



Pesquisa-Ação

Agentes Culturais Democráticos



Módulo III:

Políticas Culturais no Brasil: História e Atualidade

Mariella Pitombo Vieira



Módulo III:

Políticas Culturais no Brasil: História e Atualidade

Módulo III:

Políticas Culturais no Brasil: História e Atualidade

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB

Salvador, 2024



O presente trabalho foi realizado com apoio do Fundo Nacional da Cultura do Ministério da Cultura - Brasil - Esta obra está sob licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFBA

V658 Vieira, Mariella Pitombo.
Políticas culturais no Brasil: história e atualidade: módulo III / Mariella Pitombo Vieira. -
Salvador: UFBA; UFRB, 2024.
42p. : il.

Esta obra faz parte do Projeto Pesquisa-Ação: Agentes Culturais Democráticos.

1. Política cultural. 2. Política cultural – Brasil. 3. Política cultural - História. I.
Universidade Federal da Bahia. II. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. III. Título.

CDU: 008

Elaborada por Marcos A. N. Ferreira
CRB-5: BA-001758/O

MINISTÉRIO DA CULTURA

Ministra: Margareth Menezes

Secretaria de Formação, Livro e Leitura

Secretário: Fabiano Piúba

Secretaria dos Comitês de Cultura

Secretária: Roberta Cristina Martins

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: Paulo César Míguez de Oliveira

Vice-Reitor: Penildon Silva Filho

Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos - IHAC

Diretor: Luís Augusto Vasconcelos da Silva

Vice-diretor: Milton Júlio de Carvalho Filho

Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT)

Coordenadora Geral: Sophia Cardoso Rocha

Vice Coordenadora: Lourivânia Soares Santos

Superintendência de Educação a Distância

Superintendente: Márcia Tereza Rebouças Rangel

Equipe de desenvolvimento do Projeto

Coordenador Geral:

Antônio Albino Rubim

Vice-Coordenadora: Sophia Cardoso Rocha

Pesquisadores

Adriano de Oliveira Sampaio

Angela Maria Menezes de Andrade

Antônio Albino Rubim

Gisele Marchiori Nussbaumer

Giuliana D´El Rei Sá Kauark

Guilherme Rosa Varella

José Roberto Severino

Lourivânia Santos Soares

Luana Vilutis

Mariella Pitombo Vieira

Meran Muniz da Costa Vargens

Ohana Boy Oliveira

Sophia Cardoso Rocha

Orientadores de Pesquisa no AVA

Cora Santana

Nícia Riccio

Auxiliares de Pesquisa

Amanda Azevedo Sousa

Antonio Teófilo de Almeida

Beatriz Abreu Gomes

Bianca Kaizer de Oliveira

Breno Domingos de Oliveira

Camila de Oliveira Almeida

Caroline Dumas Oliveira

Ivalda Kimberlly Santos Portela

Jaqueline Souza

João Caetano Brandão Andrade

José Rayone Lima Borges

Kênia Natividade Santos Silva

Márdel Pereira dos Santos

Marina Vlacic Morais

Nathalia Oliveira Leal

Noédosn Conceição Santos

Nubia dos Reis Pinto

Pérola Cavalcante Dourado

Rodrigo Araujo dos Santos

Tássia Camile de Matos Barbosa

Thainá Silva de Oliveira

Thiago Carvalho de Sousa Correia

Tiago Leonardo Alves Muniz

Vanessa Avelar Barreto

Pesquisador Especialista em Tecnologias Educacionais:

Haenz Gutierrez Quintana

Pesquisador Especialista em Design Instrucional:

Lanara Guimarães de Souza

Pesquisador Especialista em AVA:

José Renato Gomes de Oliveira

Comunicação: Fernanda Pimenta

Secretaria Administrativa:

Lisandra Alcântara

Apoio Administrativo:

Delmira Nunes

Produção de Material Didático**Coordenação de Tecnologias Educacionais - CTE-SEAD****Coordenação**

Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico e Capa

Haenz Gutierrez Quintana

Danilo Barros

Foto de capa: Rawpixel

Supervisão:

Haenz Gutierrez Quintana

Danilo Barros

Editoração / Ilustração:

Ana Carla Sousa; Anatriz Souza;

Gabriela Cardoso; Matheus Morais;

Thalles Purificação; Tamara Noel

Revisão:

Flavia Goulart M. Garcia Rosa

Sumário

SOBRE A AUTORA, 11

APRESENTAÇÃO, 13

UNIDADE I

O QUE SÃO AS POLÍTICAS CULTURAIS? 15

UNIDADE II

QUEM REALIZA AS POLÍTICAS CULTURAIS? 19

UNIDADE III

POLÍTICAS CULTURAIS PARA QUÊ? 23

UNIDADE IV

POLÍTICAS CULTURAIS PARA QUEM? 27

UNIDADE V

COMO SE FAZ POLÍTICAS CULTURAIS? 33

UNIDADE VI

POLÍTICAS CULTURAIS E IMAGINAÇÃO POLÍTICA, 41

REFERÊNCIAS, 43

Sobre a Autora

Mariella Pitombo Vieira é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Realizou pós-doutorado no PACTE - (Laboratoire de Sciences Sociales), vinculado à Universidade de Grenoble-Alpes/Sciences Po-Grenoble (França). É docente do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Política e Gestão Cultural (CECULT) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS/UFRB). É pesquisadora do Grupo de Pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento da Universidade de Brasília (UnB) e do Observatório da Economia Criativa (OBEC/BAHIA). É organizadora do livro *Os trabalhadores da cultura no Brasil: criação, práticas e reconhecimento* (Edufba). Seus interesses de pesquisa estão ancorados em torno da correlação entre cultura, política e desenvolvimento e fenômenos mais específicos daí derivados: políticas culturais; cultura, desenvolvimento e território; avaliação de políticas culturais; as especificidades sobre o mercado de trabalho na cultura.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5018414722589738>



