 1988 e atualmente vigentes como o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura (SNC e PNC), são ainda mais específicos no que se refere à destinação e disponibilidade de recursos para dar sustentação às políticas públicas culturais, prevendo instrumentos próprios de financiamento público à produção artístico-cultural. A Emenda Constitucional nº 71/2012 acrescentou o artigo 216-A à CF 1988 e definiu como integrante da sua estrutura básica, entre outras instâncias, os sistemas de financiamento à cultura (§ 2º, VI). Esse marco para a institucionalização da gestão cultural em âmbito nacional, somado à Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que instituiu o PNC, apontaram para a necessidade de previsão de recursos nos orçamentos públicos para sua efetiva implementação.

Foi a partir da compreensão de que tais instrumentos são centrais para a sustentação dos sistemas de cultura e para a efetivação das políticas culturais, que se buscou uma avaliação aprofundada do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) à luz do período em que PSDB e PT estiveram no poder federal. Sustentamos que o PRONAC, é central à viabilidade financeira das políticas públicas culturais e se conforma como o principal instrumento em âmbito nacional de fomento à produção artística e cultural. Argumentamos que características como

a longevidade, a amplitude e a diversidade, tornam sua análise ainda mais relevante e com alto poder informativo sobre as políticas governamentais. É abrangente tanto no que se refere ao território quanto aos perfis de projeto, produto e proponente, como contempla uma diversidade extremamente significativa quanto às linguagens artísticas e temas da cultura.

A avaliação do PRONAC consistiu, portanto, num esforço de integração da avaliação propriamente dita ao processo de formulação e monitoração de políticas de cada governo. Portanto, realizar tal avaliação considerando o período em que os governos Cardoso e Lula tiveram a oportunidade de implementar seus diferentes estatutos e programas de governo, forneceu subsídios para compará-los.

Sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 1995-2002), há espécie de consenso entre acadêmicos de que o Estado canalizou parte significativa dos recursos do fomento à produção cultural nos instrumentos de renúncia fiscal. Se isto pôde ser confirmado no âmbito desta pesquisa, não é menos verdade que isso se aplica também ao governo do PT.

Juca Ferreira enquanto ministro da cultura declarou uma vontade de mudança, uma “diferença profunda” em relação a seus antecessores que, mediante nossa análise, foi superestimada. Programas que se tornaram símbolos da gestão Gil e Juca (2003 a 2010), como o Cultura Viva (base dos editais de Pontos de Cultura), o Mais Cultura, e o Vale Cultura, podem ser considerados exemplos de iniciativas que apontam para uma maior inserção direta do Estado na demanda social por participação nas políticas públicas culturais. Entretanto, a análise do Pronac, indicou a manutenção da concentração territorial dos recursos, a diminuição da participação do capital privado próprio, e a prevalência do instrumento de investimento indireto, via renúncia fiscal.

Se temos que as leis de incentivo fiscal foram consolidadas com o governo Cardoso a partir de 1995, e que isso consiste em um legado deste governo, há de se reconhecer a contribuição dos peessedebistas, inclusive por conta da estabilidade institucional que inauguraram esta sim, de maneira pioneira. Inscrever as políticas culturais no orçamento colaborando assim para que fossem

implementadas via programas, executados inclusive por ações diretas e de fomento do MinC e das instituições a ele vinculadas, não foi coisa modesta.

No governo Lula, há de se reconhecer que o MinC se estruturou para ser, além de executor de programas, um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais. Gerar informações e indicadores, como seus gestores mesmo apontaram, foi um avanço singular. A proposta de uma releitura do texto constitucional, inclusive com proposição de emendas como forma de garantir a continuidade dos recursos orçamentários para o setor e ampliação da participação civil, através de estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura (CNC) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), são marcos importantíssimos.

Contudo, considerando que a lei nº 6.722/2010, ou lei do Procultura, segue estacionária desde 2014, é incontornável apontar a dificuldade aparentemente intransponível até o momento de promover mudanças mais significativas. Essa dificuldade que foi reconhecida por parte da gestão Gil e Juca, mas também alertada por Weffort e Moisés, pode ser sintetizada no excerto da Exposição de Motivos de encaminhamento deste PL: “O sistema legal de fomento vigente não estabeleceu *enforcement* necessário para a adequação dos recursos ao financiamento de políticas públicas democraticamente definidas” (MinC, 2009, p. 29).

A dificuldade de produzir tais mudanças na estrutura de fomento e financiamento à produção cultural e artística, que se entendeu ser histórica, pode estar atrelada ao quadro descrito por Souza (2006) de constrição dos orçamentos públicos, em submissão à lógica neoliberal. É preciso ir para além das dissidências político-partidárias que, como vimos, não são tantas quando atentamos para os dados.