Imagem, Pixabay

Apresentação



A história das políticas culturais no Brasil tem uma longa trajetória, marcada pelo autoritarismo, pelas ausências, instabilidades e paradoxos, como bem definiu professor Albino Rubim. Logo, não é tarefa fácil apresentar suas principais características, marcos históricos e modelos em um curto espaço como este texto. Então, a estratégia de abordagem escolhida aqui é tratar o tema a partir de cinco grandes questões: o que são as políticas culturais? Quem as realiza? Para que servem? Para quem são destinadas? Como se faz as políticas culturais? Neste módulo iremos abordar essas questões, tomando como referência alguns exemplos de políticas culturais implementadas no Brasil ao longo da sua história, buscando enfatizar de que modo refletem ou não o exercício da democracia no país.

Cabe lembrar que a definição do “quê”, “quem”, “como”, “para quê” e “para quem” das políticas culturais implica em considerar as estruturas de poder, bem como os contextos históricos em que são desenvolvidas (Barbalho, 2013). Será este o esforço que tentaremos fazer aqui.



Imagem, Agência Brasil

Unidade I

O que são as Políticas Culturais?

Como nos lembra Denys Cuche (2002), as palavras têm história e, por consequência, fazem história. Partindo dessa premissa, o conceito de políticas culturais não é estático e não porta um único sentido. A sua definição vai variar de acordo com os diferentes períodos históricos, interesses e visões de mundo de quem elabora tais definições. Desse modo, os conceitos estão em processo contínuo de redefinição. Como veremos, o conceito de políticas culturais é elaborado tanto por intelectuais, pesquisadores, como também por instituições.

Uma das primeiras instituições a inaugurar o conceito de políticas culturais foi uma organização internacional, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura, mais conhecida como Unesco. Na década de 1970 a Unesco se dedicou a organizar uma série de estudos sobre a situação das políticas culturais dos seus estados-membros, sinalizando assim para a importância da cultura enquanto uma agenda política global. Em 1969, a instituição divulgou um documento norteador para seus países membros, intitulado *Política Cultural: um estudo preliminar*. Neste documento as **políticas culturais foram definidas como um conjunto de procedimentos administrativos e orçamentários que norteiam a ação do Estado para atender as necessidades culturais dos cidadãos**. Esta definição tem limitações, pois considera o Estado como o único agente promotor das políticas culturais. Além disso, essa concepção enfatiza a dimensão burocrática e administrativa, sem atentar para o fato de que as políticas culturais envolvem uma pluralidade de valores, princípios e disputas ideológicas. Mas como já ressaltamos, os conceitos refletem um determinado contexto histórico, portanto,

Figura 1. Elaboração de políticas culturais.



Fonte: Agência Brasil.

Um outro conceito que se tornou um paradigma importante para os estudos na área de políticas culturais é aquele elaborado pelo antropólogo argentino Néstor Garcia Canclini. Para este pensador as **políticas culturais são iniciativas promovidas pelo Estado, por instituições civis e grupos comunitários que servem para orientar o desenvolvimento simbólico e satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social.** Em outras palavras, as políticas culturais estimulam a potência criativa e expressiva das

sociedades, ajudam tanto a solidificar como também a dar novos sentidos para memórias, tradições e identidades culturais bem como apontam para transformações sociais. Um aspecto importante apontado nessa definição é que o autor reconhece que a pluralidade de agentes que podem realizar políticas culturais. É o que veremos a seguir.



Saiba mais!

Clique no link abaixo para acessar o livro **Política Cultural: Conceito, Trajetória e Reflexões**. (Néstor García Canclini, 2019).

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32115/1/POLITICA-CULTURAL%20-%20RI.pdf>



Imagem, Agência Brasil

Unidade II

Quem Realiza as Políticas Culturais?

Figura 2. 4ª Conferência Nacional de Cultura.



Fonte: Agência Brasil.

Mas quem pode realizar políticas culturais? Provavelmente, você leitor, deve ter pensado de imediato no **Estado**. Sim, ele é o principal agente social que promove e realiza as políticas culturais. Mas apenas ele?



Saiba mais!

Clique no link abaixo para acessar o artigo **Cultura e Cidadania: Políticas Culturais de Base Comunitária**. (Emilena Sousa dos Santos, 2016).

<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/114508>

Vivemos em um momento histórico configurado pelo fenômeno da globalização e avanços das tecnologias de comunicação. Esta condição coloca em xeque a centralidade do Estado como agente que garante o vínculo social e impõe desafios sobre as relações entre indivíduos, Estado, empresas e a sociedade civil.

No Brasil, na década de 1980, sobretudo após a redemocratização do país, os movimentos sociais ganharam força e a sociedade civil foi convocada a atuar como um sujeito protagonista pela construção democrática do país. Graças a este movimento de ampliação da cidadania, houve o surgimento e fortalecimento de milhares de instituições da sociedade civil (associações, ONGs, fundações) que hoje se tornaram importantes sujeitos na esfera política brasileira. Lembremos aqui do papel dos espaços de participação social (conferências, conselhos, fóruns etc.) que o Brasil começou a conhecer no campo da cultura, sobretudo, durante os últimos governos Lula. A sociedade civil foi estimulada a participar apresentando suas demandas e reivindicações.

Todas estas transformações ampliaram a compreensão sobre quem pode realizar políticas culturais. **Organizações internacionais, instituições paraestatais, a exemplo do Sistema S¹, ou grupos comunitários culturais de base territorial, ligados a movimentos populares, sindicatos e associações de moradores, grupos artísticos e culturais** são também considerados como agentes que instituem um conjunto de intervenções organizadas no campo cultural que podem ser consideradas como políticas culturais.

Pensemos sobre programas de fomento à cultura realizados por empresas privadas, ou ainda no conjunto de ações culturais promovidas por milhares de Pontos de Cultura espalhados pelo país e que têm um papel fundamental para valorização das tradições populares que formam a diversidade cultural brasileira. Lembremos ainda do significativo papel do SESC no fomento continuado a inúmeras ações e projetos culturais (bastante concentrada na cidade de São Paulo, cabe

1 O Sistema S é formado por empresas de natureza privada que prestam serviço de interesse público e não é ligado a nenhuma das esferas de governo. Compõem o sistema S: Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), o Serviço Social de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Social de Transporte (Sest) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

salientar), a ponto de ser comparado a uma espécie de ministério da cultura por causa da relevância do seu papel para o campo cultural brasileiro.

Todos esses agentes sociais são potencialmente formuladores e executores de políticas culturais. Daí a importância de pensar na pluralidade de agentes que estão implicados na formulação de políticas culturais. Portanto, quanto mais diversa a arena política, maior será o seu potencial democrático, pois uma pluralidade de vozes pode se exprimir.



Imagem, Flickr

Unidade III

Políticas Culturais para quê?

Em sentido mais clássico **as políticas culturais têm o papel de desenvolver o setor cultural**, estimulando a produção cultural através do fomento às artes e às expressões da cultura popular bem como da preservação e valorização do patrimônio material e imaterial. **As políticas culturais incidem também na difusão dos bens e serviços culturais**, seja através do estímulo à circulação destas produções, seja através do fomento a espaços e equipamentos culturais. **Elas também têm o papel de formar mercados culturais**, estimulando assim o consumo cultural, gerando postos de trabalho e renda. Dessa forma, as políticas culturais fomentam todo o ciclo que conforma os circuitos culturais: **a produção, a difusão e o consumo**.

No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, a cultura foi alçada a um direito social. A partir dessa condição, torna-se obrigação do Estado brasileiro garantir a seus cidadãos, através das políticas públicas, o acesso aos bens e serviços culturais, bem como aos meios para sua produção. Os direitos culturais garantem ainda o exercício individual e coletivo das liberdades de expressão artística e cultural. Portanto, **as políticas culturais são também mecanismos que podem assegurar o exercício de direitos**, colaborando assim para a expansão da cidadania.

Há estudiosos da cultura que ampliam ainda mais a compreensão sobre o papel das políticas culturais. Victor Vich (2013), por exemplo, vai compreender a cultura como uma dimensão que constitui o cotidiano das pessoas e não uma esfera socialmente separada, destinada apenas à produção artística e cultural. Ou seja, a cultura produz e reproduz relações sociais, logo é entendida como um espaço de criação de laços comunitários. Nesse sentido, **a função das políticas culturais se alarga também pois vão ser consideradas como dispositivos para a própria transformação**

das relações sociais e da construção da cidadania pois articulam cultura, democracia e participação social.

Um outro aspecto ressaltado pelo autor é a centralidade da dimensão local. Ou seja, o **território** é entendido como espaço privilegiado para o exercício da cidadania.

Figura 3. Performance artística.



Fonte: Agência Brasil.



Reflita comigo!

Você, agente cultural, quando pensa sobre sua atuação, em qual dimensão você acredita que pode exercer maior influência e fazer a diferença: na sua comunidade de proximidade (bairro, cidade, associação, grupo cultural, etc), ou exercendo pressão junto a deputados estaduais e federais, por exemplo?

Provavelmente você deve ter imaginado na sua comunidade... E não sem razão. É na instância local, é no território que a cultura acontece! Logo, é lá que as políticas culturais têm que ser implementadas e é de lá também que podem e devem ser imaginadas. Portanto, quanto mais próximas de quem realiza, mais potencialmente as políticas culturais podem estreitar os laços entre cultura, democracia e cidadania.



Imagem, Flickr

Unidade IV

Políticas Culturais para quem?

Considerando os diferentes papéis que as políticas culturais podem cumprir, cabe perguntar: para quem são destinadas?



Reflita comigo!

Para os artistas, para pessoas privilegiadas com alto nível de instrução, consideradas como aquelas capazes de assimilar a complexidade de determinadas obras? Ou devem também alcançar os cidadãos comuns, os fazedores de cultura e artistas que estão à margem dos circuitos oficiais da cultura “legítima”?

O perfil dos destinatários das políticas culturais vai ser definido de acordo com diferentes critérios, como por exemplo, as ideologias dos governos e as concepções de cultura.

Em sistemas políticos de caráter mais autoritário a cultura serve como instrumento de propaganda política. Nesse sentido, limitam a participação social uma vez que não há espaços para o livre debate de ideias e as políticas culturais acabam disseminando apenas os princípios privilegiados pelos seus ideólogos. Exemplo clássico disso é o período da ditadura militar no Brasil em que a cultura e os artistas foram alvos de censura e repressão. Em regimes democráticos, em geral, a cultura é compreendida como um terreno de reconhecimento e valorização das diferentes identidades e expressões culturais, além também de ser reconhecida como um importante vetor para o desenvolvimento das sociedades. Logo, tendem a ser mais inclusivas. Mas devemos lembrar que mesmo em

Figura 4. Apresentação cultural.