Assim, a partir e através da análise continuada dos dados objetivos acerca do financiamento público e do seu acompanhamento crítico, poder-se-á emitir alertas e propor mudanças na condução das políticas públicas culturais, especialmente em aquelas de fomento à produção cultural e artística. Se visamos transformá-las – esta sim, uma tarefa por fazer, o PRONAC não deveria seguir subsumido ao incentivo fiscal, que notadamente mantém a concentração dos recursos em um punhado de

projetos e proponentes localizados majoritariamente na região sudeste, que já é a mais rica do país. As políticas públicas culturais podem se voltar a direitos mais elementares como os de acesso às práticas artísticas e culturais, garantindo a descentralização não somente da produção cultural, mas da infraestrutura de aparelhos básicos como teatros, bibliotecas, cinemas e galerias. A cultura como um direito é ainda um porvir ansiado por muitos, mas garantido a poucos.

Referências

BAUMGARTNER, Frank R; BREUNIG, Christian; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D; MORTENSEN, Peter B; NUYTEMANS, Michiel; WALGRAVE, Stefaan. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, pp. 603-620, Jul., 2009.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies** v. 44, n.8, pp.947 – 972, 2011.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4 pp. 1044-1074, Nov., 1991.

BENJAMIN, Walter. **O anjo da história**. Organização e tradução de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.

BRASIL. MPOG. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009.

_____. PNC. Lei nº 12.343 de 2 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, dez. 2010.

_____. PRONAC. Lei n ° 8.313 de 23 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, dez. 1991.

CALABRE, Lia (org.). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009a.

_____. Política cultural no Brasil: um breve histórico. *In: I ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA*. Salvador: CEMC/PMPG-CS/UFBA, 2005.

CANCLINI, Nestor. Definiciones en transición. *In: Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. Daniel Mato. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. pp. 69-81.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p.

CHATI, Gabriel. A diversidade cultural no tempo de agora: a leitura da Unesco. In: NECKEL, Nadja; GALLO, Solange (organizadoras). **Ciência e Cultura**. Palhoça: Editora UNISUL, 2011.

CODATO, Adriano. *Metodologias para a identificação de elites: três exemplos clássicos*. In.: **Como estudar elites**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015, p. 15 – 30.

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas. **Verbetes Biográficos**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/>> Acesso em: 25 fevereiro de 2017.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: EDUSC, 1999.

DELEON, Peter. **The Historical Roots of the Field**. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nova Iorque/EEUU: Oxford University Press, 2006.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

FERREIRA, João. *Entrevista concedida*. In: SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.

FREITAS DE CASTRO, Carmen Lúcia; Gontijo, Cynthia R. B.; AMABILE, Antônio Eduardo (organizadores). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. São Paulo/SP: Paz e Terra, 1998.

GIL, Gilberto. **Cultura pela palavra: coletânea de artigos dos ministros da cultura 2003 – 2010**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MOISÉS, José Álvaro. *Entrevista concedida*. In: SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.

MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Nova Iorque/EEUU: Oxford University Press, 2006.

MOREIRA, Gilberto. *Entrevista concedida*. In: SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução: Agemir Bavaresco. Pelotas/RS: Educat, 2002.

PCDB. **Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil**. Brasília: MinC, 2006.

PINÇON, Michel; PINÇON-CHARLOT, Monique. *Sociologia da alta burguesia*. In.: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 22-37.

PT. **A imaginação a serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura**. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>> Acesso em: 25 de nov. 2020.

_____. **Programa de Governo 2007 a 2010**. Disponível em <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf> Acesso em: 25 de nov. 2020.

PSDB. **Programa de Governo PSDB 99 a 2002**. Disponível em <<http://www.psdb.org.br/z-outros/eleicoes-biblioteca/plano-de-governo-fhc-%E2%80%93-99-02/>> Acesso em: 25 de nov. 2020.

RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SALICNET. **Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>> Acesso em: 10 de junho de 2021.

SCHNEIDER, Anne L. Orientação política para a pesquisa de avaliação: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (organizadores). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 3ª Ed., 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. In.: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

STOREY, John. **Teoria cultural e cultura popular**: uma introdução. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

UNESCO. **DUDC. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Unesco, 2001.

_____. **Investir na diversidade e no diálogo intercultural**. Unesco, 2009.

VEJA TV. Entrevista: '**O PT perdeu a alma**', diz o cientista político **José Álvaro Moisés**. São Paulo: Veja TV, 21 de maio de 2015. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/tveja/arquivo/o-pt-perdeu-a-alma-diz-o-cientista-politico-jose-alvaro-moisés/>> Acesso em: 25 de abril de 2017.

WEBER, Max. *A política como vocação*. In.: **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WEFFORT, Francisco. *Entrevista concedida*. In: SILVA, Frederico A. Barbosa da; MIDDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais**: a voz dos gestores. Brasília: IPEA, 2011.

WEFFORT, Francisco; SOUZA, Márcio. **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Associação dos Amigos da FUNARTE, 1998.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura**. Usos da Cultura na Era Global. Belo Horizonte: UFMG, 2004.