Fonte: Agência Brasil.

sistemas democráticos, a cultura pode ser alvo de ações autoritárias e os mecanismos de participação popular podem ser limitados. No Brasil experimentamos esta situação muito recentemente quando, por exemplo, o governo de Jair Bolsonaro censurou peças de teatro e exposições de arte e alterou o funcionamento e a composição de instâncias de participação social como Conselho Nacional de Política Cultural (CNPIC). Desse modo, mesmo em regimes formalmente democráticos, pode-se conviver com práticas de viés autoritário.

A concepção de cultura adotada também tem papel crucial para definir os públicos das políticas culturais. Aqui não cabe estabelecer um longo debate sobre o complexo conceito de cultura, pois, como alguns estudiosos já afirmaram, é uma das palavras mais difíceis de serem definidas pela enorme quantidade de concepções que ela evoca. Mas vale chamar a atenção para o fato de que a noção de cultura privilegiada em uma política cultural pode gerar uma hierarquização social e simbólica entre os seus destinatários. Ou seja, pode acentuar

uma escala de diferenças e desigualdades sociais e econômicas, criando uma hierarquia entre quem pode ou não acessar os bens culturais e quem pode ou não produzir cultura.

Que ideias surgem quando identificamos uma pessoa como “cult”? Provavelmente você pensará que é uma pessoa que possui um alto nível de instrução e que acumula muitos conhecimentos. Essa imagem provém de uma noção que identifica a cultura como **ilustração**, ou seja, como a expressão mais elevada do espírito humano, como acúmulo de conhecimento e educação. Nesse sentido, a cultura está relacionada às “belas artes”, ou seja, às expressões artísticas como a música clássica, o ballet, a pintura, a escultura e a literatura. Logo, essa ideia de cultura tem um caráter mais restrito e elitista, pois privilegia a chamada “alta cultura”. Se uma política cultural for orientada por essa noção, ela tende a ter um alcance mais limitado, pois os seus destinatários serão principalmente os artistas e pessoas com alto nível de formação, geralmente reconhecidas como “cultas”. Esse conceito de cultura nasce na França do século XVIII, atravessa os séculos, mas vem perdendo força nas últimas décadas como paradigma para formulação de políticas culturais.

Um outro conceito é aquele que entende a cultura **como um modo de vida de um povo**. De base socioantropológica, esse conceito é mais amplo pois considera a cultura como conjunto de tradições, saberes, valores, ideias e costumes, característicos de uma comunidade. Ou seja, a ideia de cultura que passa a ganhar prevalência é aquela entendida como espaço de afirmação, representação e reconhecimento das identidades, dos saberes e fazeres de diferentes agrupamentos sociais. Para ilustrar com alguns exemplos, a roda de capoeira, o frevo ou o samba de roda do Recôncavo da Bahia são consideradas expressões culturais que possuem tanta legitimidade social e simbólica quanto os clássicos da dança, da pintura ou da música mundial.

A partir dessas duas principais concepções de cultura, dois importantes modelos de políticas culturais foram se estabelecendo, a saber: o da democratização da cultura e o da democracia cultural.



Saiba mais!

Clique no link abaixo para acessar o artigo **Democratização da Cultura X Democracia Cultural**: os Pontos de Cultura enquanto política cultural de formação de público. (Alice Pires de Lacerda).

<https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Lacerda-democratizacao-da-cultura.pdf>

De tradição francesa, o paradigma da **democratização da cultura** tem foco na distribuição da “alta cultura”, ou seja, busca possibilitar o acesso aos bens e serviços culturais a um maior número de pessoas, através da oferta, por exemplo, de exposições, peças teatrais e filmes. O princípio desse modelo é a crença de que o acesso aos espaços e instituições culturais legitimados possibilitaria um aprimoramento estético dos indivíduos. Esse modelo norteou a formulação de políticas culturais em todo mundo e até hoje é utilizado por muitas instituições públicas e privadas. Ainda que legítimo, é um modelo criticado por privilegiar uma concepção mais restrita e elitista de cultura. Além disso, a escolha das linguagens e expressões artísticas que serão objeto das políticas culturais geralmente são decididas de cima para baixo, sem participação popular. Alguns críticos, como Néstor García Canclini, vão considerar que esse modelo é impositivo e paternalista, pois define a priori o patrimônio simbólico que merece ser difundido e consumido. Nesse sentido, os indivíduos são entendidos como meros receptores e consumidores desses bens culturais eleitos como válidos.

Já o paradigma da **democracia cultural** nasce na década de 1960 em meio aos processos de pós-colonização e dos movimentos pelos direitos civis. Esse modelo parte de um outro pressuposto. Ou seja, a cultura é entendida como um modo de vida, como um rico mosaico composto pela diversidade de sentidos e formas de existência. Com base nesse paradigma, o papel das políticas culturais é estimular o florescimento dos distintos modos de vida. Ou seja, é valorizar as distintas expressões culturais, tradições, saberes e fazeres de modo a incluir segmentos da população historicamente excluídos. Além disso, os indivíduos são entendidos como sujeitos políticos ativos que também produzem e refletem sobre cultura. Portanto, o paradigma da democracia cultural tende a ser mais abrangente, pois contempla segmentos da cultura popular e comunitária, pouco atendidos pelo paradigma da democratização cultural.

Exemplo ilustrativo de uma política baseada no paradigma da democracia cultural é o Programa Cultura Viva, criado em 2004, durante a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (MinC). Estruturado como uma ampla rede de gestão cultural, interligada pelos Pontos e Pontões de Cultura, o programa consistia no

fortalecimento de grupos e manifestações culturais já existentes nas mais diferentes comunidades urbanas e rurais do país. O objetivo era garantir o acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural. Partia-se da premissa de que os pontos de cultura são sujeitos coletivos ativos, dos quais brotam a criatividade e a diversidade cultural do país, respeitando-se sua autonomia e seus modos específicos de organização. Ainda que tenha apresentado problemas de execução, o Cultura Viva talvez tenha sido uma das políticas mais democráticas e de maior alcance já implementadas no Brasil. Isso porque beneficiou milhares de iniciativas culturais, das mais variadas linguagens e expressões, oriundas dos mais diferentes cantos e recantos deste país continental. Não por acaso, o programa recebeu reconhecimento internacional e serviu de modelo para implantação de políticas culturais similares em mais de uma dezena de países, sobretudo na América Latina.



Imagem, Flickr

Unidade V

Como se faz Políticas Culturais?

Existem diferentes maneiras de se fazer políticas culturais que, por sua vez, estarão condicionadas aos momentos históricos, aos valores que orientam as políticas bem como aos objetivos a serem atingidos. Aqui vamos privilegiar a análise de algumas modalidades implementadas pelo estado brasileiro. Podemos classificar a atuação do Estado na área da cultura em, ao menos, três grandes modalidades fortemente entrelaçadas: a) **as políticas de identidade e patrimônio**; b) **as políticas de regulação econômica** e c) **as políticas de produção e difusão cultural** (Lima, Ortellado, Souza, 2013).



Saiba mais!

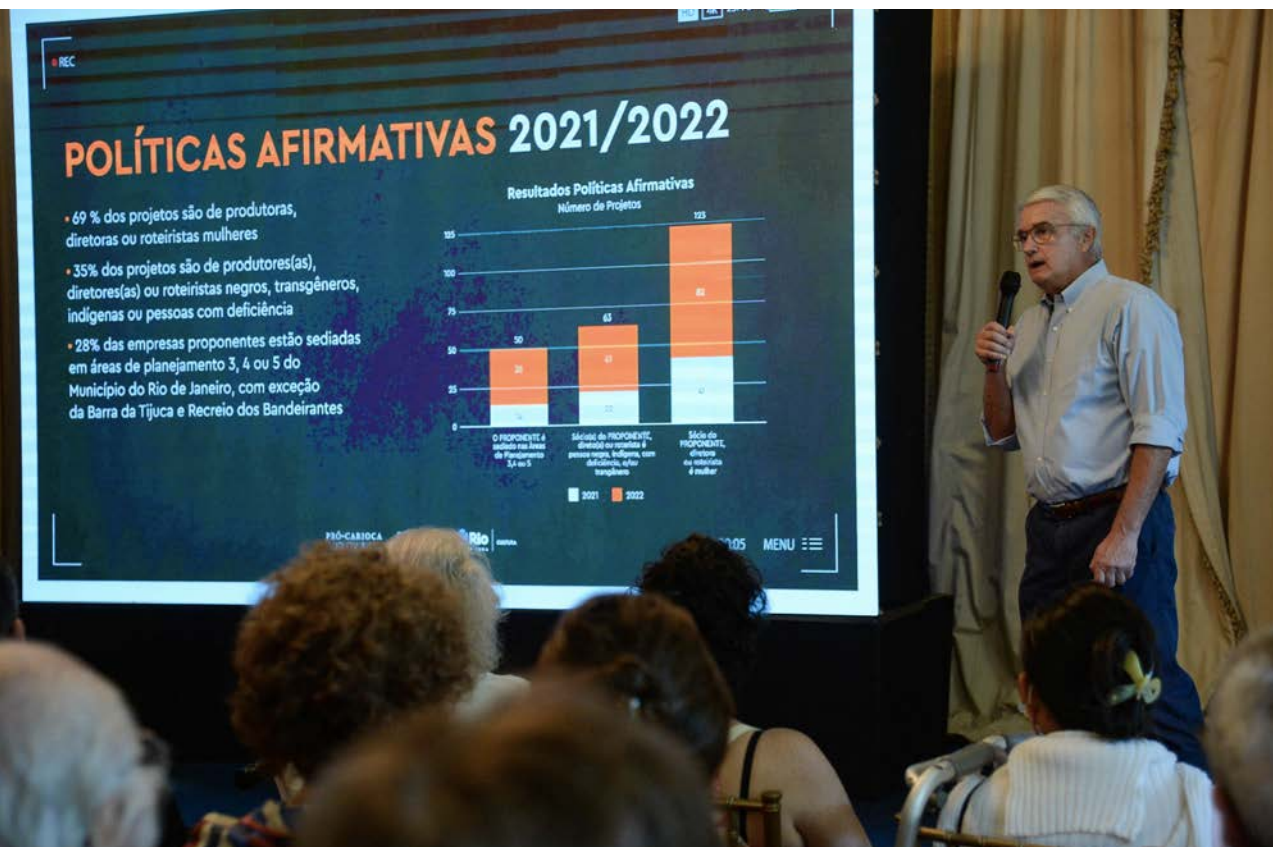
Clique no link abaixo para acessar o artigo **O que são as políticas culturais?** Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura. (Luciana Piazzon Lima, Pablo Ortellado e Valmir de Souza, 2013).

<https://paineira.usp.br/celacc/sites/default/files/o-que-sao-as-politicas-culturais.pdf>

Para que as políticas culturais se efetivem é necessário que o Estado possua uma organização institucional para garantir estabilidade à sua atuação. Elementos como normas (leis, decretos, emendas constitucionais etc.), modalidades de fomento e financiamento (orçamentos, fundos e incentivos fiscais), instituições próprias (órgãos gestores, fundações, museus, centros culturais, bibliotecas etc.); instrumentos de planejamento (planos de ação, indicadores) e pessoal (gestores, produtores, servidores) são fundamentais para a efetividade das políticas culturais.

As políticas culturais de **consolidação da identidade e do patrimônio** podem ser consideradas como as primeiras sementes de atuação do Estado na área da cultura. Alguns pesquisadores consideram que as políticas culturais começaram a ser sistematizadas pelos governos em meados do século XX, tomando como referência a

Figura 5. Apresentação de indicadores estatísticos.



Fonte: Agência Brasil.

criação do Ministério de Assuntos Culturais da França em 1959. Já outros consideram que a atuação do Estado na cultura remonta a períodos anteriores, por volta dos séculos XVII e XVIII, quando os Estados nacionais modernos do Ocidente começaram a se formar. A construção de uma identidade nacional e a criação de uma memória coletiva são elementos centrais na formação de uma nação. Manipular os signos e símbolos nacionais, decidir o que deve ser lembrado e esquecido são instrumentos de poder na formação das nações. Logo, é também uma política cultural. A criação de instituições culturais como museus, arquivos e bibliotecas nacionais e o tombamento de monumentos são exemplos clássicos do papel do Estado na preservação do patrimônio histórico e na construção de uma memória coletiva. Desse modo, as políticas identidade e patrimônio servem para criar uma ideia de pertencimento a uma “comunidade imaginada” (a nação) e podem proporcionar tanto a coesão social, geralmente desejada pelos projetos de poder, como também podem gerar processos de invisibilidade e de esquecimento dos acervos de saberes e memórias, geralmente dos não vencedores.

No Brasil, as políticas de identidade e de patrimônio foram implementadas de forma mais sistemática durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Naquele momento o projeto político de Vargas era criar o próprio Estado nacional, buscando centralizar o poder. Para dar unidade ao seu projeto político, qual seja, criar o próprio Estado, Getúlio Vargas tratou de inventar uma identidade para aquela nação que pretendia construir. Tentou reunir o país em torno da ideia de “brasilidade”, inventando, assim, o “ser nacional” baseado nas teorias da miscigenação das três raças, em voga naquela época. Desse modo, o mito da democracia racial simbolizou o projeto político pretendido: construir a imagem de uma nação integrada, coesa e harmônica. Para implementar tal projeto, o governo Vargas criou importantes instituições culturais que serviram de veículo para a difusão da sua ideologia. O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), que viria a ser o futuro IPHAN, a Superintendência de Educação Musical e Artística (SEMA), dirigida por Heitor Villa-Lobos, o Serviço Nacional de Teatro (SNT), Instituto Nacional do Livro (INL), Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), bibliotecas e museus são alguns exemplos das instituições criadas por Vargas. Conforma-se assim um dos paradoxos da história das políticas culturais no Brasil: uma forte institucionalização da cultura em períodos autoritários. Algo similar irá acontecer também durante o regime da Ditadura Militar (1964-1985).

As **políticas de regulação econômica** referem-se às ações do Estado voltadas para fortalecer suas indústrias culturais e propiciar o desenvolvimento econômico do setor cultural. Essa política se organiza, por exemplo, através da adoção de instrumentos de indução e proteção das indústrias culturais nacionais. Um exemplo clássico são as políticas de cotas de tela implementadas para fortalecer a indústria cinematográfica nacional. No Brasil, uma política de regulação econômica que teve grande impacto para a indústria cinematográfica foi a criação do Fundo Setorial de Audiovisual (FSA), em 2006. Esse mecanismo de regulação econômica promoveu um grande desenvolvimento da cadeia produtiva do cinema, pois fomentou desde o desenvolvimento de roteiros, passando pela produção de centenas de filmes até chegar ao incremento do circuito exibidor, através da abertura de muitas salas de cinema país afora.

Em busca de modelos econômicos alternativos ao industrialismo, muitos países vêm investindo na chamada **economia criativa** como vetor de desenvolvimento. Grosso modo, pode-se definir a economia criativa como um amplo conjunto de atividades econômicas que tem na criatividade sua principal fonte de geração de valor. Envolve as artes, como também o

patrimônio, as novas mídias e a tecnologia. A partir da década de 1990, passou a haver o reconhecimento da relevância econômica da cultura. Organizações internacionais como a Unesco e a Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) passaram a considerar a cultura como pilar de desenvolvimento para sociedades, propagando indicadores que ilustram o dinamismo econômico do campo cultural. A UNCTAD, em seu relatório de 2022, revelou que a riqueza produzida pelos setores culturais corresponde a 3,1% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, gerando quase 50 milhões de postos de trabalho mundo afora. Em pesquisa realizada em 2023 pelo Observatório Itaú Cultural, constatou-se que no Brasil a economia criativa corresponde a 3,1% do PIB nacional e gera 7,4 milhões de empregos.

O Brasil experimentou a estruturação de uma política para a economia criativa em 2012, quando o MinC lançou o Plano da Secretaria da Economia Criativa. O plano era arrojado e foi pensado considerando as especificidades culturais do país, distanciando-se assim dos modelos anglo-saxônicos geralmente utilizados como referência para implementação de políticas para a economia criativa. O plano partia da premissa de que a dimensão simbólica é determinante do valor dos bens e serviços culturais. No entanto, pelas instabilidades políticas vividas pelo MinC na época, o plano não foi efetivamente implantado e poucas iniciativas foram criadas para estruturar essa área. O Brasil ainda enfrenta o desafio de implementar uma política de estímulo à economia criativa que seja condizente com a diversidade cultural do país. Dada a pluralidade de segmentos que compõem a economia criativa brasileira (que inclui desde desenvolvimento de games até festas populares de pequenas comunidades), é necessário estabelecer políticas que respeitem as especificidades e demandas de cada setor e que levem em consideração que os bens e serviços culturais, além de produzir riqueza econômica, produzem também riqueza simbólica e social.

As políticas culturais mais clássicas realizadas pelo Estado são aquelas voltadas para a **produção e difusão cultural** e estão presentes nos mais diferentes momentos históricos do país. De forma geral, as políticas de produção e difusão estão destinadas a sistematizar e a fortalecer o campo cultural, seja através do estímulo à criação artística e acesso à cultura consagrada, seja através do fomento à cultura popular comunitária. Elas se estruturam basicamente a partir de duas modalidades já anteriormente discutidas: a democratização da cultura e a democracia cultural.

No Brasil, as políticas de produção e difusão cultural mais recentes têm sido viabilizadas principalmente através de mecanismos diversos de financiamento e fomento à cultura. Até os anos 1980, o financiamento à cultura, no Brasil, era realizado predominantemente através de apoio direto, a fundo perdido, e estava concentrado na União e nos estados. Os mecanismos de repasse não eram transparentes, pois não eram regulamentados através de chamamentos públicos e ficaram conhecidos como “políticas de balcão”.

A partir da década de 1980 começa a se estabelecer no país uma política de financiamento indireto através de isenção fiscal cujo principal objetivo era estimular a iniciativa privada a investir em cultura. Essa política era condizente com as tendências neoliberais vigentes à época que reivindicavam uma atuação mínima do Estado. A primeira lei de incentivo fiscal brasileira, a Lei n. 7.505, foi implantada em 1986 e ficou conhecida como “Lei Sarney”. A lei teve vida curta (durou apenas 4 anos) pois tinha muitos problemas em seus dispositivos legais e gerou muitas críticas por parte dos artistas e produtores culturais. No entanto, o incentivo fiscal se consolidou como modelo hegemônico de financiamento à cultura a partir de 1991, com a promulgação da Lei n. 8.313, conhecida popularmente como Lei Rouanet. Pode-se dizer que entre as décadas de 1990 até inícios dos anos 2000, a Lei Rouanet extrapolou seu papel de simples mecanismo de financiamento à cultura e tornou-se a política cultural hegemônica do país. A prevalência desse modelo de fomento à cultura atravessou os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso.

Como se sabe, o financiamento à cultura via renúncia fiscal propiciou a produção de milhares de projetos culturais, incrementando assim o mercado cultural brasileiro, gerando emprego e renda. Por outro lado, este mecanismo, pela sua natureza, promove uma série de distorções tais como concentração regional dos recursos na região Sudeste e o estímulo a produções culturais que têm apelo mercadológico. Portanto, é um modelo de fomento que não contempla a vasta e diversa produção cultural brasileira.

Com a instauração do Governo Lula a partir de 2003, o Brasil vai experimentar mudanças profundas nos modos de fazer política cultural. A noção de cultura que orientou a formulação de políticas culturais foi ampliada. A cultura deixa de ser considerada apenas como apenas um “bom negócio”, como nos tempos de Fernando Henrique Cardoso, para

ser entendida “como uma usina de símbolos de um povo, como um sentido dos nossos atos, a soma dos nossos gestos, o senso dos nossos jeitos”, como anunciou Gilberto Gil em seu discurso de posse como Ministro da Cultura, em 2003. Essa virada conceitual implicou no alargamento das ações do MinC uma vez que houve uma mudança significativa também sobre os destinatários das políticas culturais. Ao invés de privilegiar apenas a classe artística, as políticas agora seriam direcionadas para o povo brasileiro, “para todos os que pensam e fazem o Brasil”, como destacou Gilberto Gil em seu pronunciamento quando assumiu o MinC.

Como consequência houve também uma grande mudança na ênfase do fomento à cultura. O financiamento indireto, via leis de incentivo à cultura, deixou de ser a prioridade, ainda que tenha permanecido como importante instrumento de fomento à cultura. Como contrapartida, apostou-se no fomento direto através do fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Essa lógica de financiamento direto também passou a ser adotada por muitos estados e municípios brasileiros. Uma ampla política de financiamento foi implementada, via editais e chamadas públicas, com critérios mais transparentes e republicanos. Centenas de editais foram lançados, alcançando grupos e segmentos populacionais que raramente tinham sido contemplados pelas políticas culturais brasileiras. Povos originários, ribeirinhos, ciganos, população LGBTQIAP+ passaram a ser o foco de instrumentos específicos de fomento à cultura, ampliando assim o arco democrático das políticas culturais no país. No entanto, cabe ressaltar que a hegemonia de uma política de editais e toda a exigência burocrática que lhe é inerente, por vezes, limita a participação mais ampla da população brasileira. Logo, o debate sobre a diversificação dos modelos de financiamento e a democratização do acesso aos recursos públicos é ainda um desafio a ser enfrentado pelas políticas culturais brasileiras.

Foram muitas as inaugurações que a Era Petista promoveu nos modos de se fazer políticas culturais. E aqui não teremos espaço para nos dedicar às análises das várias iniciativas implementadas. No entanto, cabe destacar a criação de programas e instrumentos de planejamento federativo que criaram um arcabouço institucional bastante robusto. Estamos falando do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC).

O PNC, instituído pela Lei n. 12.343 de 2 de dezembro de 2010, tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. É composto por 14 diretrizes, 36 estratégias, 274 ações e 53 metas e tem

vigência de 10 anos. Sua formulação envolveu uma ampla participação popular através da realização de fóruns, escuta pública e conferências, revelando assim o caráter democrático da construção de uma política. Passados mais de dez anos, um novo PNC será elaborado a partir das propostas debatidas durante a quarta Conferência Nacional de Cultura realizada em março de 2024.

Ainda que esteja em fase de consolidação, o SNC talvez seja uma das experiências mais arrojadas no mundo em termos de estruturação de uma política nacional para a cultura. O objetivo geral do SNC é formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais. O Sistema articula princípios e diretrizes comuns, a divisão de atribuições e responsabilidades entre os entes da federação, a montagem de um esquema de repasse de recursos e a criação de instâncias de controle social asseguram maior efetividade e continuidade das políticas. Para tanto, congrega um conjunto de componentes que são fundamentais para o exercício de uma política democrática e integrada nacionalmente, a saber: órgão gestor, plano de cultura, conselho, sistema de financiamento (fundo de cultura), conferências, sistemas de indicadores culturais, programa de formação, sistemas setoriais e comissões intergestores.

O SNC foi uma base importante para a implantação da Lei Aldir Blanc e da Lei Paulo Gustavo. Pesquisas já realizadas demonstraram que os municípios que tinham seus sistemas de cultura minimamente estruturados tiveram maior capacidade de execução das leis. Ainda que esteja em processo de consolidação, o SNC será imprescindível para a plena implementação da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB) nos próximos cinco anos. A PNAB talvez venha a ser uma das políticas culturais mais ambiciosas a ser implementadas no Brasil. Isto porque representa um investimento bilionário (R\$ 3 bilhões por ano, durante cinco anos), constituindo-se numa oportunidade histórica de estruturar o sistema federativo de financiamento à cultura mediante os repasses da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios de forma continuada.



Imagem, Flickr

Unidade VI

Políticas Culturais e Imaginação Política

A formação social do Brasil é marcada, infelizmente, por violências, golpes políticos, desigualdades sociais, raciais e econômicas, o que fragilizou historicamente a consolidação da democracia no país. Como consequência, esta condição tem influência direta sobre os distintos modos como as políticas culturais foram concebidas e executadas.

Se tomarmos como referência o modelo interpretativo da trajetória das políticas culturais no Brasil, como sugerido por Albino Rubim, veremos que o autoritarismo, as ausências e as instabilidades não estão circunscritos a determinado período histórico. Ao contrário. Períodos políticos totalitários foram também momentos de criação de importantes instituições culturais, como ocorreu durante o governo Vargas e na Ditadura Militar. Por sua vez, períodos democráticos podem presenciar também muitas instabilidades institucionais e ações com viés autoritário. Experimentamos tal condição durante o governo Bolsonaro, cuja atuação na área da cultura foi marcada pela censura e perseguição ao setor cultural. Nesse sentido, o paradoxo é também uma marca importante na história das políticas culturais no Brasil.

Ainda que a ditadura militar tenha oficialmente acabado em 1982, o fantasma do autoritarismo ainda ronda sorrateiramente nossa democracia, este projeto inacabado. Além disso, a extrema-direita e suas práticas fascistas vêm emergindo como força política mundo afora. Portanto, o chamamento para criarmos uma nova imaginação política é urgente. E a cultura pode ser um campo privilegiado para as transformações sociais, uma vez que ela se constitui como uma dimensão privilegiada para se questionar estruturas de poder hegemônicas, como nos lembra Victor Vich. Além disso, a cultura aguça a criação de novos imaginários e representações sociais. Desse modo, políticas culturais democráticas podem ganhar um papel mais ambicioso no país, constituindo-se em um caminho que sirva para denunciar os conservadorismos, as opressões

e os autoritarismos. Elas podem vir a ser dispositivos através dos quais novas formas sociais podem emergir, possibilitando novas convivências humanas. Ou seja, inspirando-se aqui no lema zapatista, é pela cultura que podemos inventar um mundo em que caibam muitos mundos.

Figura 6. Celebração na 4ª Conferência Nacional de Cultura.



Fonte: Agência Brasil.

Referências

BARBALHO, A. **Política cultural**. Salvador: P55 Edições: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia, 2013.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Bauru: Edusc, 2012.

CANCLINI, N. G.; ROCHA, R.; BRIZUELA, J. I. (org.). **Política cultural: conceito, trajetória e reflexões**. Salvador: Edufba, 2019.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. de. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de intervenção do Estado no campo da cultura. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS*, 4., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101- 113, jun. 2007.

VICH, V. Desculturalizar la cultura. Retratos actuales de las políticas culturales. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, v. 48, p.129-139, 2013.



Pesquisa-Ação

Agentes Culturais
Democráticos



**Fundo
Nacional
da Cultura**
Lei Rouanet



CULT
CENTRO DE ESTUDOS
MULTIDISCIPLINARES
EM CULTURA



Instituto de Humanidades, Artes e Ciências
Professor Milton Santos • UFBA | 10 Anos



Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia



Universidade
Federal da Bahia

MINISTÉRIO DA
CULTURA

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO