



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Federalismo Cultural Brasileiro:

Análise do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura

Diana Célia Almeida Gomes

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

TESE DOUTORAL

Federalismo Cultural Brasileiro:

Análise do Sistema Nacional
de Cultura e do Plano Nacional
de Cultura

Realizada por:

Diana Célia Almeida Gomes

Sobre a direção de:

Dr. Xavier Torrens Llambrich

Sobre a tutoria de:

Dr. Lluís Bonet Agusti

CANINDÉ - CEARÁ - BRASIL
SETEMBRO - 2018

Resumo

A pesquisa tem como objetivo apresentar o federalismo cultural brasileiro, através da análise da relação sistêmica estabelecida entre o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, entendendo os impactos dessa relação na implementação das políticas públicas de cultura. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental sobre o processo de construção e definição do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura para que a partir de seus elementos constitutivos e de suas arquiteturas ou desenhos pudesse se determinar a relação estabelecida entre os dois instrumentos de gestão na operacionalização e implementação das políticas culturais em nível nacional. A partir disso, realizou-se a análise dos casos através do método de conjunto de concordâncias e diferenças que oportunizou concluir que os instrumentos de gestão adotados pelo Brasil, nos últimos anos, contribuem significativamente para o fortalecimento das políticas públicas de cultura, dando-lhe legitimidade e perspectivas de continuidade ao estabelece-las como políticas de Estado, com previsão constitucional.

Palavras-chave: Federalismo Cultural Brasileiro, Política Cultural, Política Pública, Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura.

Resumen

La pesquisa tiene como objetivo presentar el federalismo cultural brasileño, por medio de la relación sistémica establecida entre el Sistema Nacional de Cultura y el Plan Nacional de Cultura, entendiendo los impactos de la relación en la implementación de las políticas públicas de cultura. Para eso, ha sido realizado una pesquisa documental sobre el proceso de construcción y definición del Sistema Nacional de Cultura y del Plan Nacional de Cultura para que a partir de sus elementos constitutivos y de sus arquitectura o diseño pudiese se determinar la relación establecida entre los dos instrumentos de gestión e la operacionalización e implementación de las políticas culturales en nivel nacional. A partir del diagnóstico inicial, ha sido realizado la analice de los casos a través del método de conjunto de concordancias y diferencias que posibilitó concluir que los instrumentos de gestión adoptados en Brasil, en los últimos años, contribuyen significativamente para el fortalecimiento de las políticas públicas de cultura, dando legitimidad y perspectivas de continuidad al establecer como políticas de Estado, con previsión constitucional.

Palabras clave: Federalismo Cultural Brasileño, Política Cultural, Política Pública, Sistema Nacional de Cultura y Plan Nacional de Cultura.

Abstract

The research aims to present the Brazilian Cultural Federalism, through the analysis of the systemic relationship established between the National System of Culture and the National Plan of Culture, understanding the impacts of this relationship in the implementation of public policies of culture. For this, a documental research was accomplished about the construction and definition process of the National System of Culture and the National Plan of Culture so that from their constructive elements and their architectures and drawings could determine the relationship established between the two management instruments on operationalization and implementation of cultural policies in national level. From this, it was accomplished the analysis of the cases through the method of set of agreements and differences that opportunized to conclude that the management instruments adopted by Brazil, at last years, contribute significantly to the strengthening of the public policies of culture, giving it legitimacy and perspective to continue to establish them as Policies of State, with constitutional prediction.

Key-words: Brazilian Cultural Federalism; Cultural Policy; Public Policy; National System of Culture and National Plan of Culture.

Índice

| | |
|------------------------------|-----------|
| Reconhecimentos | 10 |
| Agradecimentos | 11 |
| Apresentação | 13 |

PARTE I

Bases da Investigação

| | |
|---|-----------|
| 1. Introdução | 18 |
| 1.1. JUSTIFICATIVA..... | 18 |
| 1.2. OBJETIVOS PRINCIPAIS E SECUNDÁRIOS | 20 |
| 1.3. PRINCIPAIS HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO..... | 22 |
| 2. Metodologia | 23 |
| 2.1. DESENHO E APRESENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO | 23 |
| 2.2. MÉTODOS DE OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES..... | 26 |
| 2.3. ANÁLISE DOS DADOS | 37 |

PARTE II

Fundamentos da Investigação

| | |
|---|-----------|
| 3. As Políticas Culturais no Contexto das Políticas Públicas | 44 |
| 3.1. REFLEXÕES INICIAIS: FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO..... | 44 |
| 3.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO..... | 56 |
| 3.3. OS SISTEMAS E OS PLANOS ESTRATEGICOS PARA AS POLITICAS PÚBLICAS | 89 |

PARTE III

Estudo de Caso

| | |
|---|------------|
| 4. O Sistema Nacional de Cultura | 116 |
| 4.1. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS | 116 |
| 4.2. A ARQUITETURA JURÍDICO-POLÍTICA | 127 |
| 4.3. REFLEXÕES SOBRE O CASO..... | 137 |
| 5. Plano Nacional de Cultura | 156 |
| 5.1. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS | 156 |
| 5.2. O DESENHO DO PLANO ESTRATÉGICO | 159 |
| 5.3. REFLEXÕES SOBRE O CASO..... | 172 |

PARTE IV

Análise Comparada dos Resultados e Conclusões

| | |
|---|------------|
| 6. Análise Comparativa dos Casos | 191 |
| 6.1. COMPARABILIDADE DOS CASOS | 191 |
| 6.2. CONJUNTO DE CONCORDÂNCIAS | 192 |
| 6.3. CONJUNTO DE DIFERENÇAS | 209 |
| 7. Conclusões | 213 |
| 7.1. PRINCIPAIS RESULTADOS | 213 |
| 7.2. OBSERVAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA | 221 |
| Bibliografia | 227 |
| ANEXO I: Glossário de Siglas e Abreviaturas | 239 |
| ANEXO II: Metas do Plano Nacional de Cultura | 241 |
| ANEXO III: Relação de Pessoas Entrevistadas..... | 244 |
| ANEXO IV: Assistência a Eventos e Congressos Acadêmicos..... | 246 |
| ANEXO V: Relação de Ministros da Cultura | 247 |
| ANEXO VI: Índice de Quadros e Figuras..... | 247 |

*Eu vi terra fumaçar
Vi graveto estalando ao sol
Eu vi o rio virar
Um deserto de pedra e pó
A noite se avermelhou
De tão quente o céu e o chão
Meu povo se encomendou
Esperando o fim do sertão*

*Dê um jeito meu São Francisco
Foi assim que pedi com fé
De repente choveu bonito
O rio encheu de fazer maré*

*É triste se acompanhar
O sertão secar e morrer
Compensa a graça de Deus
O milagre do renascer*

*Só pode mesmo julgar
Que não é exagero meu
Pessoa de boa fé
Ou então quem por lá viveu*

*Obrigado meu São Francisco
Louvo a Deus sua sagração
Tenha sempre ao seu cuidado
O povo humilde do meu sertão*

*Não precisa prometer
Ele ajuda a quem tem fé
Fazer bem é seu poder
São Francisco em Canindé*

(Luiz Gonzaga)

Reconhecimento

Esta tese doutoral foi realizada com o apoio da Prefeitura Municipal de Canindé, através da concessão de licença remunerada para estudos de pós-graduação, prevista no Plano de Cargos e Carreira do Magistério (Lei nº 2.069/2008).



Também recebeu o financiamento do Ministério da Cultura, através do Edital Conexão Cultura Brasil-Intercâmbio (Processo nº 01400.081945/2014-88, Pronac nº 14.13169) para as despesas com passagem aérea necessárias a participação na jornada doutoral 2015, em Barcelona (Espanha).

MINISTÉRIO
DA CULTURA



Agradecimentos

Muitas são as pessoas pelas quais sinto-me profundamente agradecida durante os anos em que estive dedicada a elaboração dessa tese doutoral. Essas pessoas colaboraram com altruísmo e interesse genuíno com essa investigação, não somente aquelas do meu círculo de “amigos de gestão”, mas também as reconhecidas nacionalmente por suas reflexões e realizações no campo cultural.

Em primeiro lugar quero agradecer aos meus pais, Fernando e Izaíra, pela vida e pela companhia silenciosa. Aos meus irmãos Manoela, Fernanda e Pádua, por tudo, durante todo o caminho. A minha sobrinha Cecilia pelo pensamento jovial, o carinho e a compreensão. E aos meus sobrinhos Arthur e Maria Clara por renovar minha esperança no futuro.

Meu profundo agradecimento a minha amiga Dagmar Torres, que por não entender absolutamente nada de política pública, contribuiu para minha serenidade e sanidade quando o peso da investigação tornava-se excessivamente pesado. Foram muitas as caminhadas, as conversas e os sorrisos descompromissados. E a minha amiga e querida companheira de estudos, Selma Santiago, que iniciou ao meu lado, toda essa aventura científica (saudades de nossas observações culturais!).

Ao meu primo Plínio Gomes, por sua sensibilidade, colaboração e mediação junto a Prefeitura Municipal de Canindé nos primeiros anos de investigação. E a prefeita Rozário Ximenes por seu carinho, compreensão e generosidade nos últimos anos deste estudo.

Agradeço carinhosamente a Carla Lira e Alfredo Guardo pelo incentivo e o acolhimento em todos os momentos em que precisei está em Barcelona, dando-me fé e confiança para seguir em frente a cada passo e em cada momento.

Muito obrigada ao meu sincero amigo Marco Antonio Chaves (minha inspiração como investigadora) por compartilhar comigo sua tese doutoral de forma

tão franca e honesta, fundamental para minha compreensão sobre a estrutura metodológica e teórica a ser desenvolvida.

Agradeço aos meus amigos e amigas Eliza Gunther, Franzé Silva, Suzete Nunes, Nilde Ferreira, Ramon Francesco, Renato Remígio e Pedro Domingues pelo companheirismo, pelas reflexões e por me motivarem com suas lutas incansáveis por políticas públicas de cultura abrangentes, permanentes e democráticas (sim, é possível).

Meu muito obrigada aos renomados acadêmicos (e gestores culturais) Bernardo Machado, Fêlix Manito, Frederico Barbosa, Humberto Cunha, Marco Acco, Márcio Meira e Nivón Borlán. Meu reconhecimento e minha gratidão por seus trabalhos em favor da cultura e por seus interesses em colaborar com esta investigação desde o primeiro contato. Sinto-me profundamente envaidecida por ter podido contar com a colaboração de parte dos mais brilhantes pensadores em política cultural da atualidade.

Meu obrigada especial, a querida e adorada amiga Claudia Leitão, por nossas aventuras na gestão cultural brasileira, que nos oportunizaram tantos sucessos e tantos desafios. Não tenho palavras para agradecer sua contribuição, orientação e por ter aceito ser a analista deste estudo. Não poderia ser outra pessoa!

Agradeço imensamente ao Dr. Luis Bonet Agusti por sua generosidade, apoio e confiança durante todo o processo de investigação (desde o mestrado até o doutorado). Muito obrigada por seus conselhos e críticas que me fizeram superar cada novo obstáculo, contribuindo não apenas com minha formação acadêmica, mas especialmente com minha formação pessoal.

Do mesmo modo quero agradecer ao Dr. Xavier Torrens Llambrich por ter aceito ser o diretor dessa investigação e por seu espírito crítico que me levou a análises e reanálises, definições e redefinições... especialmente pela liberdade e a autonomia para explorar e descobrir minhas inquietudes, motivações e desejos importantes para delimitar o enfoque desta tese e gerar confiança na minha própria capacidade de análise.

Por fim, agradeço a todos os gestores culturais que convivi, compartilhei experiências ou observei ao longo dessa caminhada de quase duas décadas. Foi pensando neles que escrevi essa tese. Foi por e para eles que essa investigação realizou-se. A todas essas pessoas, sinceramente, muito obrigada.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

Apresentação

Domenico de Masi, em seu livro “caminhos da cultura no Brasil” afirma que nenhum outro país é uma metáfora tão significativa do mundo inteiro na sua fase evolutiva como o Brasil na atualidade. Para ele, o país encontra-se em uma situação única em relação a seu passado e ao seu futuro, pois depois de copiar o modelo europeu e logo depois o americano, agora que esses modelos fracassaram, está sozinho consigo mesmo diante do próprio destino. Apesar de não saber qual caminho percorrer nesse novo e grande desafio que é o de “reinventa-se” enquanto modelo de civilização, vem ousando estabelecer um novo modelo de gestão para as políticas públicas culturais. Nesse novo modelo a cultura passa a ser entendida não apenas como pauta setorial, mas compreendida em seu principal papel que é o de nos revelar quem somos, como indivíduos e como nação, portanto, permitindo que os mais diversos setores e linguagens artísticas e culturais tenham interface e transversalidades nas políticas dando-a “robustez pragmática, elasticidade temática e permeabilidade social”, conforme afirmou certa vez o ministro da cultura Juca Ferreira.

É certo que o Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, como consequência, apresenta dificuldades na efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas públicas, por isso vem criando mecanismos e instrumentos de gestão pública que possibilitem um novo paradigma para o desenvolvimento das gestões de forma mais colaborativa e menos centralizada. Embora, em um país com a diversidade cultural, a dimensão territorial e um regime federativo em três níveis, como é o Brasil, não seja fácil definir quais os melhores instrumentos de gestão para as políticas culturais. A partir de 2003, o executivo nacional em colaboração com o legislativo e a sociedade civil estabeleceram um modelo de sistema para a cultura a ser operacionalizado a partir de um plano nacional para a área. Isso como tentativa de evitar a tendência histórica de elaborar projetos e programas culturais de curto prazo para atender a determinados fatores econômicos e políticos que limitavam-se mais a apagar incêndios que a preveni-los.

Nesta investigação buscamos compreender a cultura no âmbito das políticas públicas, através do estudo dos instrumentos de gestão, adotados nos últimos anos, como estratégia de modernização, eficiência e eficácia dos governos na área. O objetivo é entender os princípios, a estrutura, o desenho e a relação sistêmica a ser estabelecida entre Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura, dentro da perspectiva do federalismo cultural brasileiro.

Esta tese está estruturada em quatro partes, sendo as duas primeiras contextuais e as duas seguintes estudos de caso.

No capítulo I apresentamos as bases da investigação esclarecendo a problemática, a justificativa, os objetivos e as hipóteses de investigação. Bem como, a metodologia desenvolvida que tem como base a investigação qualitativa descritiva, realizada a partir de pesquisa documental e estudo de casos onde se utilizou as técnicas de pesquisa de observação e entrevistas que possibilitaram traçar o roteiro para as análises e conclusões.

No capítulo II explanamos sobre o marco teórico da investigação, que apresenta uma rápida reflexão sobre federalismo e globalização, e traça um breve panorama das políticas públicas e das políticas públicas de cultura no contexto do modelo federalista brasileiro e de como esse modelo propicia o regime de colaboração entres os entes federados. Esse capítulo também aborda a teoria geral dos sistemas e o modelo de planejamento estratégico a ser adotado nas políticas públicas, fundamentais para a compreensão dos objetos estudados e de referência para à análise realizada.

O capítulo III discorre sobre os antecedentes históricos, estrutura e desenho do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura primeiramente de forma bastante descritivos e sem oferecer elementos comparativos entre os dois objetos de pesquisa, e logo como marcos regulatórios das políticas culturais. Porém depois da apresentação de cada caso são apresentadas os elementos analíticos conclusivos, como resultado da pesquisa de observação e das entrevistas realizadas.

Por fim, o capítulo IV trata da análise comparativa entre os dois casos, expondo os conjuntos de concordâncias e diferenças através da ligação teórica de maneira condensada com os elementos comparativos da pesquisa, para em seguida apresentar as conclusões quanto a relação sistêmica estabelecida, utilizando as hipóteses formuladas como “questões balizares” da análise.

É preciso afirmar, que essa investigação reflete o momento histórico em que foi concebida (2003-2017) e conseqüentemente a relação de forças que a gerou, tendo sido marcada fortemente pelo cenário de instabilidade nas políticas brasileiras dos últimos anos. Aqui apresentamos apenas indicações de uma nova tendência característica dos últimos governos, que por ser um movimento recente, merece novas investigações e análise em outras abordagens. De toda forma, acreditamos ter contribuindo com os gestores públicos de cultura oferecendo-lhes uma visão completa sobre a estrutura sistêmica que envolve o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, mesmo sabendo que como investigador temos nossas limitações. Pois como assinalado por Scott Page (Universidad de Michigan), se os investigadores querem que suas ideias contri-

buam no avanço e aprimoramento de políticas públicas, devem se pronunciar claramente e em voz alta, mesmo que apenas movam levemente a agulha da bússola, não podem mais se sentar calmamente em silêncio.

Com este estudo investigativo, pretendemos abrir novas perspectivas para pesquisas mais aprofundadas, tanto no nível das ideologias e dos discursos, como no nível das práticas e das políticas de governo, que possam contribuir com um debate mais amplo sobre a originalidade e inovações dessas experiências, mostrando quais os projetos políticos e de sociedade que podem ser possibilitados a partir desses casos. Isso, porque acreditamos que por meio das políticas culturais poderão ser construídas as mudanças sociais necessárias a uma vida mais justa e igualitária, pois estas devem oportunizar a emancipação humana e a garantia dos direitos culturais.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

Bases da Investigação

1. Introdução

1.1. JUSTIFICATIVA

Dentro das diversas áreas possíveis de investigar em um doutorado que trata da gestão cultural, a política pública desperta nosso interesse, por ser o mecanismo através do qual os governos intervêm de forma a produzir resultados ou mudanças no mundo real. Esse interesse surgiu, especialmente, por duas razões: profissional e acadêmica. A motivação profissional vem do fato de termos exercido diversos cargos públicos na área cultural, nos três níveis federativos (municipal, estadual e nacional) e portanto, experiência e compreensão de como são implementadas as políticas públicas na área cultural em todos os níveis administrativos. A curiosidade acadêmica é despertada pela necessidade de entender a relação que se estabelece e os possíveis resultados a serem obtidos, pelos dois principais instrumentos de gestão em políticas públicas adotado nos últimos anos no Brasil: o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura.

Desde o início deste século gestores, pensadores e estudiosos em políticas públicas culturais defendem a necessidade de criação de mecanismos de gestão legais capazes de colocar a cultura na centralidade das políticas públicas, como forma de evitar a descontinuidade das ações. Para Emiliano Fernandez Prado (1991) ao optar pela descontinuidade das ações, os gestores ressaltam a necessidade de apontar erros e vícios das políticas públicas anteriores, dando a entender que a melhor política cultural é sempre a que não existe.

O Plano Nacional de Cultura (2010) e o Sistema Nacional de Cultura (2012), marcam um novo rumo para as políticas públicas de cultura no país, pois têm a pretensão de ser políticas de Estado e não apenas de governo, e assim evitar a descontinuidade das ações. Estudar a relação estabelecida entre esses dois

instrumentos de gestão é nosso principal objetivo com esta investigação, visto que esses instrumentos “inauguram” uma nova forma de fazer gestão na área cultural no Brasil, que como qualquer outra área pública requer a definição de políticas para direcionar, orientar e priorizar as ações do governo.

No Brasil as ações culturais estiveram tradicionalmente distribuídas por vários órgãos federais, estaduais e municipais totalmente dispersas e sem uma linha coerente que pudesse ser identificada como políticas públicas (LEITAO, 2014). A partir do movimento de implantação do Sistema Nacional de Cultura, o governo federal e os governos de estados e municípios pactuaram o desafio de implantarem sistemas estaduais e municipais de cultura em seus territórios. Com essa pactuação, os entes federados, comprometeram-se a criar as condições necessárias para que os sistemas implantados interajam entre si, oportunizando uma relação sistêmica entre os diversos sistemas de cultura, e consequentemente, entre as políticas públicas existentes no país.

Para o Ministério da Cultura, essa atuação conjunta deve contribuir para uma gestão eficiente e competente baseadas em métodos modernos, técnicos e práticos (MINC, 2010). Desta forma, devem corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão estadual e municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização dos objetivos a serem atingidos (REZENDE, 2009). Nesta medida, investigar o Sistema Nacional de Cultura, como instrumento para uma nova forma de fazer gestão em políticas públicas, nos leva, necessariamente, a se debruçar sobre o Plano Nacional de Cultura, na medida em que esses dois instrumentos de gestão devem guardar uma relação sistêmica entre si, contribuindo para o fortalecimento da gestão pública e para a qualificação e comprometimento com as necessidades artísticas e culturais do país (PNC, 2012).

O Plano Nacional de Cultura é o documento estratégico a nível nacional norteador das políticas pública de cultural a serem implementadas em todo Brasil, exigido pelo Sistema Nacional de Cultura. É o instrumento capaz de obrigar o Estado a implementar ações integradas para o desenvolvimento da cultura, mas ao mesmo tempo, uma das ferramentas de que a sociedade dispõe para exigir que o Estado execute políticas públicas de forma a garantir os direitos culturais (VARELLA, 2014). É o marco legal das políticas públicas de cultura, sendo o primeiro documento da área a possui previsão constitucional, garantia institucional e regulamentação legal, resultado da participação direta da sociedade.

O Plano Nacional de Cultura foi elaborado como forma de suprir uma carência de planejamento estratégico histórico e servir de referência a elaboração

dos demais planos de cultura, sendo anteparo legal para as políticas públicas de cultura em todo país, de forma a operacionalizar o Sistema Nacional de Cultura (MINC, 2010), tendo entre seus objetivos a descentralização das políticas públicas de cultura, para o estabelecimento de mecanismos de gestão compartilhada junto aos sistemas de cultura.

Mas para que esse objetivo seja alcançado, é fundamental que plano e sistema estejam alinhados, em busca de objetivos e resultados comuns. Ou seja, atuando de forma sistêmica. A partir deste entendimento, este estudo foi tornando contorno investigativo, especialmente ao tentar responder a uma questão central: como um país com dimensões continentais, realidades regionais e culturais distintas elaborou seu Plano Nacional de Cultura de forma sinérgica com o Sistema Nacional de Cultura? Primeiro parecia-nos um grande desafio elaborar um plano de cultura para um país com realidades tão distintas; e segundo, como estabelecer neste plano as relações sistêmicas exigidas pelo Sistema Nacional de Cultura, quando não há uma divisão de competências, em matéria de cultura, entre os entes federados.

É verdade que sistemas nacionais como essa pretensão, existem no Brasil desde a década de 90 (o Sistema Único de Saúde), mas guardam particularidades em relação ao proposto para a área da cultura. São duas as principais diferenças: o formato jurídico-político baseado em uma arquitetura mista, e a ausência de definição de competências entre os entes federados na implementação e operacionalização das ações. E aqui retornamos a questão inicial, como Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura atuam de forma sinérgica dentro do federalismo cultural brasileiro, de forma a implementar “uma verdadeira política cultural, capaz de conquistar e preservar pelo esforço e vigilância o gênio criativo de nossa cultura” (FURTADO, 2012). E o que buscamos responder ao logo desta investigação.

1.2. OBJETIVOS PRINCIPAIS E SECUNDÁRIOS

A partir da justificativa da presente tese doutoral, que tem como foco a análise da relação sistêmica entre o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, passaremos a apresentar os objetivos deste estudo.

Objetivo Principal

- Entender o federalismo cultural brasileiro através da análise da relação sistêmica entre o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, como instrumentos capazes de fortalecer a gestão pública de cultura, criando as condições para atender as necessidades artísticas e culturais do país.

Objetivos Secundários

- Realizar revisão bibliográfica sobre federalismo cultural brasileiro, a globalização e os impasses do estado-nação; política pública de cultura e a constituição federal de 1988; conceito de sistemas e de plano estratégico em políticas públicas.
- Estudar o Sistema Nacional de Cultura, considerando seu histórico e processo de aprovação no legislativo, sua arquitetura jurídico-política e a relação sistêmicas entre seus componentes.
- Estudar o Plano Nacional de Cultura, considerando seu histórico e processo de aprovação no legislativo e seu desenho como planejamento estratégico.
- Analisar em profundidade cada um dos casos para identificar o nível de relação sistêmica estabelecido, ressaltando suas concordâncias e diferenças.

Através destes objetivos, esta tese pretende responder as seguintes questões:

- O Plano Nacional de Cultura dialoga em seu desenho e políticas com o Sistema Nacional de Cultura?
- O Plano Nacional de Cultura contribui para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Cultura?
- As metas estabelecidas no Plano Nacional de Cultura atendem a ação sistêmica entre os entes federados, previstas pelo Sistema Nacional de Cultura?

1.3. PRINCIPAIS HIPÓTESES DA INVESTIGAÇÃO

Depois de apresentar os objetivos desta tese, apresentamos a seguir as principais hipóteses de investigação, de forma transversal, envolvendo cada um dos casos da análise. Essas hipóteses são apenas explicações preliminares em forma de proposições reais, lógicas e razoáveis, que nos ajudaram a ordenar, sistematizar e estruturar o conhecimento que já tínhamos, mesmo sabendo que o que afirmamos seria submetido a provas para saber se é verdadeiro ou não.

Hipótese I

O Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura implementam políticas públicas de cultura realmente federativas, configurando o Federalismo Cultural Brasileiro.

Hipótese II

O Plano Nacional de Cultura possibilita as relações sistêmicas previstas no Sistema Nacional de Cultura.

Hipótese III

O Sistema Nacional de Cultura para que estabeleça a relação sistêmica entre os entes federados, necessita ser regulamentado, criar as condições para o repasse de recursos e implantar a comissão tripartite (união, estados e municípios).

Conforme explica Roigé et al (1999), o processo de elaboração de hipóteses é de natureza criativa, mas em boa parte dos casos a qualidade mais requerida do pesquisador é a experiência na área. Isso se aplica bem a este caso, visto que a elaboração das hipóteses acima, levaram em consideração nossa experiência na área da gestão pública de cultura, inclusive nos três níveis federados.

Vale ponderar que as hipóteses nos conduzem a conhecimentos mais amplos que aqueles decorrentes da simples observação ou experiência, pois deve propor soluções para os problemas de pesquisa ou negar a hipótese apresentada (ROIGÉ ET AL,1999). Por isso, tivemos cuidado ao elaborá-las para que estas estivessem conceitualmente claras, específicas e relacionadas as técnicas disponíveis, sendo possíveis de serem analisadas empiricamente.

2. Metodologia

2.1. DESENHO E APRESENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Como em toda pesquisa acadêmica, a necessidade de se estabelecer um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico de forma a oportunizar a descoberta de respostas aos problemas por meio de procedimentos científicos, é essencial. Para isso, o grande desafio foi encontrar o melhor modelo metodológico e elaborar com cuidado o desenho da pesquisa.

Consciente de que a atividade de pesquisa é empreendida no intuito de descobrir e construir novos conhecimentos (TEIXEIRA, 2003). Desenhamos e projetamos o caminho a ser seguido com cuidado, considerando que a investigação poderia alcançar diferentes resultados, dependendo das restrições e oportunidades colocadas pelo contexto dentro do qual pretendíamos trabalhar. Assim, o desenho desta pesquisa foi o caminho pelo qual as hipóteses foram tomando os contornos de investigação possíveis de chegar ao alcance dos objetivos traçados previamente.

Entendendo que a metodologia ideal é a que atende a requisitos científicos, nos confrontamos com a pergunta: qual o melhor desenho para uma pesquisa em políticas públicas de cultura? Um rápido olhar pela história nos permite perceber que essa área de conhecimento foi sempre marcada pela necessidade de definir seu objeto com clareza e precisão, bem como de compreender como se aplicam os fundamentos da ciência e os princípios do método científico ao campo (MARTINS, 2004), tendo constantemente ido “beber na fonte” da sociologia e antropologia.

A experiência dessas disciplinas sociais e a clareza do objeto de pesquisa nos fez decidir por uma metodologia qualitativa. Definida como aquela que pri-

vilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizando-se pela heterodoxia no momento da análise (MARTINS, 2004).

De acordo com Taylor e Bogdan (1987) uma investigação qualitativa começa com perguntas vagas que vão se concretizando ao longo da evolução do estudo, sobre o qual se desenvolvem o trabalho de campo e a observação participante. Para eles, esta metodologia geralmente começa com perguntas vagas para “sondar” o terreno, e a medida que se conhece melhor o contexto, fica mais fácil descobrir os pontos-chaves do problema. Esta é uma metodologia em que o investigador deve estar aberto à mudança e à reestruturação, consciente de que o resultado final pode ser diferente do planejamento e previsto inicialmente, pois é possível acontecer diversos tipos de problematizações ou fatores externos ao longo do processo que podem condicionar o desenvolvimento do estudo. Se há uma característica que constitui a marca dos métodos qualitativos é a flexibilidade, principalmente quanto às técnicas de coleta de dados, incorporando aquelas mais adequadas à observação que está sendo feita (TAYLOR e BOGDAN, 1987).

Estar aberto a mudanças, adotar métodos flexíveis e ter capacidade interrogativa e analítica foram as premissas básicas deste estudo. Pois, como citado por Aguayo (2010) a metodologia qualitativa oferta muitas definições e pontos de vista diferentes para cada técnica de obtenção de dados e método de análises, e como são muitas as classificações e “etiquetas” para a técnica, defender uma delas é correr o risco de limitar a interpretação do que uns e outros entendem sobre determinado método.

Na tentativa de não limitar a metodologia qualitativa deste estudo, ao tradicionalmente adotado pela sociologia e antropologia, buscamos nas ciências administrativas uma abordagem qualitativa descritiva. As significativas contribuições para o conhecimento em ciências sociais por meio dos métodos qualitativos com orientação descritiva e o seu uso por respeitáveis pesquisadores são, no mínimo, um indicativo de que a adoção desta metodologia vem sendo bem sucedida na pesquisa de processos de políticas públicas.

A decisão pela metodologia qualitativa deu-se especialmente por esta permitir mensurar e/ou determinar as características do fenômeno estudado ou de suas relações com outros fenômenos visando principalmente aos aspectos novos e não vislumbrados que podem agregar algo ao conhecimento estratégico. E independentemente de qual seja a abordagem, uma preocupação comum deve ser central: ser capaz de justificar as reivindicações de conhecimento que fazemos, enquanto pesquisadores, quando as usamos nas pesquisas.

Uma das críticas que as pesquisas qualitativas vêm enfrentando ao longo dos anos é a de que as novas ideias por elas apresentadas derivam de investigação não sistemática (TEIXEIRA, 2003). Por isso, durante todo o processo desta investigação estivemos atentos ao rigor que deve ser observado durante a adoção do método qualitativo, independentemente de qual abordagem, evitando dentro do possível uma pesquisa pobremente sucedida pela falta de rigor compatível com os altos padrões da produção acadêmica.

Obviamente, não existe nenhuma metodologia que seja melhor ou pior que outra. O que se deve é procurar uma melhor adequação entre o método, o objetivo e as condições nas quais uma pesquisa está sendo realizada (YIN, 1990). Ou seja, é preciso estabelecer quais os aspectos metodológicos da pesquisa, e uma vez que o problema foi identificado, cabe então ao investigador decidir sobre a seleção dos casos, como serão coletados os dados, quem e quantos participantes serão entrevistados ou observados, que documentos serão lidos, e assim por diante.

Como visto anteriormente, esta pesquisa é qualitativa, pois nos permitiu uma interação direta para compreender o fenômeno estudado. Para isso foram utilizadas dois métodos de obtenção de informações: pesquisa documental e estudo de caso.

- **Pesquisa Documental:** nesta fase foram analisados documentos oficiais, tais como: projetos de emenda constitucionais, projetos de lei, leis, decretos, portarias, regulamentos e normativas. Além de discursos políticos, propostas eleitorais, páginas de internet institucionais e publicações dos órgãos públicos. Esses documentos nos permitiram o acesso a certas informações que não poderiam ser obtidas de outra maneira, como situações do passado, debates e processos administrativos e legislativos, e que ao serem confrontados com livros técnicos, artigos científicos, notas de imprensa, colunas de opinião, editoriais, blogs e fóruns na web traçaram o cenário e o contexto dos casos estudados.

- **Estudo de caso:** nesta fase foi realizado um estudo profundo, mas não amplo, por meio do qual procuramos conhecer os casos a serem analisados, utilizando as técnicas de: pesquisa de observação e entrevistas. Para a observação tivemos contato direto com o ambiente onde foram formulados os casos estudados, o Ministério da Cultura, durante diversas instâncias de uma semana ao longo dos anos de investigação. Esses momentos de instâncias foram úteis para explorar tópicos sobre os quais os informantes não se sentiam confortáveis em discutir e opinar. As entrevistas aprofundaram nossas observações e as informações obtidas, traçaram um roteiro importante para as análises e conclusões.

Este estudo, tanto para a pesquisa documental quanto para o estudo de caso, definiu um período temporal de análise. Inicia-se no ano de 2003, com os primeiros movimentos em torno da implementação de um Sistema Nacional e a elaboração de um Plano Nacional para a área cultural; e finaliza em 2017 com a análise das fases iniciais de implementação e coordenação dos dois instrumentos de gestão no país. Portanto, este estudo centra-se na análise científica quanto a relação sistêmica estabelecido entre o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura, em um marco temporal de 15 anos (2003-2017).

2.2. MÉTODOS DE OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES

Pesquisa Documental

A pesquisa documental é um procedimento indispensável para a investigação qualitativa, porque a maior parte das fontes escritas é quase sempre a base do trabalho, pois complementa as informações obtidas por outras técnicas, revelando aspectos novos. É um processo de pesquisa realizado a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos, sendo um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos (GIL, 2008).

Os documentos estudados representou uma rica fonte de dados e, nesta perspectiva, podemos definir essa fase como sendo aquela que buscou um exame de materiais que ainda não haviam sido observados de forma analítica, para chegar a novas interpretações ou mesmo interpretações complementares. É muito parecida com a pesquisa bibliográfica, mas a diferença está na natureza das fontes, pois esta vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2008).

No entanto, para aprofundar nossa pesquisa documental, além de analisar os documentos em “primeira mão”, analisamos uns poucos documentos bibliográficos disponíveis sobre o objeto de pesquisa, pois apesar de processados, nos ajudaram com outras interpretações. Desta forma, além das fontes primárias, foram utilizadas também fontes secundárias. Neste estudo, compreendem-se como fontes primárias os dados originais, coletados diretamente na instituição investigada (Ministério da Cultura), a partir dos quais tivemos uma relação direta com os fatos a serem analisados; e por fontes secundárias compreendem-se

a pesquisa de informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, de domínio científico.

É importante frisar que toda a equipe do Ministério da Cultura, durante o processo de levantamento dos dados para a pesquisa documental, foi bastante disponível. Inclusive, nos forneceram documentos ainda não divulgados oficialmente, mas fundamentais para o aprofundamento sobre o objeto e análise do estudo.

Para a pesquisa documental, foram utilizados:

- Materiais escritos (leis, projetos de lei, decretos, portarias, ofícios, livros científicos e técnicos, revistas, cartas, memorandos e relatórios);
- Materiais estatísticos (especialmente do IBGE, SNIIC e SNC);
- Elementos iconográficos (vídeos institucionais, imagens, fotografias e entrevistas gravadas).

Com base nos documentos coletados, passamos a um segundo momento, que foi a análise das informações. De acordo com Gil (2008), quem trabalha com documentos deve superar alguns obstáculos e desconfiar de determinadas armadilhas, antes de estar apto a fazer uma análise de seu corpus documental. Para o autor, inicialmente deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade. Sabemos que é impossível transformar um documento, por isso é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta, às vezes, incompleto, parcial ou impreciso. Desta forma, tivemos o cuidado em usar de cautela e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação de análise. Para isso utilizamos as cinco dimensões, sugeridos pela Revista Brasileira de História & Ciências Sociais (ano I/2009):

- **O contexto:** é primordial em todas as etapas de uma análise documental que se avalie o contexto histórico no qual foi produzido o documento, o universo sócio-político do autor e daqueles a quem foi destinado. Por isso, estivemos atentos em conhecer satisfatoriamente a conjuntura socioeconômico-cultural e política que propiciou a produção dos documentos, pois tal conhecimento possibilitou apreender os esquemas conceituais dos autores, seus argumentos, refutações, reações e, ainda, identificar as pessoas, grupos sociais, locais e fatos aos quais se faz alusão.

- **O autor (ou autores):** não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever. Elucidar a identidade do autor nos possibilitou, portanto, avaliar melhor a credibilidade do texto, a interpretação que é

dada de alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, e as deformações que puderam sobrevir na reconstituição do acontecimento.

- **A autenticidade e a confiabilidade do texto:** importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida no texto, por isso, verificamos a procedência do documento; e ao mesmo tempo estivemos atento à relação existente entre o autor e o que ele escreve. Sempre refletindo sobre aspectos como: Ele foi testemunha direta ou indireta do que relatou? Ele poderia estar enganado? Ele estava em posição de fazer esta ou aquela observação e de estabelecer tal julgamento?

- **A natureza do texto:** para a análise de um documento deve-se levar em consideração a natureza do texto, ou seu suporte, antes de tirar conclusões. A estrutura de um texto pode variar enormemente, conforme o contexto no qual ele é redigido, especialmente no caso de documentos de natureza jurídica, que são estruturados de forma diferente e só adquirem um sentido para o investigador em função de seu grau de iniciação no contexto particular de sua produção. Por isso, os projetos de emenda constitucional (PEC), projeto de lei (PL), leis tiveram uma atenção especial e em alguns casos tivemos que recorrer a juristas para nos auxiliar na interpretação.

- **Os conceitos-chave e a lógica interna do texto:** deve-se prestar atenção aos conceitos-chave presentes no texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. Essa contextualização foi um apoio muito importante, no caso desta pesquisa, pois comparamos vários documentos da mesma natureza, encontrando similitudes e diferenças que nos levaram a reanálises e novas pesquisas.

Feito a seleção e análise preliminar dos documentos, levando em consideração os elementos acima descritos, passamos à análise dos dados tendo como meta a interpretação coerente e levando em conta a temática e os questionamentos iniciais. Segundo Gil (2008) a análise qualitativa do conteúdo começa com a ideia de processo, ou contexto social, e vê o autor como um autoconsciente que se dirige a um público em circunstâncias particulares, onde o pesquisador deve fazer uma "leitura" do texto em termos dos seus símbolos. Com isso em mente, os documentos foram analisados como um método de investigação do conteúdo simbólico de suas mensagens. Para isso, optamos por uma das formas mais básicas de registro: fazer anotações à margem do próprio material analisado. Tais anotações como um primeiro momento de classificação dos dados contribuiu no processo de numerosas leituras e releituras, que nos auxiliou na definição de temas e temáticas mais frequente e culminou na construção de categorias ou tipologias dos casos estudados.

A pesquisa documental nos proporcionou a produção de novos conhecimentos, a criação de novas formas de compreender os fenômenos e em conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos antes de partir para o estudo de caso.

Estudo de Caso

O método do estudo de caso enquadra-se como uma abordagem qualitativa e é frequentemente utilizado para coleta de dados na área de estudos organizacionais, a pesar das críticas que ao mesmo se faz, considerando-se que não tenha objetividade e rigor suficientes para se configurar enquanto um método de investigação científica. Mas, apesar das fraquezas e limitações apontadas, o estudo de caso tem tido um uso extensivo na pesquisa social, seja nas disciplinas tradicionais, como a sociologia, e antropologia, seja nas disciplinas que possuem uma forte orientação para a prática, como a administração. Às críticas que se fazem à utilização do estudo de caso, talvez esteja referendado por estudos nos quais os autores alegam estar utilizando o método apenas porque contam uma história, mas não mostram, em sua investigação, algo sequer semelhante ao que Yin propõe para o método:

Uma investigação científica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência (...) e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise dos dados. (YIN, 2001).

Enquanto possibilidade para sua aplicação, o estudo de caso vai além de contar uma história. Por isso, nesta investigação buscamos testar e comprovar as três hipóteses ao mesmo tempo em que refletimos sobre as políticas públicas de cultura dentro do contexto federativo brasileiro. Pois entendemos que um estudo de caso é mais indicado para aumentar a compreensão de um fenômeno do que para delimitá-lo, sendo mais adequado quando são propostas questões de pesquisa do tipo “como” e “por que”, e nas quais o pesquisador tem baixo controle da situação que por sua natureza, está inserida em contextos sociais (YIN, 2001).

Ao optar pelo método do estudo de caso, tínhamos como objetivo investigar um problema - a relação sistêmica no federalismo cultural brasileiro - preocupando-se em estabelecer as similaridades entre situações e, a partir daí, estabelecer uma base para generalização. Para isso, utilizamos duas técnicas: a observação e as entrevistas, que possibilitaram a compreensão dos dados coletados na pesquisa documental. As entrevistas e observação são técnicas interativas, visto que a entrevista conduz o pesquisador para a observação, enquanto que a observação sugeri o aprofundamento necessário para as entrevistas (MARTINS, 2004).

Por fim, antecipamos a possível crítica a este estudo de caso, que por ter analisado poucas unidades, dar a impressão que representou uma pesquisa muito fácil de ser realizada. Essa afirmação simplifica o nível de complexidade envolvido nessa modalidade de pesquisa e o rigor científico necessário ao seu planejamento, análise e interpretação. A análise de algumas unidades de determinado universo, no entender de Gil (1987), possibilita a compreensão da generalidade dos objetos ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa.

Método de Observação

O método de observação é aplicável para a apreensão de comportamentos e acontecimentos no momento em que eles se produzem, sem a interferência de documentos ou pessoas. A observação atenta dos detalhes coloca o pesquisador dentro do cenário de forma que ele passa a compreender a complexidade dos ambientes psicossociais, ao mesmo tempo em que lhe permite uma interlocução mais competente (YIN, 2001).

Para esta pesquisa utilizamos dentre as modalidades definidas, a da observação direta e intensiva, conforme veremos:

Quanto aos meios: observação não estruturada (assistemática)

Quanto à participação: observação não-participante

Quanto ao número: observação individual

Quanto ao lugar: observação efetuada na vida real (trabalho de campo)

A observação direta intensiva é um tipo de observação que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar, e para que se torne um instrumento válido e fidedigno de investigação

científica, a observação precisa ser antes de tudo controlada e sistemática (YIN, 2001). Isso implicou na existência de um planejamento cuidadoso do trabalho e uma preparação rigorosa do pesquisador.

A preparação do trabalho de observação foi bastante cuidadoso, visto o nosso conhecimento pessoal com parte dos gestores e técnicos do Ministério da Cultura, onde havíamos trabalhado como coordenadora de monitoramento e avaliação de políticas culturais, entre os anos 2009 e 2011. Apesar das mudanças de cenários e do corpo administrativo da instituição ao longo da pesquisa, muitos dos nossos antigos “colegas de trabalho” permaneciam em seus cargos e isso impunha uma postura mais neutra como pesquisador.

Como esta fase da pesquisa não aconteceu de forma linear ou dentro de um recorte temporal consecutivo, optamos por não denominá-la de trabalho de campo. Para isso, recorremos a Roigé et al (1999) que afirma que a observação se entende como tomada de um contato direto com uma situação social, a partir da integração com ela como simples observador, comprovando de maneira sistemática o que ocorre.

Como havíamos trabalhado na instituição, um trabalho de campo com instancias de permanência longa poderia ser muito arriscado dado a evidente possibilidade de distração para aspecto que não teriam necessariamente relação com o objeto de estudo. Por outro lado, o fato de ter exercido atividades técnicas dentro do Ministério da Cultura, nos permitia uma rápida compreensão dos documentos analisados e dos dados obtidos.

Assim optamos por uma observação realizada em diversos momentos ao longo do processo. Foram vários os momentos em que estivemos presentes e que consideramos importantes de “estar aí”, como nos diz Roigé et al (1999), pois é uma posição estratégica quando se pretende estudar e adentrar em um assunto. A presença pessoal do pesquisador no contexto da vida cotidiana da instituição é a única fonte de produção de uma específica qualidade dos dados: sua mais densa contextualização.

As observações realizadas para melhor compreensão dos dois casos analisados foram realizadas nos anos 2014, 2015 e 2016 em diversos momentos. Estivemos presentes em seminários, conferências, reuniões do Conselho Nacional de Políticas Culturais, reuniões técnicas e eventos. Além destes momentos específicos, realizamos visitas para observação, na sede do Ministério da Cultura durante duas semanas consecutivas em cada um dos três anos.

Para as observações do Plano Nacional de Cultura, nosso contato foi com a Secretaria de Políticas Culturais (SPC), responsável pela coordenação executiva

do plano até o início de 2016; e para o Sistema Nacional de Cultura com a Secretaria de Articulação Institucional (SAI), responsável pela coordenação nacional do sistema, que a partir de agosto de 2016 passou a coordenar tanto o Plano quanto o Sistema de Cultura.

Entrevistas

Segundo Yin (2001), entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. Para o autor, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelece no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

A entrevista é uma técnica que compreende o encontro entre duas pessoas, em que uma delas obtém informações a respeito de determinado assunto estudado, mediante uma conversação de natureza profissional. Há diferentes tipos de entrevistas, e muitas são as classificações apresentadas, mas para nosso caso de estudo elegemos a entrevista semiestruturada, por esta permitir um tipo de diálogo mais espontâneo. Sendo que neste tipo de entrevista, o pesquisador tem um conjunto de questões predefinidas, mas mantém liberdade para colocar outras cujo interesse surja no decorrer da entrevista.

Tomamos o cuidado de elaborar as questões pré-definidas para as entrevistas apenas como diretriz, visto que realizar entrevistas sobretudo se forem semiestruturadas não é tarefa banal, pois propicia situações de contato ao mesmo tempo formais e informais, de forma a “provocar” um discurso mais ou menos livre. Nas entrevistas realizadas estivemos atentos aos objetivos da pesquisa, buscando focar no contexto investigado e academicamente relevante, sendo uma tarefa bem mais complexa do que parece à primeira vista.

Para que tivéssemos entrevistas que atendessem ao objetivo da pesquisa, tomamos os seguintes cuidados: (i) selecionar especialistas sobre o tema ou pessoas que participaram diretamente do processo; (ii) ter muito bem definido o objetivo da entrevista; (iii) definir o roteiro da entrevista para evitar “engasgos” no momento da realização; (iv) demonstrar segurança e autoconfiança; e (v)

propiciar algum nível de informalidade, sem jamais perder de vista os objetivos que levaram a buscar aquele sujeito específico como fonte de material empírico para a investigação.

As entrevistas foram realizadas entre um momento e outro das observações de campo, e sempre de acordo com a agenda pessoal do entrevistado. Elas serviram para conhecer situações e contextos que não estavam disponíveis de outra maneira, para informar com maior rapidez das questões que se apresentavam preliminar ao problema, e como fonte de conhecimento das perspectivas pessoais dos entrevistados em relação aos casos estudados.

Tipos de informantes

O êxito das informações obtidas depende da eleição dos informantes (ROIGÉ ET AL, 1999). Por isso, elegemos informantes que tivessem uma posição chave dentro do contexto do estudo de caso, e que foram de alguma forma protagonista dos processos de elaboração e implantação dos casos analisados. Como as entrevistas aconteceram entre os diversos momentos de observação de campo, foi possível identificar quais os atores mais relevantes em cada caso, e assim escolher os mais representativos.

De acordo com Bourdieu (1999) para uma boa pesquisa é necessário escolher as pessoas que serão investigadas, sendo que, na medida do possível estas pessoas sejam já conhecidas pelo pesquisador ou apresentadas a ele por outras pessoas da relação da investigada. Pois, quando existe certa familiaridade ou proximidade social entre pesquisador e pesquisado as pessoas ficam mais à vontade e se sentem mais seguras para colaborar.

Todas as pessoas entrevistadas foram listadas junto com uma classificação segundo sua categoria, sua função/cargo em relação aos casos, a instituição, o lugar e a data de entrevista. Esclarecemos que a função/cargo/instituição citados na classificação, diz respeito à ocupada pela pessoa em relação aos casos analisados, e não a ocupação atual. Esta relação se encontra no final deste documento no anexo III.

Apresentamos abaixo as categorias dos entrevistados, com uma breve explicação do perfil dos informantes:

- **Gestor cultural:** pessoa que exerce ou exerceu alto cargo administrativo na gestão pública de cultura, especialmente dentro do Ministério da Cultura, e que esteve envolvido diretamente na elaboração e/ou implementação do Sistema Nacional de Cultura ou Plano Nacional de Cultura.

- **Técnico cultural:** pessoa que exerce ou exerceu função técnica dentro da estrutura administrativa da gestão pública, especialmente no Ministério da Cultura, e que tiverem relação direta na elaboração e/ou implementação do Sistema Nacional de Cultura ou Plano Nacional de Cultura.

- **Acadêmico:** professores ou investigadores de uma determinada universidade, considerado especialista em políticas públicas, políticas culturais, direito cultural e gestão cultural.

- **Legislativo:** membro do poder legislativo nacional (câmara dos deputados) que contribuiu com o processo de elaboração, apresentação e aprovação do Sistema Nacional de Cultura ou Plano Nacional de Cultura.

Número de entrevistados

Taylor e Bogdan (1987) advertem ser pouco provável que uma investigação qualitativa determine o número de entrevistados de antemão. Por isso, o investigador deve estar aberto às mudanças e as circunstâncias que vão se apresentando ao longo da investigação.

Mesmo conhecendo bem os objetos do estudo de caso, o que possibilitou antecipar certos nomes, foram necessárias certas adaptações a lista de nomes inicial dado as situações específicas que foram aparecendo em cada contexto à medida que se avançava nas observações de campo.

Partimos de uma lista prévia inicial, com nomes que apareceram com certa relevância durante o trabalho documental. A partir desta lista fomos acrescentando outros nomes identificados nas observações de campo, e que constituiu a base de dados de contato para as entrevistas. Para isso, tecendo uma rede na qual uns informantes nos forneciam contatos de outros, ou nos recomendavam diretamente. Em outros casos, quando não foi possível a mediação, contactamos diretamente a partir de contatos na internet (em páginas institucionais ou redes sociais).

A princípio tínhamos a intenção de realizar o maior número possível de “entrevistas institucionais”, especialmente com os gestores e técnicos do Ministério da Cultura, mas à medida que fomos avançado no processo ficou evidente a necessidade de incluir também, acadêmicos e membros do poder legislativo.

Assim, além dos gestores e técnicos responsáveis pela condução e implementação dos casos de estudo, entrevistamos também, na medida do possível, os gestores e técnicos responsáveis pelo processo de elaboração do plano e do sistema de cultura. Já os acadêmicos foram selecionados de acordo com sua

linha de investigação em políticas culturais, com ênfase no Sistema Nacional de Cultura. E para os membros do legislativo, o critério foi sua contribuição ao processo de elaboração e sua ativa participação na aprovação das políticas públicas definidas nos casos deste estudo.

No quadro abaixo, é possível visualizar o número de entrevistados, de acordo com cada categoria:

QUADRO N° 1: Entrevistas

| CATEGORIA | TOTAL |
|------------------|-----------|
| Gestor Cultural | 08 |
| Técnico Cultural | 05 |
| Acadêmico | 05 |
| Legislativo | 03 |
| Total | 21 |

Fonte: Elaboração própria

Em todos os casos houve informantes chaves que forneceram maior fonte de informações e boas interpretações sobre o ambiente institucional em que aconteceu o processo de elaboração e implementação do plano e do sistema. Informações valiosas de bastidores que possibilitaram a compreensão das disputas internas de poder que influenciaram diretamente na análise do estudo.

Duração e frequência das entrevistas

As técnicas de entrevista semiestruturada têm como vantagem a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Essa elasticidade não foi utilizada apenas quanto a duração das entrevistas, mas também quanto ao tempo de antecedência para as entrevistas, já que o perfil dos informantes eram os mais variados e em geral pessoas com muitas responsabilidades.

As entrevistas foram agendadas por e-mail e confirmadas por telefone com antecedência mínima de uma semana e máxima de duas semanas. Em média tiveram duração de uma hora, realizada de forma individual e em uma única sessão. No entanto, em algumas ocasiões a entrevista chegou a duas ou três horas, mas esses foram casos raríssimos e apenas com informantes chaves.

Lugar e forma das entrevistas

Optamos por encontrar os informantes nos lugares, datas e hora que eles escolhessem de acordo com sua preferência e conveniência. A grande maioria escolheu o lugar de trabalho como espaço para a realização das entrevistas, especialmente os gestores e técnicos de cultura. No entanto, realizamos entrevistas em lugares como cafeterias, praças de alimentação de shopping, restaurantes, residências e via skype.

Estas entrevistas, como já apresentado anteriormente, foram realizadas com o auxílio de um questionário semiestruturado que serviu de roteiro a conversação. No entanto, como responsável pela condução, estivemos atento para dirigir a discussão para o objetivo estabelecido fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudando a recompor o contexto da entrevista, nos poucos casos em que o informante “fugiu” ao tema.

Registro das entrevistas

A princípio tínhamos a intenção de gravar digitalmente todas as entrevistas para depois fazer a análise sobre a gravação. No entanto, em algumas circunstâncias não foi possível, por duas razões: quando o contexto não facilitava ou quando detectávamos que a gravação poderia incomodar o entrevistado evitando sua sinceridade e fluidez. Neste poucos casos, tivemos que abrir nossas percepções levando em consideração as intuições que íamos tendo, e fazendo breves anotações de frases de efeito.

Ao entrar em contato com os entrevistados pessoalmente, por telefone ou correio eletrônico nos identificávamos como estudante do doutorado, informávamos a universidade a qual pertencíamos e apresentávamos uma resenha geral do trabalho de investigação. Desta forma, os informantes tinham um entendimento prévio do assunto a ser abordado nas entrevistas, o que facilitou a liberação por parte destes da gravação das conversas. Mesmo os gestores de alto escalão, receosos quanto à gravação de suas falas, dado a publicação de trechos isolados e tendenciosos expostos pela mídia, aceitaram que suas entrevistas fossem gravadas numa clara demonstração de confiança para com o pesquisador.

O dispositivo de gravação foi um iPhone, que por se tratar de um aparato pequeno e familiar aos entrevistados passava despercebido como qualquer telefone celular que esteja sobre uma mesa durante uma conversa informal. Normalmente os entrevistados se acostumavam com o dispositivo de grava-

ção e rapidamente não lembrava mais de sua existência. Em geral as pessoas se mostravam abertas e não davam tanta importância ao fato de estarem sendo gravadas.

Tão importante quanto à gravação foi a transcrição das entrevistas, pois estes momentos nos revelam aspectos importantes para a coleta de dados e informações. Ao transcrever, reformulamos interpretações, revemos categorias e podemos retornar à base teórica. Essas transcrições foram realizadas logo após o seu término, pois isso tem a vantagem de dar maior fidelidade à transcrição, aprimorar a condução das entrevistas seguintes e oportunizar a lembrança de elementos que ocorrem no processo, mas não são captados pelo dispositivo de registro (como as ênfases ou as expressões faciais).

Bourdieu (1999) reforça o que dizemos ao afirmar que uma transcrição de entrevista não é só aquele ato mecânico de passar para o papel o discurso gravado do informante, pois, de alguma forma o pesquisador tem que apresentar os silêncios, os gestos, os risos, a entonação de voz do informante durante a entrevista. Esses “sentimentos” que não passam pela gravação são muito importantes na hora da análise, eles mostram muita coisa do informante, é o pesquisador tem o dever de ser fiel quando transcrever tudo o que o pesquisado falou e sentiu durante a entrevista.

2.3. ANÁLISE DOS DADOS

A fundamentação teórica deste estudo centra-se na ciência política, área de conhecimento de um campo mais amplo que são as ciências sociais. Segundo Molina (2011:19), a ciência política pretende transcender a opinião e a mera descrição, e se orienta ao conhecimento sistemático, livre de valores, explicativo e potencialmente aplicado, das questões políticas. Assim, para a análise dos dados de um elemento da ciência política, como são as políticas públicas, foi necessário contextualizar este estudo dentro de um marco teórico que abarque a análise das políticas públicas partimos de sua definição genérica e de seus elementos constitutivos para logo ir aplicando-a ao que concernem as políticas públicas culturais em um contexto federativo, e em seguida aos objetos de análise deste estudo.

Para Subirats et al (2008), a análise das políticas públicas interpreta “a política” e o Estado dentro da perspectiva de (resultados) suas políticas, mas que em função de suas diversas estratégias de poder. Desta forma deve-se

desconstruir o processo de uma política pública formada por um conjunto de decisões tomadas e de ações empreendidas por diversos atores, tanto públicos como privados, orientados a solucionar um problema público claramente delimitado; cujo objetivo é identificar uma lógica de ações, discutir sua coerência e sua implementação, a fim de atribuir responsabilidades aos atores públicos e privados implicados nos diferentes cenários.

Para Torrens (2018), a chave do sucesso está em pensar a gestão pública reside em deixar de preocupa-se apenas com o êxito enquanto organização, para pensar estrategicamente em obter impacto social mediante a gestão de políticas públicas.

De acordo com Taylor e Bogdan (1987) em uma investigação qualitativa, o pesquisador analisa e codifica os dados, sendo a análise um processo dinâmico e criativo com vistas a obter uma compreensão mais profunda do que se tem estudado e refinar as interpretações.

Como o objeto desta tese diz respeito a análise das políticas públicas não em sua totalidade, mas de um elemento específico, a definição de políticas públicas, de suas fases, de seus atores e de seus elementos constitutivos buscou estabelecer a base para a compreensão e análise do objeto de estudo. Essa compreensão, de acordo com Dagnino, Cavalcante e Costa (2016), deve descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz. Em suma é a descrição e a explicação das causas e das consequências da ação do governo. Esses mesmos autores ainda defendem que a análise de políticas públicas tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os "fazedores de política" (*policy makers*) a melhorar a qualidade das políticas desenvolvidas. Com isso, os autores corroboram com a visão de outros autores, que assegura que o papel da análise de políticas é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, o pesquisador/analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria.

Para isso vale considerar a diferença entre dois termos encontrados reiteradamente na literatura anglo-saxã: *analysis of policy*, referindo-se à atividade acadêmica visando, basicamente, ao melhor entendimento do processo político; e *analysis for policy*, referindo-se à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais. Neste sentido, esclarecemos aqui que este estudo se propõe ao um estudo descritivo da análise, o que significa que se centra no processo da política, nos estágios pelos quais passam certas questões, e na avaliação da influência de determinados fatores na formulação das políticas, portanto, a uma *analysis of policy*.

Ainda segundo Dagnino, Cavalcante e Costa (2016), não existem análises neutras e desprovidas de valores, pois a pesquisa é sempre influenciada pelos valores do pesquisador/analista. Assim, o pesquisador/analista em políticas públicas deve se situar fora do mundo do dia a dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais.

O fato do desenho metodológico da pesquisa ter sido feito com muita clareza (visto nossa formação em metodologia do ensino), o processo de análise e interpretação dos dados foi bastante rápido. Pois como sabemos, uma das características importante da metodologia qualitativa é a heterodoxia no momento da análise dos dados, proporcionada pela variedade de material obtido qualitativamente. O que exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva (MARTINS, 2004). Neste sentido, nossa experiência profissional na área mostrou-se importante, pois nos permitiu ampliar nossa capacidade analítica conduzindo-nos a uma intuição mais próxima a realidade.

No entanto, é importante salientar que, como pesquisador, não somos um sujeito isolado que se norteia apenas pela sua intuição: há que levar em conta o contato com a realidade pesquisada, associado aos pressupostos teóricos que sustentam seu projeto. Assim, ao fugir da rigidez não podemos perder o foco e o rigor com o trabalho — regra primeira para a concretização de um projeto científico que possa vir a contribuir para o conhecimento na área (GIL, 2008)

O processamento das informações não foi linear, mas um passo a passo transversal onde se buscou produzir dados confiáveis e fidedignos. Logo após a coleta de dados iniciamos a análise e interpretação. Estes dois processos, apesar de conceitualmente distintos, aparecem sempre estreitamente relacionados. A análise teve como objetivo organizar e resumir os dados nos permitindo o fornecimento de respostas ao problema proposto pela investigação. Já a interpretação teve como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (GIL, 1999:168). Evidentemente, iniciamos a análise pelo Sistema Nacional de Cultura, depois com o Plano Nacional de Cultura, e no capítulo seguinte a interpretação dos dados e comparabilidade dos dois casos.

Controle de validade

As três vias de obtenção de dados, seja pesquisa documental, observação ou entrevistas foram constantemente trianguladas para que tivéssemos dados confiáveis. Ou seja, o confronto de dados entre essas vias serviram, também, como forma de constatação e controle para que evitássemos informações des-torcidas ou invalidas.

O controle de validade, de acordo com Subirats et al (2008), deve levar em conta simultaneamente as condutas individuais e as estruturas ou regras institucionais. Assim, optamos por cruzar os dados da pesquisa documental, que são mais institucionais; com as observações e entrevistas, que apontavam informações em uma perspectiva que nos possibilitava confrontar assuntos controversos, vividos e compartilhados pelas pessoas.

Em geral, os entrevistados nos davam informações que apontavam para análise de novos documentos, até então desconhecidos; as vezes as observações confirmavam os dados das entrevistas; e outras vezes as entrevistas “des-mentiam” os documentos. Num constante processo de retroalimentação de informações, que se tornou importante para a validade das informações.

Análise comparativa

O objetivo principal desta investigação foi realizar um estudo sobre o federalismo cultural brasileiro, estabelecido nas relações sistêmicas entre dois instrumentos de gestão em políticas públicas de cultura, sendo o passo prévio a análise em profundidade de cada um deles para entendê-los dentro de seus contextos, descobrir suas problemáticas particulares e específicas e seus processos conjunturais. Segundo Yin (1993), projetos de pesquisa com método de estudo de caso envolvem três fases distintas: (i) a escolha do referencial teórico sobre o qual se pretende trabalhar; a seleção dos casos e o desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados; (ii) a condução do estudo de caso, com a coleta e análise de dados, culminando com o relatório do caso; (iii) a análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada, interpretando os resultados.

Como veremos no capítulo II, o referencial teórico desta investigação centra-se nas políticas públicas culturais, para a análise comparativa da relação sistêmica entre Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura. Esse referência inicial nos guiou a coleta de dados e a elaboração do relatório do caso. Mas aqui tratamos da terceira fase, que analisou os dados e interpretou os resultados através da análise comparativa, que identificou os problemas particu-

lares e específicos de cada um dos casos analisados. Esta estratégia possibilita encontrar pontos de comparação que ressaltam as semelhanças e diferenças e permitem assegurar a comparabilidade, que na visão de Subirats et al (2008:12), “serve de elemento-guia para a evolução dos produtos administrativos e das políticas públicas”.

Para diversos estudiosos como Mil, Comte e Durkheim, o método comparativo é o melhor substituto ao método experimental para as ciências sociais, pois é uma aplicação da regra geral da lógica indutiva, sendo uma técnica ampla que objetiva descobrir relações empíricas entre variáveis.

Existem vários métodos para realizar uma análise comparativa, entre elas a defendida por Mill (1917) e Morlino (2010), que coincidem quanto a duas técnicas de investigação: os “sistemas similares”, e os “sistemas diferentes”. Sendo que os “sistemas similares” referem-se a quando a realidade dos casos são iguais exceto por um ponto que se centra na diferença; e os “sistemas diferentes” referem-se a casos diferentes exceto por um ponto que os fazem iguais, sendo esse aspecto que interessa.

No entanto, Morlino (2010) descreve uma terceira técnica: o “conjunto de concordâncias e diferenças”, que é a combinação das duas técnicas citadas anteriormente. Segundo o autor, para realizar uma comparação se parte inicialmente da identificação de circunstancias comuns, mas será posteriormente a análise das diferenças o que permitirá um conhecimento profundo do fenômeno. Nunca deve-se perder de vista que a comparação é, por um lado, um “procedimento lógico” e por outro “um método”, sendo que nem toda ciência é comparada e nem toda comparação utiliza o método comparado (MORLINO, 2010). E finaliza afirmando que, sem dúvida, a utilização do conjunto de concordâncias e diferenças é o melhor instrumento para entender o mundo em que vivemos.

Desta forma essa investigação utilizou a análise comparativa entre os casos, aplicando a técnica do conjunto de concordâncias e diferenças, desenvolvida por Morlino, para constatar as três hipóteses previamente elaboradas.

Importante esclarecer que a comparação, embora importante para as ciências sociais, constitui-se apenas num método de investigação. Não é teoria e tampouco metodologia. A finalidade, portanto, não é simplesmente comparar, mas vislumbrar as possíveis implicações a partir dessa comparação. Nesse sentido, a comparação é mais um método de controle das generalizações e previsões, sem chegar sequer a ser um método de controle realmente eficaz. Contudo, tem força suficiente para chegar aonde outros instrumentos de controle não alcançam.

Depois de termos apresentado a metodologia e o desenho da tese, é preciso agora compartilhar algumas reflexões sobre a eficácia dessa metodologia, especialmente considerando a relação entre objeto investigado e pesquisador/analista.

Sabemos que o modelo que o analista utiliza para entender as relações existentes na pesquisa é crucial para os resultados que se obtêm, a ponto que os resultados podem variar consideravelmente segundo a visão que se adote (DAGNINO; CAVALCANTE e COSTA, 2016). Mas também, sabemos que a escolha da visão a ser adotada como guia para a análise não é neutra, mesmo quando se trata apenas de descrever e não de prescrever, como neste caso, pois a postura ideológica do analista dificilmente pode ser colocada de lado. Especialmente, neste caso onde o analista é também, e talvez mais, gestor cultural.

Dagnino, Cavalcante e Costa (2016) orientam que a opção do analista não deve se dar em função de qualquer consideração normativa, mas de escolher um modelo que melhor descreva a realidade pesquisada, e ressalta que “isto não deve ser tomado como uma intenção de sugerir ao analista que seu trabalho de análise deva implicar em escolhas que não aquelas baseadas exclusivamente na fidedignidade e na aderência em relação ao mundo real”. Nas palavras de Lluís Bonet i Agustí, “o analista sempre terá uma interpretação interessada, mas essa interpretação deve centra-se no interesse científico” (informação verbal).

Consciente disso, a análise comparativa deste estudo realizou a coleta de dados e os analisou através de registros minuciosos e reflexão atenta, onde se considerou os valores em jogo na tentativa de ir além de uma mera construção impressionista e vazada cientificamente. Durante todo o processo de aplicação do método, desenvolvemos e ampliamos nossas habilidades de ver, ouvir, ler e atribuir sentido às nossas percepções, que esperamos sejam úteis a outras pessoas e instituições.

A análise comparada deste estudo buscou apresentar os efeitos que uma política pública pode ter ao ser implementada entre diferentes entes públicos, na perspectiva de enriquecer os processos de implantação de ações sistêmicas, que para Subirats et al (2008:11-12), “é particularmente interessante nos sistemas políticos de tipo federal, que acabam sendo verdadeiros ‘laboratórios de políticas culturais’”. Neste sentido, os dois casos estudados nesta investigação, são laboratórios de políticas, pois formulam normas e procedimentos a serem adotados por todos os entes federados, a partir de um desenho estratégico pre-estabelecido. Isso, por si só, já é um grande motivo para ser investigado, e foi com essa motivação que o realizamos, mesmo conscientes de que nenhuma conclusão é definitiva ou está superada.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

Fundamentos da Investigação

3. As Políticas Culturais no Contexto das Políticas Públicas

3.1. REFLEXÕES INICIAIS: FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO

Federação é uma aliança entre diversas entidades em prol de um fim comum onde cada parte mantém autonomia nos assuntos locais, sendo um complexo sistema de governo (ANDERSON, 2010). Ou seja, as federações preveem em sua formação valores e bens comuns, ligados á aliança entre povos, dotados de um mínimo de autonomia que os permite decidir pelo engajamento no pacto que lhe é proposto ou de alguma forma imposto (CUNHA FILHO e RIBEIRO, 2013). É uma complexa aliança, por isso, defende-se que não existe um federalismo com formatação rígida e perfeitamente reproduzível como modelo, pois cada um é “exemplar único” visto que cada sociedade é moldada a partir de vários fatores, não comuns a todas.

O federalismo é uma forma de organização do Estado que, em tese, assegura importante grau de autonomia para os entes subnacionais, e difere do Estado Unitário, no qual qualquer entidade subnacional pode ser criada, modificada ou extinta pelo governo central (MOLINA, 1998). Em uma federação, apesar dos entes federativos serem autônomos, a Constituição Federal lhes garante um conjunto de competências e prerrogativas que não podem ser abolidas ou alteradas unilateralmente pelo governo central (CUNHA FILHO, 2010). Ou seja, os entes federados não podem fazer mais que a Constituição Federal permite, mas devem fazer exatamente o que ela ordena.

Alguns estudiosos, como Dalmo Dalari e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, afirmam que o direito de secessão, ou seja, de separar-se da União, não é aceito por um Estado Federativo, especialmente no caso brasileiro onde o artigo 1º da Constituição Federal afirma que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel de estados, municípios e do Distrito Federal” (CF, 1988). O direito de secessão é apontado, inclusive, como uma diferença entre uma federação e uma confederação; pois enquanto, na confederação, os estados possuiriam este direito; na federação, os estados estariam fadados ao eterno confinamento político; dependurados, mesmo que forçosamente, a uma união com a qual não mais se identificam (ANDERSON, 2009).

O federalismo foi adotado pelo Brasil após a queda da monarquia na última década do século XIX. Ao tratar sobre o assunto, o jurista Humberto Cunha, afirma que de certa maneira o modelo federativo adotado pelo país, foi uma inovação.

A grande inovação desse sistema foi de fato a possibilidade de governança de um território, mesmo amplo geograficamente, viabilizando tanto uma regência nacional, por meio da União, como o atendimento a interesses regionais e locais, por meio da descentralização do poder com a permanência dos Estados; tudo isso regido por uma Carta Política. (CUNHA FILHO e RIBEIRO, in BARBALHO, BARRROS e CALABRE, 2013).

Apesar das diferenças históricas entre as duas nações, a primeira constituição brasileira (de 1891) adotou o federalismo, importando o clássico modelo americano do federalismo dual.

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas o País fora regido por um Império bastante centralizado. Este contraste fica nítido na frase de Rui Barbosa: “tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes” (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007)

Ainda de acordo com os autores, mesmo com as diferenças entre Brasil e Estados Unidos, as estruturas institucionais definidas na primeira constituição republicana foram bastante semelhantes: Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação dos estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição Federal (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007).

A partir desta primeira constituição, todas as outras¹ adotariam, ao menos nominalmente, também o modelo federalista. Mesmo que no plano fático “a distância entre os preceitos constitucionais e a realidade brasileira, resulte em que os primeiros sejam ‘falácias constitucionais’ não aplicáveis a realidade” (CUNHA FILHO, 2004).

O Brasil não passou por um processo linear e gradual de descentralização, muito pelo contrário, alternou períodos de centralização a períodos de maior descompressão. A república velha (1889 a 1930) foi caracterizada por um primeiro movimento de descentralização. A primeira Era Vargas (1930 a 1945), é considerada um período de fortalecimento do Estado Central. Com o retorno da democracia (1945 a 1964), observa-se uma nova descentralização. A ditadura militar (1964 a 1985), imprime uma nova centralização. É só a partir de 1985, com a redemocratização, mesmo com falha e incompleta, inicia-se um novo período que dura até hoje, caracterizado pelo aumento da autonomia dos entes federados (CUNHA FILHO e RIBEIRO, in BARBALHO, BARRROS e CALABRE, 2013). Evidentemente, os períodos e caracterizações apresentados aqui de maneira simplificada, são repletos de nuances e imbricações, havendo traços de centralização e descentralização em cada um deles.

É importante reforçar que mesmo antes do período republicano brasileiro, já existiam movimentos para a descentralização no país.

O movimento descentralizador no Brasil começa desde a época Imperial, pois existia um desejo da sociedade com o escopo de fortalecer os Estados e que incorreu em revoltas como a Balaiada, Cabanada, Sabinada e República do Piratini (...) Essas revoltas foram sufocadas pelo poder imperador e o que se sucede desde então é uma tendência centralizadora no Estado brasileiro que perdura até a atualida-

¹ Constituição de 1891, Constituição de 1934, Constituição de 1937, Constituição de 1946, Constituição de 1967 e Constituição de 1988.

**de (CUNHA FILHO e RIBEIRO, in BARBALHO, BARR-
ROS e CALABRE, 2013).**

O federalismo no Brasil, possui uma peculiaridade em relação ao de outros países: a tridimensionalidade. Enquanto em outras nações se observa um federalismo em dois níveis (União e estados), no Brasil há um federalismo em três níveis: União, Estados e municípios. Essa prerrogativa dos municípios brasileiros foi conquistada a partir do processo constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988, fruto do empenho do movimento municipalista, que tiveram forte influência no processo (MICELI, 1984).

A Constituição “cidadã” surge com a grande responsabilidade do Estado se retratar diante dos abusos ocorridos durante o regime militar. É mais um momento de redemocratização em nossa história. Do ponto de vista formal, restabeleceu o regime federalista e adotou medidas destinadas a resguardá-lo e ampliá-lo, dentre elas o estabelecimento do município enquanto ente federado, buscando mais uma vez a fragmentação do poder político em um país tão centralizado (CUNHA FILHO, 2010).

Claro que em um modelo federativo como o brasileiro, com tamanha complexidade administrativa e histórica centralidade seja fácil intuir a influência da constituição nas decisões dos gestores governamentais. Por isso “é necessário que toda federação organize o que é competência de cada unidade para evitar, por exemplo, ações repetidas” (CUNHA FILHO, 2010), visto que, ao distribuir as competências entre os entes federados, a constituição brasileira, atribui tarefas que são comuns a todos, como “as ações de saúde, de educação, de proteção ao meio ambiente e também de cultura” (CUNHA FILHO, 2010).

Apesar das mudanças de graus, a adoção do federalismo impõe ao povo por ele afetado, à submissão a, pelo menos, dois ordenamentos jurídicos: um comum e geral (da União) e outro com as peculiaridades locais (dos Estados), apesar de ambos, harmonizados entre si (CUNHA FILHO e RIBEIRO, in BARBALHO, BARROS e CALABRE, 2013). Essa submissão ao desenho institucional é fortemente afetada pelas políticas públicas adotadas por cada ente federado. Entre os fatores institucionais que mais impactam a ação estatal, estão “o peso do sistema de governo, da variável partidário-eleitoral, das características da burocracia e do papel do Judiciário” (MOLINA, 1998). No entanto, mais recentemente,

uma nova variável tem recebido cada vez mais atenção: a organização territorial do poder, o que no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007).

E neste ponto que surgiu a necessidade de se trabalhar de forma sistêmica as ações de cultura, ou seja, de se estabelecer um Sistema Nacional de Cultura capaz de “propiciar o acesso, garantir o exercício dos direitos culturais, incentivar a difusão, e valorizar as expressões culturais” conjuntamente e respeitando a autonomia de cada ente federado (CUNHA FILHO, 2010). É aqui o desafio de encontrar essa refinada fórmula, especialmente se levarmos em consideração que esse sistema apesar de ter seu foco “para dentro” com atuação em âmbito nacional, deve se relacionar também “para fora” com um mundo dinâmico e globalizado.

Globalização

A “ideia” de globalização inicia-se com o processo de expansão econômica e conquista europeia no século XVI, produzindo o encontro de diversas tradições e povos (YUDICE, 2006). Na década de 1990 teve início a distinção entre internacionalização e globalização, considerando a primeira como o simples “aumento da extensão geográfica das atividades econômicas através das fronteiras nacionais”; e a segunda como o processo de “produção, distribuição e consumo de bens e serviços, organizado a partir de uma estratégia mundial, e voltada para um mercado mundial” (ORTIZ, 1998). No entanto, o termo globalização ganha força com o alcance global econômico dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, após da Segunda Guerra Mundial, fundamentado nas relações sociais, econômicas e políticas baseadas na troca de mercadorias e nas relações de compra e venda relacionadas à propriedade privada (UNESCO, 2002). Pouco a pouco, o termo passou a explicar tudo, quando na verdade não explica nada, já que se fala de globalização como se fosse “um fenômeno com vida própria, na qual se pode imputar a causalidade de outros fenômenos” como se tivesse uma dimensão independente das ações humanas (MATO, 2012).

Para Daniel Mato ao tratar a globalização como uma “força econômica despersonalizada”, dirigentes políticos, empresariais e sociais dos mais variados tipos, dividem-se em duas correntes: os que a enaltecem, e os que a demonizam. Na verdade ambas constituem visões mitológicas dos processos sociais, visto que “a globalização” não é um fenômeno extra-humano dotado de “vontade e poder próprios, senão do resultado de múltiplos processos sociais dos quais participam inúmeros atores sociais” (MATO, 2012:91). Com isso

o autor afirma que a maneira frutífera de investigar sobre os processos de globalização, é estudá-la como prática dos atores sociais, e dos diversos conflitos e negociações entre eles.

Ao analisar os conflitos pelos quais uma sociedade é introduzida no “sistema moderno mundial, e a maneira pela qual sua camada dirigente é levada, por fascínio, pressão, força ou corrupção, a moldar as instituições sociais para que correspondam aos valores e estruturas do centro dominante do sistema”, Herbert Schiller cria o conceito de “imperialismo cultural”, para definir a esfera de influência geopolítica de um país sobre outro impondo-lhe a sua cultura (SCHILLER, 1976).

De acordo com o pensamento de Schiller, o imperialismo cultural é uma forma de imposição ideológica através dos meios de comunicação e outros meios de produção cultural a fim de estabelecer os valores de uma sociedade dominante em uma determinada sociedade periférica ou dependente (SCHILLER, 1976). Ou seja, promove a dissociação das pessoas das suas raízes culturais e tradições de solidariedade, substituindo-as por necessidades criadas por uma mídia capaz de adaptar –se a diferentes realidades e contextos nacionais.

Esse conceito foi bastante criticado por Yudice (2006), por três razões principais:

Em primeiro lugar ele desconsiderou a subordinação das minorias internas que acontecem dentro do nacionalismo de países em desenvolvimento. Em segundo lugar, as migrações e movimentos diaspóricos gerados por processos globais complicaram a unidade que se presumia existir na nação. Em terceiro lugar, a troca de ideias, informações, conhecimentos e trabalho multiplicam o número de permutações e, durante o processo, cria novos estilos de vida, novas culturas, muitas vezes baseadas em uma cultura amostrada em outra” (YUDICE, 2006:51)

Com isso, Yúdice lança um olhar panorâmico sobre os fluxos globais dos movimentos culturais originados nos territórios, para mostrar como a globalização problematizou o uso da cultura como um expediente nacional (YÚDICE, 2004). Desse modo, é possível afirmar que a cultura, que deveria apresentar-se como expressão de um povo, possui um valor e um preço; e para que o povo tenha acesso a ela, ele tem acesso necessariamente a uma dominação política e econômica vigente no contexto atual mundial (OLIVEN, 2006).

Dentro da análise dos processos de globalização, o autor apresenta o conceito segundo a qual a cultura deve ser entendida como um “recurso”, como algo que é utilizado para finalidades diversas, sobretudo em atividades que envolvem desenvolvimento econômico, promoção da cidadania e lutas sociais (YÚDICE, 2004). Isso porque com a grande circulação dos bens culturais nas sociedades modernas, a cultura passou a ser utilizada como forma de fortalecer o tecido social. Inúmeras experiências de desenvolvimento promovidas por instituições e comunidades em territórios consideram os valores culturais imprescindíveis para eliminar o analfabetismo, diminuir a violência, gerar renda e empregos, revitalizar regiões e cidades, e promover a coesão social em temas divergentes, pois a “compreensão e a prática da cultura são bastante complexos, situados na intersecção das agendas da economia e da justiça social” (YÚDICE, 2004:35).

Para o autor, ao se analisar o processo de globalização e de como esse influencia as políticas públicas de um determinado país ou território, em lugar de partir do conteúdo da cultura, conforme as visões tradicionais, deve-se partir de “uma abordagem da questão da cultura de nosso tempo, como um recurso” (YÚDICE, 2004:26). Ou seja, cultura enquanto um novo modo de pensar as relações políticas, econômicas e culturais no cenário global, abrindo “espaço para que a sociedade civil mobilize novos tipos de ativismo, para os quais a cultura tornou-se um importante recurso de mudança social” (LEITÃO, 2014).

Nestes movimentos a política vence o conteúdo da cultura, argumenta Yudice, visto que o papel da cultura expandiu-se para as esferas política e econômica esvaziando as noções tradicionalmente conhecidas de cultura (YÚDICE, 2004). Isso nos mostra como o desenvolvimento das políticas culturais ocorrem em estreita relação com os fluxos globais, reforçando em si, “a carga de emancipação e de regulação das sociedades e indivíduos, tornando-se fator visível para repensar os acordos coletivos societários” (YÚDICE, 2004).

Ainda segundo Yudice, existe uma relação de conveniência entre a globalização e a cultura no sentido de “adequação” ou “pertinência” composta por processos simbólicos que podem conduzir a economia e a política de maneira crescente (YÚDICE, 2004). Trata-se de pensar que essas experiências de sujeitos, grupos e culturas que vivem os “processos de fragmentação espaço-temporal contemporâneos, decorrentes das interpretações rivais à alteridade das normas globais, devem ser estudados como núcleos de vida cultural transbordando em novos arranjos sociais” (MATO, 2012).

Essas arranjos sociais podem se relativizar no interior da própria conveniência, ou se reproduzir em intramodelos conflitivos e concorrenciais, como

campos problemáticos ativos (YÚDICE, 2004). Isso porque, para Yudice, a conveniência da cultura é condicionada pelo contexto, relacionada os modos de recepção dos públicos às produções culturais e um campo de força gerado pelas disposições diferentes das instituições estatais e da sociedade civil. Isto porque, os processos simbólicos variam de indústria a indústria, de cidade a cidade, de grupo social a grupo social o que nos mostra ser impossível “sustentar afirmações gerais sobre o que é, e o que implica isso que chamamos de globalização” (MATO, 2012).

Para pensar essa conveniência da cultura, Yúdice recorre ao conceito de performatividade, para explicar que os fluxos da globalização não trazem apenas homogeneização, mas acima de tudo, diferença. Os deslocamentos e os movimentos do capital rumo a outras culturas geram encontros em que as normas locais ou nacionais são questionadas, aumentando a performatividade (YÚDICE, 2004). Ou seja, ao invés de leis fundamentais, muitos princípios diferentes de inclusão e exclusão se disputam, e desta maneira, performatividade pode ser encarada como “os processos pelos quais identidades e entidades da realidade social são constituídas pelas repetidas aproximações dos modelos, bem como por aqueles resíduos que são insuficientes” (YÚDICE, 2004:54). Para o autor, essas forças produzem movimentos de dispersão e de convergência das muitas diferenças visando a singularização do indivíduo ou um maior ordenamento social.

Neste ponto Yudice e Ortiz coincidem pois afirmam que há na ideia de globalização uma conotação que nos sugere uma certa unicidade, uma estrutura única subjacente a toda e qualquer economia; mas que apesar de vivermos em uma sociedade produto direto ou indireto do processo de globalização cultural não se pode desconsiderar que “uma cultura mundializada não implica o aniquilamento de outras manifestações culturais, pois ela coabita e se alimenta delas” (ORTIZ, 1998). Importa, para tanto, compreender que os processos culturais contemporâneos de globalização, ao mesmo tempo que representam interpenetração e interconexão marcadas pela supremacia do capital e do mercado entre regiões, estados nacionais e comunidades; também potencializam a demanda por singularidade e por espaço para a diferença (YÚDICE, 2004). Pois, enquanto nas instâncias econômicas a globalização significa o retraimento da soberania dos estados sobre essas, nas instâncias culturais o processo encontra a necessária resistência à perda das identidades e à anulação de culturas.

Aqui retornamos a questão central desta investigação: como implementar instrumentos de políticas públicas para o desenvolvimento a partir da cultura – o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura – sem levar em consideração que o Brasil faz parte desse complexo sistema mundial.

Neste sentido as políticas públicas a serem operacionalizadas pelo Sistema Nacional de Cultura devem ter uma coerência, onde o todo não se explique cabalmente pelo significado das partes, graças a efeitos de sinergia (FURTADO, 2012). Para fortalecer esse sistema é preciso uma “estratégia de complementariedade entre pequenos e grades” (BONET in MANITO, 2008). Entre os três entes federados (união, estados e municípios) onde se possa possibilitar “abrir espaço a participação e ativar a criatividade, partindo do pressuposto da própria identidade e do nutrir-se de raízes próprias” (FURTADO, 2012:77).

Estado-nação

A ideia de pertença a um grupo com uma cultura, língua e história próprias, a uma nação, foi sempre uma das marcas dos europeus nos últimos séculos, ideal que acabariam por transportar para as suas colônias, como o Brasil (MICELI, 1984). Daí nasce a ideia de Estado-nação, ou seja, a capacidade de impor uma soberania, sobre um povo, num dado território com fronteiras, com uma moeda e forças armadas próprias (OTTONE, 2002). Detentora de um território delimitado e de poder soberano, essa estrutura passaria então a contar com um povo unido culturalmente, dotado de uma autoconsciência nacional (MOLINA, 2011).

Portanto, um Estado-nação é constituído por uma massa de cidadãos que se considera parte de uma mesma nação. Sob essa perspectiva, podemos afirmar que todas as sociedades modernas são Estados-nações, isto é, todas as sociedades modernas estão organizadas sob o comando de um governo instituído que controla e impõe suas políticas.

Embora nunca nos tenha sido possível refletir sobre o destino de uma nação sem levar em conta o ambiente internacional na qual está inserida, tal tentativa nos dias atuais seria impossível, visto que as fronteiras dos Estados-Nações nos tempos modernos encontram-se fortemente “abaladas pela intensidade e velocidade das transformações e processos de globalização em curso” (OTTONE, 2002).

Segundo Ernesto Otonne, o elemento novo, proporcionado pela globalização, é que acontecem em meses, as transformações que antes demoravam décadas ou séculos para acontecer (OTTONE, 2002). Com a abertura dos mercados e a dominação do capital e do lucro pelos países desenvolvidos, cresce a situação de pobreza dos países periféricos, com imensos efeitos negativos para sua população e com consequências sociais enormes. Ao mesmo tempo em que cresce a desigualdade social das populações, o Estado-nação vai ficando cada vez mais debilitado, perdendo suas mais “nobres funções”, começando por per-

mitir a dominação econômica através das “ajudas” das instituições financeiras e de países ricos, e conseqüentemente com a dominação política (OTTONE, 2002). Com isso, o Estado-nação passar a não ser mais responsável pelo seu próprio destino, visto que outros fatores que ultrapassam as questões econômicas, mas dela originários, corroboram para o enfraquecimento e a perda de sua própria identidade (MOLINA, 2011).

Segundo os historiadores, nas sociedades denominadas primitivas, a cultura, a economia e a política existiam em razão do território. Criava-se, portanto, uma identidade entre as pessoas e seu espaço geográfico, cujo o princípio fundamental era a ideia de domínio e poder (OLIVEN, 2006). A globalização marca de forma cristalina a ruptura desse processo de identidade entre território e comunidade, e com isso “o Estado-nação vai perdendo sua soberania e possibilitando que outros organismos acabem decidindo e interferindo sobre questões nacionais” (OLIVEN, 2006).

Com a globalização o papel do Estado-nação está sendo redefinido, pois não ocupa mais seu lugar privilegiado de entidade exclusiva na celebração de acordos internacionais, visto que isto é compartilhado com as partes que o compõem, sejam elas regiões, estados ou províncias (OTTONE, 2002). O Estado-nação encontra-se debilitado porque ainda não encontrou instrumentos, que impeçam o poderio dos grandes conglomerados empresariais e financeiros que só visualizam o lucro, gerando a má distribuição das riquezas e das rendas.

O Estado transformou-se numa arena fragmentada de formulação de decisões políticas, permeada por redes transnacionais (governamentais e não governamentais). [...] O vínculo exclusivo entre o território e o poder político rompeu-se. [...] Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado de poder (HELD e MCGREW, 2001: 31).

Esta é a nova configuração do Estado-nação moderno. Seu papel está sendo reconfigurado e seu poder político, econômico ou militar redefinido ou compartilhado, especialmente por blocos regionais, como a União Europeia ou o MERCOSUL. Neste novo modelo, está em jogo o papel da identidade nacional, que sob a ótica da cultura, não reduz-se a discussão da nacionalidade e do nacionalismo, pois deve ir além e interrogar sobre os efeitos e as conseqüências concretas na sociedade (OTTONE, 2002).

É verdade que por um lado o Estado-nação moderno se enfraquece com a globalização, mas por outro, a identidade nacional não se enfraquecerá se houver raízes étnicas calcadas na experiência histórica de uma nação (OTTONE, 2002). Já que identidade nacional é tudo aquilo que distingue um povo de outro, é o que dá significado a esse povo.

Como podemos perceber, a globalização e os impasses atuais dos estados-nações, precisam ser considerados no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente na área cultural. Isso porque vivemos um entrelaçamento de ideias e ações, onde a cultura é uma esfera crucial para investimentos, e as artes são cada vez mais tratadas como um poderoso "recurso" (YÚDICE, 2004).

Em um país como o Brasil, onde a Constituição Federal determina competências comuns em matéria de cultura, é imprescindível pesar políticas para a área, que levem em consideração o desenvolvimento, não apenas pelo viés das ciências econômicas, mas principalmente através dos impactos e implicações gerados pelos processos de desenvolvimento.

Desenvolvimento é uma palavra multifacetada, que tem como cognatos os termos "crescimento", "progresso" e mais recentemente "sustentabilidade", "humano", e "social". Desse modo, desenvolver-se significaria não somente a melhoria dos aspectos materiais da vida dos indivíduos de uma determinada região/cultura, mas também assegurar-lhes o bem-estar social, incluindo a garantia da dignidade humana para todos (PAGLIOTO, 2016).

Maccari y Montiel afirmam que o centro das discussões em Políticas Públicas Culturais hoje na América Latina, centra-se na relação cultura e desenvolvimento, como conceito primordial para o "desenho de políticas, programas e ações que otimizem os processos de transformações sociais" (MACCARI y MONTIEL, 2012:19). Essa tendência em associar cultura e desenvolvimento vem se desenvolvendo a mais de cinco décadas, como bem observa Lluís Bonet.

Nos últimos cinquenta anos o conceito de cultura e desenvolvimento tem evoluído de maneira notável, se despregando de uma concepção eurocêntrica e elitista para uma visão mais ampla e antropológica. Mas ao mesmo tempo, o conceito se ligou a uma perspectiva interessada em aplicar certos modelos, sem considerar a bagagem cultural de cada comunidade (BONET, 2008).

A visão de desenvolvimento, durante muito tempo, esteve presa a concepções lineares, ilhadas e progressistas de uma visão de crescimento, em que o progresso era determinada pelo cumprimento de uma série de fases ou etapas formuladas pelos países centrais - que se autoproclamavam modelos de desenvolvimento para

o resto da sociedade (MACCARI y MONTIEL, 2012). No início dos anos 80² o campo cultural começa a preocupa-se com o modelo de desenvolvimento em vigor, pois este não considerava que o “desenvolvimento significaria o enriquecimento da identidade profunda de um povo, de suas aspirações, da qualidade integral de sua vida tanto no plano coletivo como no individual” (MONDIACULT, 1982).

Esta preocupação pelos aspectos de identidade e diversidade começou a torna-se central nos debates, levando a discussão para a concepção de um modelo de desenvolvimento centrado na qualidade de vida dos seres humanos (PAGLIOTO, 2016). Este vínculo entre desenvolvimento e cultura resultou na superação da antiga concepção economicista pois passou a considerar que “em uma sociedade democrática, o debate cultural influi fortemente nas políticas econômicas e sociais, se não a curto prazo, a médio prazo” (SEN y KLIKSBURG, 2007). Ou seja, passou-se a considerar o desenvolvimento econômico enquanto meio, e não unicamente como finalidade. A partir dessa percepção, inicia-se um caminho mais amplo e humano, onde a “presença do cultural começa a ser transcendente para uma aceção mais humana de desenvolvimento, enquanto campo e elemento que determina, inclusive os aspectos do progresso material” (MACCARI y MONTIEL, 2012:41).

Esse processo de reconhecimento e validação dos aspectos culturais na atividade econômica, se tornou ainda mais necessário e crucial depois da globalização, e das novas formas de organização política. Pois como afirmava Celso Furtado, o “desenvolvimento também requer a criatividade no campo político, a qual somente se produz, se à aguda percepção do momento histórico, adiciona-se um elevado ingrediente de vontade coletiva” (FURTADO, 2012:31). Pois para o autor, somente a vontade política é capaz de canalizar as forças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas.

O que precisamos entender é como se constrói e o que significa essa nova postura diante do papel da cultura nessa relação com o desenvolvimento. Como as políticas públicas podem colaborar de forma significativa para o desenvolvimento que se espera alcançar, em um mundo permeado pelo processo de globalização. Como a elaboração de políticas públicas compartilhadas permitirá a compreensão da formulação das decisões governamentais, a partir da implantação do Sistema Nacional de Cultura. Essa discussão é relevante, uma vez que o objetivo dessa investigação é entender como as ações sistêmicas, em políticas públicas, podem promover o desenvolvimento e seu consequente processo de mudança no curso das sociedades.

² Considerando a realização do MUNDIACULT de 1982 como referência temporal, visto o manifesto assinado em defesa de um novo modelo de desenvolvimento.

3.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O FEDERALISMO CULTURAL BRASILEIRO

3.2.1. As Políticas Públicas e as Políticas Públicas de Cultura

A área de políticas públicas consolidou na última metade do século XX um sólido corpo teórico e um amplo instrumental analítico que possibilitou a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa, antes não explorados. Esses conhecimentos produzidos vêm sendo largamente utilizado por quem lida com problemas públicos em diversos setores de intervenção e nas mais diferentes áreas (PRADO, 1991). Mas apesar dos avanços, não existe ainda consenso na literatura sobre o conceito ou definição de Políticas Públicas, por este ser ainda um campo recente da ciência política.

Numerosas definições de “política pública” tentam captar a ideia de que a *policy-making* é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013:6). Em geral, as definições postulam que as políticas públicas são ações intencionais de governos com alguns objetivos articulados e meios para alcança-los.

Em uma das definições mais conhecida, Thomas Dye nos apresenta um formulação bastante sucinta, descrevendo a política pública como “tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972). Certamente essa definição é simples demais, pois confere o mesmo tratamento de política pública a toda e qualquer ação de governo “desde comprar ou não um clipe de papel até travar ou não uma guerra nuclear” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Na tentativa de se chegar a um conceito neste estudo, partiremos da definição de “política pública” que Subirats et tal nos oferece, com seus componentes, suas dinâmicas e suas características.

Uma política pública se define por uma série de decisões e de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e a vezes não públicos – cujos recursos, relação institucional e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com grau de obrigatoriedade variável,

tendentes a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originaram o problema coletivo a resolver, no interesse de grupos sociais que padecem os efeitos negativos do problema em questão (SUBIRATS ET AL, 2008:38).

Molina acrescenta que, o termo políticas públicas diz respeito aos programas setoriais e as ações concretas que emanam das instituições de governo como resultado da interação política (MOLINA, 2011). Para o autor, as políticas públicas são a totalidade das ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público, podendo ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada. Por isso, as políticas públicas vão além das políticas governamentais, se considerarmos que o governo não é a única instituição a promovê-las.

A ideia de que as políticas públicas vão além das ações de governo, e portanto um assunto não exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa, é reforçado por Celso Furtado ao afirmar que a “colaboração entre setor público e privado na promoção de políticas públicas é mais evidente em países ricos, já que nos países pobres o Estado deve sobrepor-se a sociedade civil para suprir as insuficiências desta³ (FURTADO, 2012:55).

Evidentemente, o governo se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, pois competem a ele a formulação e posterior implementação de programas e ações (o que fazer), metas e objetivos (aonde chegar) e estratégias de ação (como fazer) voltadas para setores específicos, e que devem produzir resultados ou mudanças no mundo real (GOMES, 2009). Por isso quando falamos em políticas públicas, estamos sempre nos referindo às iniciativas sancionadas por governos, embora as atividades dos atores não governamentais possam e, muitas vezes, de fato influenciem as decisões políticas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Mas apesar de se reconhecer o papel importante do setor privado nas políticas públicas, neste estudo trataremos delas como o “Estado em Ação” (MOLINA, 2011). Como um conjunto estruturado de intervenções conscientes de um ou vários organismos públicos na vida cultural (PRADO, 1991). Como políticas de responsabilidade do Estado a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, mas também diferentes organismos e

³ Em seu discurso de posse como Ministro da Cultura, em fevereiro de 1986.

agentes da sociedade relacionados à política a ser implementada (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

A política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo, decisões essas influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Para que se possa compreender as potencialidades e os limites deste enfoque para a análise das políticas públicas de cultura, é preciso entender um pouco mais como se delimitou a proposta de análise das políticas a partir das fases do processo político. Inicialmente é importante destacar que, a divisão em fases, ciclo ou estágios neste processo surgiu praticamente de forma paralela ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

A ideia de desdobramento das políticas públicas em vários estágios, foi mencionada pela primeira vez nos estudos de Harold Lasswell (1956), reconhecido como “ciclo político-administrativo” divididos em sete estágios que começa com a (i) reuniões de informações, (ii) avança para a promoção de opções particulares na tomada de decisões políticas, (iii) segue com a prescrição do curso da ação, (iv) defini o conjunto de sanções para penalizar aos que não cumprem com as prescrições, (v) aplicação das ações, (vi) termino das ações e (vii) avaliação (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Essa formulação de Lasswell serviu de base para outros modelos⁴ com pequenas variações de nomes, número e ordem dos estágios no ciclo.

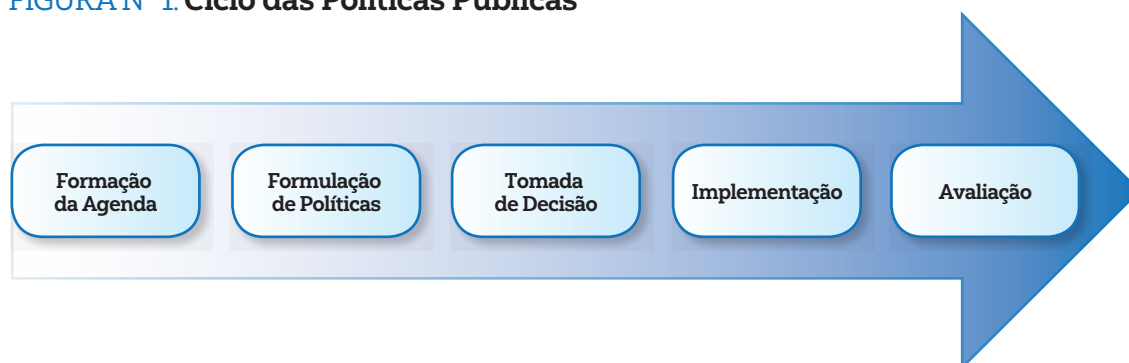
Apesar das várias versões e das críticas a cada um dos modelos, o ciclo das políticas, é hoje a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos de política públicas, por seu caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político. Aqui, o que nos importa é aprofundar a noção do ciclo da política, pois nos ajudará na reflexão sobre os processos de análise das políticas públicas nos dois casos a serem analisados.

Este modelo é útil não só pela forma como separa as distintas tarefas conduzidas no processo de *policy-making*, mas também porque ajuda a esclarecer os diferentes papéis desempenhados no processo pelos atores e instituições (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes

⁴ O estudo de Lasswell inspirou Lyden et al (1968), Simmons et al (1974), e Gary Brewer (1974) e posteriormente contribuíram com os estudos de Chales Jones (1984) e James Anderson (1984).

momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político cujo princípio operativo subjacente seja a lógica da resolução aplicada de problemas, ainda que essa lógica não esteja implícita.

FIGURA Nº 1: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Baptista e Rezende, 2011.

O ciclo das políticas públicas tem início com a definição da lista dos principais problemas da sociedade, chamado de Formação da Agenda. A agenda refere-se ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção do governo, sendo o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios, pois o que acontece nesta fase inicial tem um impacto decisivo em todo processo político. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Assim, um problema só será considerado prioritário, quando diversos fatores se juntam, tais como vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver serão maiores que os custos de resolvê-los (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008).

A maior parte dos estudos sobre o assunto começou com o pressuposto de que as condições socioeconômicas levaram ao surgimento de conjunto particulares de problemas aos quais os governos eventualmente davam respostas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Isso convergia para a ideia de os ciclos econômicos e políticos forçavam os problemas a entrarem na agenda. Em meados da década de 1980, surgiu uma segunda explicação menos determinística que entendia os fatores políticos e econômicos como um todo integral sendo “neste caso tanto os fatores políticos quanto os econômicos determinantes para a montagem da agenda e devem, portanto, ser estudados em conjunto, em especial na medida em que os eventos político-econômicos afetam o timing e o conteúdo das iniciativas políticas específicas” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Baptista e Rezende destacam que essa “agenda” é a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento, podendo ser alterada à medida que os cenários políticos se modificam (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Por isso os autores diferenciaram três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes status dos problemas no âmbito de uma política de governo:

- a) A agenda sistêmica ou não-governamental – que corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- b) A agenda institucional ou governamental – que inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão; e
- c) A agenda decisória ou política – que corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Os citados autores concluem que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental⁵ mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*) (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Por isso os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo, mas apenas em alguns temas capazes de “atrair a atenção e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita” (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Os estudos sobre a formulação da agenda mostram que os problemas políticos ligam muitas variáveis em complexas relações que são influenciados por atores-chaves nos subsistemas políticos vigentes, nos conjuntos de ideias dominantes e do tipo de instituições dentro dos quais operam. Embora sejam, muitas vezes, entendidos como inquestionáveis, os meios e os mecanismos mediante os quais os problemas são reconhecidos como objeto de ação de governamental não são de forma alguma simples (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

⁵ O processo incremental produz mudanças graduais nas políticas, em pequenos passos. Refere-se a pequenos ajustes, marginais, que vão sendo realizados sem gasto excessivo de tempo para definir os objetivos das ações e com maior controle sobre as alterações produzidas.

Entender como se estabelece a formação da agenda de governo é importante não só para o entendimento de como se formulam as políticas, mas também para o campo da análise dessas políticas, pois podem auxiliar na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento destas (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Fornece também, recursos para auxiliar na compreensão de que a exclusão de assuntos da agenda governamental pode ocorrer, dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda; por políticas mal formuladas; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Seguindo a perspectiva do ciclo da política, o passo seguinte à entrada do problema na agenda governamental é a formulação de políticas, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Depois que o governo reconheceu a existência de um problema público e preciso tomar um posicionamento a seu respeito formulando um curso de ações como meio para resolver as necessidades percebidas pela sociedade, sendo que "muitas vezes as propostas podem surgir no próprio processo de formulação da agenda na medida em que o problema e a solução chegam juntos" (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

O processo de formulação de políticas, no entanto, não ocorre de maneira pacífica, uma vez que geralmente alguns grupos considerarão determinadas formas de ação favorável a eles, enquanto outros o consideram prejudicial (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008). Portanto, a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas a ação do Estado, pois envolve o reconhecimento das limitações do que é viável e por implicação, o que não é viável. Isso pode parecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os policy-makers deveriam estar fazendo, pois muitas vezes deixam de reconhecer que restringem o curso de ação proposto. Ou seja, "a essência da busca por soluções envolve a descoberta não só das ações julgadas tecnicamente capazes de tratar ou corrigir o problema, mas também da ação julgada politicamente aceitável e politicamente viável" (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Por isso, a busca por uma solução usualmente será polêmica e sujeita a uma extensa gama de pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas já que os tipos de soluções ou opções consideradas viáveis para a solução do problema e os tipos de instrumentos selecionados dependem em

grande medida da natureza e da motivação dos atores-chaves do sistema político e das ideias que eles sustentam (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A formulação das políticas, portanto, envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para o problema político, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponível para enfrentá-los (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Esse é o momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas considerando o que fazer, mas também como fazê-lo, dando as condições para o processo de tomada de decisões.

Durante todo o ciclo de políticas públicas é necessário se tomar decisões. Entretanto, a fase de tomada de decisões pode ser de-finida como o momento onde se escolhe alternativas de ação e intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008). E neste estágio que uma ou mais (ou nenhuma) das opções debatidas e examinadas nas fases anteriores do ciclo das políticas são aprovadas como “curso oficial da ação” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). É o momento onde se define, por exemplo, as estratégias, os recursos e o prazo temporal de ação da política (GOMES, 2009).

Em primeiro lugar, a tomada de decisões não é um estágio autocontido e também não é sinônimo de todo processo de tomada de decisão política. Ela é, antes de tudo um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política, isso implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas com vista a resolver o problema público (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Difícilmente todas as decisões relevantes podem ser tomadas durante esta fase, isso porque como afirmado anteriormente, muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Além disso, existem regras institucionais que limitam o raio de ação de quem toma as decisões, mobilizando instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado que possui formas específicas de funcionamento (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Depende das situações em que eles (os formuladores) trabalham. Pressionados por recomendações rápidas, eles não podem empreender longos estudos, Diante da rivalidade organizacional, competições e lutas por espaços, eles podem com justiça ser menos que cândidos em relação a seus planos, O

razoável a se fazer depende do contexto em que se está, não menos na vida comum que na administração pública (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013:178).

Baptista e Rezende reconhecem que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão, visto que as escolhas feitas nesse momento não são expressas em planos, leis, decretos, normas, resoluções, projetos dentre outros atos da administração pública (GOMES, 2009).

Depois que um problema foi colocado na agenda, que foram formuladas várias opções para resolve-lo e que o governo decidiu-se sobre o curso das ações, ainda cabe a ele colocar as decisões em prática. Chega o momento da implementação das políticas.

Implementação é o momento onde o planejamento será transformado em atos, sendo o corpo administrativo responsável pela execução da política, e cabe a ele a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas (GOMES, 2009). Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

A implementação é a fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos “formuladores”, situados no topo das organizações. Esta forma de compreender a implementação ficou conhecida como enfoque top-down, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Isso, porque na maioria das vezes, dependem dos servidores públicos e de funcionários administrativos o estabelecimento e o gerenciamento das ações estabelecidas. Mesmo que nos dias atuais, haja a interação de algumas ações com atores não governamentais ou pequenos grupos que participam com “uma importante contribuição à implementação na medida em que seus participantes aplicam conhecimentos e valores para dar forma ao lançamento e à evolução dos programas” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A partir desta perspectiva, é possível analisar o porquê de certas políticas serem bem sucedidas e outras não, considerando que a implementação é um processo em que ações de atores públicos são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. A maioria das abordagens contemporâneas à implementação política é moldada por fatores políticos relacionados à capacidade do Estado em enfrentar os problemas específicos e a complexidade dos subsistemas com o qual ele tem de lidar (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Portanto o controle social, durante esse período, é fundamental, pois a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008)

Evidente que nesta fase, uma proposta política pode se modificar ou se alterar no seu argumento principal; que novas negociações podem ser processadas e, por consequência, novas decisões e formulações podem ser apresentadas, reiniciando, por vezes, o ciclo da política (BAPTISTA e REZENDE, 2011). No entanto tais mudanças se apresentam como desafios para o processo de implementação, visto que em geral o problema de falta de recursos é muito difícil de ser superado resultado em uma implementação de longa duração e dificultam o processo de avaliação da política.

A última fase do ciclo da política é a avaliação, que tem sido amplamente debatida pelas distintas concepções atribuídas à própria ideia de avaliação, bem como pelos diversos caminhos metodológicos traçados, em função daquilo que está sendo avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

A avaliação é um elemento crucial para as políticas públicas, e o fato de ser apresentada como última etapa não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando o tempo de atuação acaba. Muito pelo contrário, a avaliação pode ser feita em todas as fases, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008). Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados. Portanto, o conceito de avaliação em políticas se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática, avaliando os meios empregados e os objetivos atendidos (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

É relevante destacar e compreender algumas características das avaliações com suas distintas abordagens avaliativas, instrumentos, recursos e tempos de operação. Uma das tipologias mais utilizadas é a distinção entre avaliações ex-

-ante e ex-post; sendo as “avaliações ex-ante” o levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e a tomada de decisões para uma política, ou seja, as “avaliações-diagnóstico”. E como “avaliações ex-post” aquelas que ocorrem concomitantemente ou após a implementação da política e se distinguem, quanto à natureza, em “avaliação de processo” e “avaliação de resultados” (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Ainda de acordo com Baptista e Rezende, as “avaliações de processo” buscam, identificar os atores estratégicos a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação. Já nas “avaliações de resultados”, busca-se saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade (BAPTISTA e REZENDE, 2011).

Outra forma de classificação é proposta por Arretche, que distingue três modalidades de avaliação: “avaliação política”, “análise de políticas públicas” e “avaliação de políticas públicas”. Para o autor, a “avaliação política” é compreendida como a análise e elucidação dos critérios que fundamentam determinada política esclarecendo as razões que a tornam preferível a qualquer outra, podendo ressaltar tanto o caráter político do processo decisório que implicou a adoção de uma determinada política, quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis. Já a “análise de políticas públicas” visa realizar o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, que podem ser formulados e implementados de diversos modos; onde o que se busca é reconstituir suas características de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, dando sentido e entendimento às ambiguidades, incoerências e incertezas presentes em todos os momentos e estágios da ação pública. A atribuição desta relação de causalidade é o objetivo da terceira modalidade de avaliação classificada como “avaliação de políticas públicas” que consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer a relação pela qual a ausência de determinado programa não alcançaria o resultado mencionado (ARRETCHÉ, 1998). Desta forma, é óbvia a ligação dessa modalidade com a chamada avaliação de resultados, que é o processo de avaliação adotado neste estudo.

Para Baptista e Rezende, a ideia de um ciclo de política com fases delimitadas “parece funcionar muito mais como um artifício para o controle e definição de políticas que subsidiem a tomada de decisão do que para análises críticas dos processos políticos em curso” (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Para que cada uma dessas fases seja um efetivo instrumento de análise, Subirats et al, afirma que “elas devem gerar produtos que devem ser analisadas em função de quatro etapas” (SUBIRATS ET AL, 2008: 131).

QUADRO Nº 2: Ciclo das políticas públicas - perspectiva (re)construtivista

| | 1ª ETAPA | 2ª ETAPA | 3ª ETAPA | 4ª ETAPA |
|-------------|--|--|--|--|
| O QUE FAZER | Inclusão do problema público a resolver na agenda pública. | Programação legislativa e regulamentaria da intervenção pública, com as decisões pertinentes | Implementação de programas políticos administrativos através de planos de ações e de atos formais. | Avaliação dos efeitos gerados (impactos) |
| PRODUTO | 1. Definição política do problema público | 2. Programa de atuação político-administrativo 3. Acordo de atuação político-administrativo | 4. Plano de ação 5. Atos de implementação | 6. Relatórios de avaliação dos efeitos nas políticas públicas. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Subirats et al, 2008.

No modelo proposto por Subirats et al, chamado de “perspectiva (re) construtivista” ao longo de todo o processo desenvolvido no ciclo das políticas públicas devem ser analisados os seis produtos de maneira isolada, pois eles precisam atender a duas diretrizes: (i) os resultados substantivos e institucionais da etapa tem influência direta sobre o conteúdo da etapa seguinte, e (ii) os atores envolvidos em cada uma das etapas, devem utilizar as regras institucionais e os recursos ainda não utilizados para influenciar no conteúdo das etapas seguintes (SUBIRATS ET AL, 2008).

No entanto, para que uma política pública seja bem formulada e consequentemente bem avaliadas, é necessária à participação de diversos atores, visto que as reivindicações transformadas em políticas públicas são apresentadas ou percebidas pelos atores que integram o sistema político.

O conceito em políticas públicas de “ator” está relacionado a “um ou vários indivíduos, uma pessoa jurídica ou um grupo social que se considera unitário quando se apresenta ou atua com hegemonia com respeito a valores e interesses que defendem ou perseguem” (SUBIRATS ET AL, 2008: 51-53).

Dito de outra maneira:

Todo indivíduo ou grupo social afetado por um problema coletivo em que a política pública pretende dar soluções, é um ator (ao menos potencial) mesmo

que seja incapaz de empreender atividades concretas durante uma ou várias fases do processo de intervenção pública. Por isso, a passividade de um ator constitui um dos fatores explicativos do porquê uma determinada política é decidida e implementada em detrimento a outras (SUBIRATS ET AL, 2008:53).

Em todo o procedimento das políticas públicas, desde o questionamento até a avaliação, há basicamente dois tipos de atores: os públicos – provenientes do Estado, aqueles que exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a estas funções, ou seja, os políticos, eleitos pela população para um determinado período, e os servidores públicos, que atuam no segmento burocrático; e os privados – provenientes da sociedade civil, compostos tanto por usuário dos serviços quanto por organizações que lutam pela garantia dos direitos dos cidadãos (GOMES, 2009).

Diante da grande diversidade de atores privados e do grau de reivindicação ou benefício que recebem de uma política, esses atores podem ser classificados em três grupos: o grupo objeto - cuja conduta se considera politicamente a causa direta ou indireta do problema coletivo que a política pública tenta resolver. O grupo de beneficiários finais – que são aqueles cujo problema não afeta diretamente, mas sofrem seus efeitos negativos, e portanto se beneficiam das modificações de conduta dos grupos objetos. E o grupo de terceiros – que são aquele cuja política pública mesmo não estando diretamente relacionada, percebe sua situação individual ou coletiva modifica-se de maneira mais ou menos permanente (GOMES, 2009).

Para Subirats et al, este tipo de relação é o que se denomina de “triângulo de base dos atores de uma política pública”, e são esses atores que interatuam no “espaço de interação” constituindo uma rede complexa de relações com problemas tanto horizontais (entre atores de um mesmo nível) como verticais (entre os atores dos diversos níveis) (SUBIRATS ET AL, 2008).

As instituições públicas podem e devem realizar um processo de consulta e negociação com os diversos atores sociais, pois essa oitiva aumenta a aceitação e a legitimidade da intervenção governamental (LEITÃO, 2014). Afinal, toda política intervém na definição de relação entre os três grupos de atores e possuem um caráter intrinsecamente redistributivo, pois as políticas públicas geram mudanças nas atribuições materiais e simbólicas que gozam os diferentes atores (LOPES; AMARAL e CALDAS, 2008).

O certo é que o ciclo das políticas e a relação deste com seus atores, nos ajudam a entender a complexa situação de construção e análise das políticas, apesar de ficar explícito que não há um único modelo seguro, apenas, a ideia de que a política segue um curso que envolve problemas, escolhas, decisões, ações, controle e retorno.

A ideia de ciclo de políticas, atender a pretensão do campo de análise de políticas para prescrever/propor ações para a gestão e administração públicas, através de uma abordagem analítica que visa ampliar o conhecimento da ação dos governos e auxiliar os “fazedores da política” no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Portanto, entender os elementos que constituem uma determinada política pública se faz necessário.

Seguindo as linhas estabelecidas por Subirats et al, os elementos que devem compor um política pública são: solução de um problema, existência de grupos-objetos, coerência institucional, existência de decisões e atividades, programas de intervenções, papel chave dos atores públicos, atos formais e natureza obrigatória desses atos (SUBIRATS ET AL, 2008: 51-53).

De acordo com os autores, o objetivo de toda política pública é solucionar um problema social definido politicamente como de competência da esfera pública e que requer do setor público uma solução (SUBIRATS ET AL, 2008: 51-53). Para isso, é necessário identificar os grupos sociais específicos que serão seu “objeto” e para quem se busca modificar ou orientar a conduta. Isso através de uma coerência institucional definida a partir de decisões relacionadas entre si, e não apenas por casualidade, e que, portanto, deve seguir uma norma, um programa ou um projeto que impulsionem a resolução dos problemas a serem solucionados. Esse conjunto de decisões devem ultrapassem o nível específico, mas ao mesmo tempo não pode ser ampla ou genérico, já que precisa contemplar ações concretas. Para isso é importante o papel chave dos atores públicos, pois os atos formais a serem adotados devem ser definidos de forma integradas, em especial, com a legitimação dos órgãos de participação social (SUBIRATS ET AL, 2008).

Como percebemos Subirats et al, elencam oito elementos que devem constituir uma política pública, que passa pela definição do problema a ser resolvido em atendimento aos anseios e necessidades de um determinado grupo-objeto, geram atos formais ou atividades que tenham certa coerência institucional e pela definição de um programa de intervenções a ser aplicado.

É verdade, que as políticas públicas vêm cumprindo um papel relevante nos dias atuais, e isso inclui o campo das políticas públicas de cultura, pois com a globalização os governos passaram de meros prestadores de serviços

a uma ação ativa em torno do desenvolvimento econômico e social (TASAT, 2014). E para alcançar o desenvolvimento econômico e social as políticas públicas para a área cultural passaram a ser fundamentais.

Mas o que são políticas públicas de cultura? Antes do complexo desafio de tentar responder a essa questão, convém antes de tudo, tentar entender “cultura” que é o conceito principal do tipo de ação que se pretende analisar. Visto que o primeiro produto de uma política pública é a definição do problema público, neste caso o problema cultural.

Sobre o significado de cultura há muitos escritos, definições e debates nas diferentes ciências sociais, especialmente na antropologia, filosofia e sociologia. Em sua origem, esse conceito está ligado à ideia de transformação da natureza pelo homem e de sua interferência sobre ela, sendo um dos seus significados originais “lavoura” ou “cultivo agrícola”, o cultivo do que cresce naturalmente e portanto derivada de trabalho e agricultura, colheita e cultivo (EAGLETON, 2005).

Para não ser exaustivo neste tema e para facilitar a reflexão do termo no âmbito das políticas culturais, partiremos da definição do jurista Prieto de Pedro que perpassa em vários séculos a utilização do termo, assinalando sua polissemia para logo defini-lo em termos operativos:

Cultura, é cultivar e provem do latim colere, inicialmente só designou a ação de cultivar a terra; mas o uso metafórico (cultivar o espírito) penetra com tal força que terminara por estabelecer aqui primeiro sentido, ao qual, para permanecer no dicionário, tem se servido de uma voz composta (agricultura), prova evidente de sua derrota semântica. Mas é também um feito paródico porque, no jogo de oposições semântico que preside a delimitação dos significados da linguagem, o conceito de natureza aparecerá como antagonista principal de cultura, havendo sido esta oposição, desde Rousseau até hoje, um pilar de construção do conceito de cultura (PRIETO DE PEDRO, 1992:24).

Um dos maiores problemas aos que se dedicam ao estudo de cultura é exatamente sua definição. Segundo Guilherme Varela, há de se ter cautela para não tornar a acepção mais fácil ou simplista, rasa a ponto de não abarcar devi-

damente a complexidade embutida na ideia de cultura, mas também se deve evitar o generalismo, e sua conseqüente superficialidade (VARELLA, 2014:29). É difícil escapar a conclusão de que a palavra “cultura” é ao mesmo tempo ampla demais e restrita demais para que seja de muita utilidade (EAGLETON, 2005:51).

Por isso, é essencial entender seus diversos significados e aplicações nos diferentes campos de estudos e realidades.

Para a sociologia, cultura é o conjunto de ideias, comportamentos, símbolos e práticas sociais, aprendidos de geração em geração através da vida em sociedade (GOMES, 2009). Seria a herança social da humanidade ou ainda de forma específica, uma determinada variante da herança social.

De acordo com a filosofia, cultura é o conjunto de manifestações humanas que contrastam com a natureza ou o comportamento natural. É uma atitude de interpretação pessoal e coerente da realidade, destinada a posições suscetíveis de valor íntimo, argumentação e aperfeiçoamento (EAGLETON, 2005). Além dessa condição pessoal, cultura envolve sempre uma exigência global e uma justificação satisfatória, e assim podemos dizer que há cultura quando essa interpretação pessoal e global se liga a um esforço de informação no sentido de aprofundar a posição adotada de modo a poder intervir em debates (GOMES, 2009). Sendo essa dimensão pessoal da cultura, como síntese ou atitude interior, indispensável.

Cultura na antropologia é compreendida como a totalidade dos padrões aprendidos e desenvolvidos pelo ser humano. Nesta acepção, cultura é o produto da interação social do indivíduo que constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas (BOTELHO, 2001:4). Estas manifestações constituem aquilo que é denominado como a sua alma cultural, os ideais estéticos e as diferentes formas de apresentação, sendo todo aquele complexo que inclui o conhecimento, a arte, as crenças, a lei, a moral, os costumes e todos os hábitos e aptidões adquiridos pelo homem não somente em família, como também por fazer parte de uma sociedade como membro dela que é (EAGLETON, 2005).

Esta visão antropológica da cultura, a partir da segunda metade do século XX, converge para uma concepção tida como dominante nos dias de hoje (COELHO, 1999), especialmente por considerar além das noções artísticas e humanísticas, também a ciência e a tecnologia em uma ampliação global do conceito, em que a abertura a modernidade é fundamental para avançar (BONET, 2008).

Em resumo, a cultura não é unicamente aquilo de que vivemos, ela também é, em grande medida, aquilo para o que vivemos (EAGLETON, 2005:184). E portanto, desempenha um papel importante nas políticas públicas.

As políticas culturais na área pública são consideradas, “políticas sociais de última geração”, visto o caráter relativamente recente da presença governamental na área, em geral a partir do último pós-guerra (DURAND, 2013:87). Durante quase toda a metade do século XX tinha como característica básica “o reconhecimento do papel proativo dos atores no campo da cultura” (BORLÁN, 2011), especialmente do Estado, como fica claro na definição de políticas públicas da UNESCO:

Soma total dos usos, ações ou ausências de ações de uma sociedade, dirigidas à satisfação de certas necessidades culturais por meio de ótima utilização de todos os recursos materiais e humanos disponíveis para uma sociedade em um dado momento (UNESCO, 1967).

Neste período havia uma certa segurança sobre o domínio das artes, sendo o espaço conhecido como belas-artes, um campo claro no qual os agentes que o povoavam eram reconhecíveis. E apesar das grandes diferenças e enorme competitividade enfrentavam em conjunto os desafios da sociedade e do Estado (BORLÁN, 2011). Entretanto, as profundas transformações dos anos 1980, ocorridas no campo da economia e da política afetaram o campo das políticas culturais, e “as mudanças ocorridas nesse anos fizeram com que no final do século XX o debate sobre políticas culturais fosse muito diferente daqueles no início e meados do século” (BORLÁN, 2011: 43)

De acordo com Lia Calabre (2005), por políticas públicas de cultural nos dias de hoje, estamos considerando o conjunto ordenado de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura. Essa ideia é reforçada por Teixeira Coelho ao afirmar que:

Política cultural é um conjunto de intervenções para promover a produção, distribuição e uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e ordenamento da máquina responsável pela cultura nas esferas administrativas específicas (COELHO, 2004).

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada no âmbito da UNESCO, destaca que:

A política cultural refere-se às políticas e medidas relacionadas à cultura, seja no plano local, regional, nacional ou internacional, que tenham como foco a cultura como tal, ou cuja finalidade seja exercer direito sobre as expressões culturais de indivíduos, grupos ou sociedades, incluindo a criação, produção, difusão e distribuição de atividades, bens e serviços culturais e o acesso aos mesmos (UNESCO, 2005).

No entanto, como adverte Molano, precisamos entender que mesmo com a definição ampla, defendida pela UNESCO, nem tudo é cultura para as políticas públicas, “se tudo é cultura, tudo precisa ser fomentado, subvencionado e impulsionado, porque o importante hoje, a nova causa em voga, é defender a cultura” (MOLANO, 2012:14). É preciso ter cuidado para evitar que se utilizem esse discurso em benefício próprio, e não em benefícios ao *estritamente cultural*⁶. A política cultural deve estar a serviço da espontaneidade e da reflexão, do realmente provocativo e da participação, deve oportunizar as práticas culturais emancipadoras, que podem dotar de significações as experiências de vida, fomentar a criação coletiva de sentidos, e reafirmar a visão emancipadora através do conhecimento (MOLANO, 2012).

Ainda conforme o mesmo autor, as intervenções qualificadas como “políticas culturais” não são, nem de longe, as que mais incidem nas transformações culturais de uma sociedade. Ao contrário, “obedecem a necessidades pragmáticas da hegemonia e resulta ingênuo ou mal-intencionado não considerar a cultura como componente de poder” (MOLANO, 2012:15). Com isso, o autor afirma que as transformações culturais de maior envergadura são consequência de políticas que não são consideradas culturais, mas que são sim em seu impacto e em suas consequências.

As políticas públicas culturais, nos discussões de parte dos governos, tornaram-se hoje “a grande causa”, invocando um novo valor supremo e inquestionável capaz de aglutinar adeptos das mais variadas origens sociais, econômicas e políticas. No entanto, não há o entendimento por parte desses governos do que seja seu objeto, que quase sempre recorrem a “qualidade de

⁶ Termo elaborado por Ignacio Molano, no livro: Quando falam de cultura: o mito do cultural no novo espaço público.

vida” como justificativa, sem considerar que termos como *qualidade de vida, bem comum ou interesse geral* compõe o fundamento de qualquer política pública e esconde a total falta de entendimento e critério (MOLANO, 2012).

Nos dias atuais todos são convidados a defender as políticas públicas de cultura. Mas o que significa essa defesa? Cada um tem sua própria ideia, mas é preciso entender que em um momento em que há tanto acesso à cultura, a informação, tanta presença do simbólico padecemos de uma “obesidade cultural” que não contribui em nada a identificação do que devemos defender em políticas culturais (MOLANO, 2012).

Segundo Teixeira Coelho, o que era bom, conveniente, pertinente ou eficaz num determinado momento, não raro continua a ser considerado bom, conveniente, pertinente ou eficaz um século depois, quando as condições de vida no mundo já se alteram e por vezes enormemente. Para o autor, “o século XIX e XX tinham seus desejos e imaginários; outros desejos, problemas e imaginários tem o século XXI, pois os tempos são outros e a ideia central, um pouco por toda parte, é o desenvolvimento” (COELHO, 2001).

Para incorporar o segmento cultural no modelo de desenvolvimento de um país, é fundamental, “que este seja inserido na pauta e nos projetos das casas parlamentares e do poder executivo, sob uma perspectiva econômica, e passe a dividir espaços com setores tradicionais no âmbito das políticas” (RUBIM, 2016). Portanto, para Teixeira Coelho, o desenvolvimento é o vetor central para a qual a política pública de cultura deve orientar-se, sendo os vetores secundários: os direitos culturais, a diversidade cultural, a participação social, a centralidade da cultura, a sustentabilidade da cultura, a conectividade e a inovação.

Direitos Culturais

De forma genérica, os direitos culturais garantem ao indivíduo a liberdade de participar da vida cultural, de seguir ou adotar modos de vida de sua escolha, de exercer suas próprias práticas culturais, de beneficiar-se dos avanços científicos e de ter proteção moral e patrimonial para às produções artísticas ou científicas de sua autoria. E sobre isso que versa o artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, conforme vemos a seguir:

Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos

benefícios que deste resultam. 2. Todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria (ONU, 1948, Art. 27).

Defendido por diversos acordos internacionais, os direitos culturais vieram para continuar a missão de fortalecimento político e social da pessoa humana, e não do estado, como afirma Humberto Cunha em sua definição:

Os direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao fluxo de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa (CUNHA FILHO, 2011).

Para a UNESCO os direitos culturais devem ser defendidos em sua visão mais ampla possível, e os classifica em: direito à identidade e à diversidade cultural, direito à participação na vida cultural, direito autoral e direito/dever de cooperação cultural internacional. Isso inclui o reconhecimento de que os direitos culturais não constitui uma entidade abstrata, imaterial, de natureza espiritual, mas em questões fortemente material (COELHO, 2007), portanto passíveis de serem incluídas nas ações e estratégias definidas pelas políticas públicas.

O Brasil é signatário da Declaração dos Direitos Humanos e ratificou outros tratados e convenções internacionais, que incluem disposições acerca dos direitos culturais. Além disso, os direitos culturais aparece expressamente no artigo 215 da Constituição Federal, onde prevê que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (CF, 1988). Desta forma, os direitos culturais devem ser assegurados através de medidas positivas implementadas pela política pública, possibilitando que existam condições para participar da vida cultural, preservá-la, promovê-la e facilitá-la, dando acesso aos bens culturais e ao patrimônio cultural (CUNHA FILHO, 2011).

Diversidade Cultural

A criação de instrumentos jurídicos e políticos sobre a diversidade cultural foi motivada, inicialmente, pelas questões comerciais das trocas culturais, sendo a relação entre cultura e comércio o ponto fundante do processo (OLIVEIRA, 2014). No entanto, ao longo dos anos, esse objetivo inicial teve um alargamento conceitual sendo incluídas a adoção de medidas e políticas destinadas à proteção e promoção das expressões culturais em seus e para os seus territórios (BORLÁN, 2011).

No início do século XXI, o debate sobre diversidade e pluralismo cultural terminou favorecendo à incorporação da diversidade nas políticas sócias e de cultura em toda latino-america (BORLÁN, 2011). A diversidade cultural passou então a ocupar papel central nas preocupações dos organismos internacionais, como demonstram as convenções e acordos internacionais aprovados nos últimos anos⁷.

Uma das questões mais complexas na elaboração de políticas públicas para a diversidade é a dificuldade para dar um sentido preciso ao termo. Um dos entendimentos mais difundidos é o da existência de comunidades unidas por laços simbólicos, imaginados como essencialmente semelhantes, mas com limites precisos (BORLÁN, 2011).

Segundo Álvarez, a antropologia moderna defende o conceito de que todas as culturas são importantes. Todas têm peso igual na diversidade cultural humana e são patrimônio inalienável do conjunto da humanidade (ALVAREZ, 2008). Segundo a autora, haveria um paralelo entre a biodiversidade na natureza e a diversidade cultural na sociedade. Assim, da “mesma forma que a biodiversidade é indispensável para a sobrevivência dos ecossistemas, a diversidade simbólica é imprescindível aos ‘ecossistemas culturais’, que compõem o complexo mosaico de culturas do mundo” (ALVAREZ, 2008:32).

No âmbito legal, Varella assegura que a diversidade cultural “está relacionada à equiparação de todas as manifestações culturais frente ao Estado, estabelecendo-se na mesma hierarquia, sem qualquer tipo de privilégio ou distinção de origem ou tipo”; e portanto, as políticas públicas devem defender o direito que temos em participar da vida cultural que é a “nossa”, mas o direito também de participar da vida cultural que é diferente da nossa, da vida cultural do outro, da “outra” vida cultural (VARELLA, 2014: 88).

⁷Nossa Diversidade Criativa (1996), Declaração sobre a Diversidade Cultural (2001), e Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das expressões culturais (2005)

Talvez o conceito defendido pela UNESCO, possa contribuir para amalgamar essas diferentes visões.

Diversidade cultural refere-se a multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram suas expressões. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades. A diversidade cultural se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece, e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante as variações das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, qualquer que sejam os meios e tecnologias empregadas (UNESCO, 2005).

O amplo consenso sobre a centralidade da diversidade cultural nas políticas públicas, não impede reconhecer que ainda falta muita discussão sobre como defender e implementar políticas públicas de valorização e reconhecimento da área. Ou seja, como promover políticas públicas para a diversidade cultural, considerando-as como o resultado de uma construção social, capaz de determinar os modos de diferenciação entre as pessoas.

Segundo Alvarez, as políticas públicas para a diversidade cultural deve ampliar as possibilidades de escolha que se oferecem a todos, Mas como instrumento para o desenvolvimento, deve também ceder espaço para uma visão que aprofunde a relação entre cultura e comércio de forma construtiva, favorecendo o florescimento dos setores culturais (ALVAREZ, 2008: 156).

Participação Social

A contribuição da sociedade no processo decisório é o que difere uma política de uma política pública, visto que por ser “pública” uma política pressupõe participação da sociedade civil na esfera de decisão e formulação das políticas, e não apenas na implementação e na execução (DAGNINO, CAVALCANTE e COSTA, 2016). Isso é ainda um grande desafio para o campo cultural, que precisa romper com as barreiras da burocracia estatal, e ao mesmo tempo com as barreiras históricas do comodismo social, mais precisamente, da tradição de não participação (FERREIRA e FERNANDES, 2010).

No Brasil, nos últimos anos, vem sendo criados diversos canais de participação social, especialmente: conferências e conselhos, mas a criação desses canais não vence por completo a fragilidade da participação da sociedade civil, nas políticas públicas de cultura (GOMES, 2009). Um dos grandes desafios dos gestores públicos de cultura, continua sendo, o de motivar a sociedade civil a ser protagonismo da vida social e política (FERREIRA e FERNANDES, 2010). Participação essa que vem carregada de consequências, mas que os governos democraticamente eleitos podem e devem utiliza-se para definir suas políticas públicas.

Esse conceito de participação social está relacionado ao de democracia participativa, que é uma forma de exercício do poder, baseada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão políticas, que apesar de apresentar características da forma semidireta, não desconsidera seus representantes eleitos, apenas aproxima os representados da arena política.

De modo geral podemos entender por democracia participativa

Um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública (OLIVERIRA, 2014).

Esses canais de discussão e decisão devem permitir aos cidadãos, individualmente ou por organizações civis, opinar e deliberar, diretamente sobre a política pública cultural a ser aplicada, oportunizando a sociedade civil a participação ativa na tomada de decisões, implementação e avaliação destas políticas, conforme assinala a constituição com base no princípio geral da democracia participativa e da transparência do poder público (CUNHA FILHO, 2004).

Nos dias atuais, a ideia de representatividade é outra, agora, a sociedade civil se representa a si mesma. Reforçando a premissa de que uma coisa é certa, “não há um caminho único para o desenho e aplicação das políticas públicas, sem espaços de discussão e debates” (BORLÁN, 2013), já que a formulação de políticas públicas exige atenção a vários contextos e a construção de instituições democráticas para a solução dos conflitos que dela derivam.

Centralidade da Cultura

Grande parte dos estudos relacionados à implementação das políticas culturais no âmbito público afirmam que o desenvolvimento social e econômico não serão alcançados sem que a cultura esteja instalada no centro de todas as políticas. Como afirmado por Claudia Leitão⁸ “não é possível pensar desenvolvimento, sem a cultura no centro das decisões”. Isso porque cultura não é só teatro e cinema, as novas medidas urbanísticas, os novos uso do solo rural, ou as novas relações diplomáticas, por exemplo, estão na esfera da cultura, que não derivam dela, mas as orientam (LEITAO e MACHADO, 2016).

A afirmação da centralidade da cultura como instância determinante nos processos sociais contemporâneos desloca o eixo de sustentação das políticas de desenvolvimento baseadas tão somente na economia para uma visão mais ampla, que não tem na cultura um fenômeno isolado e autônomo (BORLÁN, 2013). Pois o núcleo das políticas públicas para um desenvolvimento consistente e sustentável é a cultura, pilar fundamental para a ampliação da cidadania e para o fortalecimento democrático (LEITAO e MACHADO, 2016).

A centralidade da cultura pode contribuir significativamente com o desenvolvimento, mas também assegura em certa medida, a continuidade das políticas públicas - um dos grandes desafios das gestões na atualidade - por isso jamais foi tão necessário levar em consideração as bases culturais para a formulação de qualquer desenvolvimento consistente e sustentado (SILVA, 2007). Ou seja, uma centralidade da cultura como processo propulsor não só do entendimento da vida em sociedade, mas como mola propulsora do desenvolvimento e, portanto, âncora no planejamento de políticas públicas sólidas que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população (REGO, 2016).

Para Stuart Hall⁹, essa proposição, para muitos descabida, não será passível de se tornar realidade sem um entendimento entre o processo cultural e as estruturas de poder, visto que essa proposição não se refere à ocupação pela cultura de um centro privilegiado de emissão de mensagens e construção de discursos e sentidos que se manifestam a partir de um lugar de poder superior em relação aos demais campos sociais. O que se deseja é que haja uma compreensão sobre a necessidade de se trabalhar uma centralidade cultural, visando observar a interação com os outros campos e otimizar pro-

⁸ Durante palestra no I Encontro de Secretários Municipais de Cultura do Ceará, realizada em 21 de março de 2017 em Fortaleza (CE).

⁹ Um dos grandes pensadores dos Estudos Culturais britânicos em artigo publicado em 1997.

postas que permeiem o processo de desenvolvimento tendo como base uma interseção necessária entre o Estado e suas instâncias e o mercado e suas ramificações (REGO, 2016).

Trazer a cultura para o protagonismo das políticas públicas é o que se propõe, mas esse protagonismo não é individualista nem parcial, não se refere ao universo do estético-artístico somente, mas ao campo cultural e seus meandros antropológicos considerando as peculiaridades de seu povo, de seu clima, de sua história, de suas tradições e de seu lugar.

Sustentabilidade da Cultura

A visão defendida pela “teoria do desenvolvimento” orientava-se para aspectos estritamente econômicos por meio de uma estratégia intervencionista em torno de objetivos de crescimento via acumulação do capital (PLAGIOTO, 2016). Esse conceito inicial sofreu sérias críticas, em meados dos anos 1970, por apresentar dificuldades em obter resultados em torno de emprego, distribuição de renda e combate à pobreza. A percepção de um “mau-desenvolvimento” levou a revisão de certos parâmetros e do próprio conceito de desenvolvimento, abrindo caminho para outras dimensões (PLAGIOTO, 2016). Essas novas dimensões adotou a ideia de “ecodesenvolvimento”, posteriormente substituído por “desenvolvimento sustentável”.

Vários debates foram realizados em torno da ideia de desenvolvimento sustentável, contribuindo para expandir a defesa da sustentabilidade para outros planos, como o da “sustentabilidade cultural” (PLAGIOTO, 2016). A partir de então, a relação entre cultura e desenvolvimento passa a ser direta, considerando a identidade e a diversidade cultural como um modo de oposição ao modelo de desenvolvimento desenraizado e descontextualizados de suas bases culturais.

Nos dias atuais, não é possível pensar políticas públicas sem considerar a sustentabilidade da cultura, ou seja, sem considerar a conservação da natureza e populações e culturas nativas, nos setores da produção primária ou do turismo e do desenvolvimento local e regional (LEITAO, 2016). A sustentabilidade cultural requer o reconhecimento e a valorização de culturas materiais e simbólicas a nível local e regional, ou a participação democrática das populações na definição das estratégias de desenvolvimento dos seus contextos sociais e territoriais.

O papel essencial da cultura no planejamento das políticas públicas e na reconfiguração das maneiras como os governos planificam o futuro e avaliam

o passado é a perspectiva adotada por Jon Hawkes (2001). Para ele, os quatro pilares da sustentabilidade são: o pilar econômico, relacionado à criação de riqueza; o pilar social, relacionado à distribuição dessa riqueza; o pilar ecológico, que assegura a responsabilidade sobre o meio ambiente; e o pilar cultural, em que a vitalidade cultural é elemento fundamental para a criação de sociedades sólidas, saudáveis e com ampla participação dos cidadãos (HAWKES, 2001).

Entendido assim, a cultura deve ser, ela mesma, sustentável. Em outras palavras, se não se pensar a cultura independentemente dos fins a que ela possa servir, se não se servir à cultura por aquilo que ela é, naquilo que ela é, se não se criarem as condições para que a cultura se sustente e se desenvolva por e para seus próprios princípios, sem nenhuma preocupação com os fins que ela pode alcançar, a cultura não sobreviverá e não servirá ao que se espera que sirva (LEITÃO, 2014).

Conectividade e Inovação

Uma política cultural adequada aos vetores aqui elencando, deve ter como finalidade a “conectividade dos fatos culturais entre si e entre eles mesmos e todos os demais fatos relacionados a algum contexto aparentemente exterior a cultura” (LEITAO e MACHADO, 2016). Para Teixeira Coelho cultura é uma longa conversa, e onde não há conversa não há cultura. Pois nenhuma política de cultura pode mais centra-se em si mesma, precisa contemplar suas ramificações, busca suas conexões, as mais e as menos evidentes (COELHO, 2007).

Se as políticas públicas de cultura buscam a centralidade e a sustentabilidade, isso significa que deve agrega-se a conectividade. Na internet, por exemplo, a arte está ao alcance de um clique e livre das amarras das instituições, em blogs, portais, plataformas de notícias, fóruns, comunidades e redes de relacionamento. Segundo Borlán, esse sem-fim de espaços interativos delineia um novo panorama para a produção artística, sendo difícil de definir como esses territórios virtuais atuam e o que geram, mas diversas características já são percebidas por artistas, pesquisadores e pelo público, e grande parte delas tem a ver com a inovação (BORLÁN, 2013).

A inovação penetrou em todos os campos da vida contemporânea, não por toda parte, mas em um número considerado de partes (LEITAO e MACHADO, 2016). Uma das questões agudas das políticas públicas de cultura, hoje, é a gestão da inovação. Ou seja, como criar as condições para a inovação; e como tornar a mente, a economia e a sociedade inclinadas a buscar inovação.

Os espaços culturais, que dizer, aqueles lugares onde se produzem, circulam, se distribuem e são consumidos os bens e serviços culturais, sofrem a perda de vitalidade ante as novas tecnologias. Dentro dos ecossistemas culturais básicos - centros culturais, teatros, museus, auditórios, galerias entre outros - é preciso incorporar o espaço domiciliar, cada vez mais carregado de recursos culturais e organizados a partir de várias rotinas de consumo (BORLÁN, 2013). Este fenômeno deu lugar a novas formas de sociabilidade e originou o surgimento de novos agentes culturais, e as políticas públicas de cultura devem estar atentas a esse novo cenário.

A política pública para a área cultural, praticamente desde que surgiu, está orientada para o oposto da inovação. Muitas vezes sem perceber, outras vezes sabendo-o muito bem (LEITAO, 2014), a exemplo das políticas de patrimônio e de preservação da identidade, que nem em tudo se justificam.

Em resumo, se considerarmos a cultura como vetor estratégico de desenvolvimento, as políticas culturais deverão estar no centro das políticas públicas, garantindo os direitos culturais, promovendo a diversidade, a inovação e a conectividade entre as pessoas, e fortalecendo a participação social através de um novo modelo de governança.

Como vemos os vetores (secundários) aqui defendidos para as políticas públicas de cultura, não são os que tradicionalmente inspiram estas políticas, como: artes, nação, identidade, povo ou classe social. A abordagem aqui foi tentar responder: quais as formas de política cultural se deve promover para alcançar o desenvolvimento; e como isso se aplica as políticas públicas culturais na atualidade, especialmente em seus instrumentos de gestão, que em virtude de sua capacidade estratégica, possa se transformar em resultados concretos.

Como está claro, desde as décadas de 50-60, o tema principal das políticas públicas de cultura vem sendo o desenvolvimento, especialmente o econômico, como estratégia de sobrevivência em áreas fortemente atingidas pela depressão econômica (RUBIM, 2016). Nas últimas décadas o grande desafio é pensar o desenvolvimento humano - o problema histórico das sociedades latino-americanas - onde a cultura com os temas de linguagens, de formas de convivência, de comunicação e criatividade seja elemento central (BORLÁN, 2013).

Sem dúvida, as políticas culturais passaram a fazer parte das discussões públicas, impulsionadas pela necessidade de pensar em questões mais imediatas como as relacionadas aos cidadãos e sua cidade ou bairro. Este pensamento nasce da preocupação com o desenvolvimento a nível local, que nos obriga a refletir não só sobre as políticas culturais nacionais ou internacionais; já que as

gestão municipal ocupa uma parte importante na agenda de discussões sobre as políticas públicas: debate sobre reforma e modernização, debate sobre os impactos e resultados das políticas locais, debate sobre as atividades que realizam e de como essas podem ser compartilhadas (TASAT, 2014).

Os governos locais, como promotores do crescimento em nível municipal, tem assumido maiores responsabilidades no campo cultural (TASAT, 2014). Dentre essas responsabilidades devem ser consideradas a que fazem referência a democracia cultural, participação, transversalidade, multifuncionalidade institucional, patrimônio material e imaterial, sustentabilidade, conectividade, inovação (BORLÁN, 2013) e muitos outros conceitos que constituem a teoria para o desenho, a implementação e a avaliação dos instrumento de gestão para a área cultural.

Para o sociólogo mexicano Eduardo Nivón Bolán (2013), ao estabelecer prioridades para as políticas culturais na atualidade, é fundamental que as gestões municipais, reflitam sobre três questões: que tipo de instituição cultural se requer? que tipo de normativas se requer? que tipo de profissionais se requer?

Para o referido autor, uma instituição cultural deve ser capaz de pensar a cultura “no plural”, definindo com clareza seus objetivos, metas e ações, e implementando a gestão dos recursos da maneira mais próxima possível aos cidadãos. Sobre o campo das normativas, diz ser fundamental a criação de mecanismos legais viáveis e operacionais, evitando a criação de leis sem sustento programático que estabelece prazos, metas e orçamentos insignificantes e inoperantes. Quanto aos profissionais, afirma que estes precisam ser capazes de administrar e ampliar os recursos culturais, capazes de perceber a cultura dos ângulos dos criadores e dos consumidores, e ao mesmo tempo conectados aos cidadãos e as comunidades. Ou seja, capazes de promover a autonomia cultural, a promoção da colaboração cultural e o desenho de um estilo de trabalho horizontal e compartilhado (BORLAN, 2013).

A intervenção dos governos locais no âmbito da cultura, diferenciam-se de outras políticas nas quais a área está tradicionalmente subordinada, por conta de seu grau de consolidação institucional. As políticas culturais locais, ainda hoje, encontram-se dispersas em distintas áreas municipais, onde muitas ações/projetos/programas de caráter informal dizem respeito a cultura, enquanto as mais formais estão ligadas a educação (TASAT, 2014). Isso em grande parte é motivada pelos governos nacionais, que elaboram políticas dirigidas ao grandes centros urbanos e não aos pequenos municípios.

3.2.2. A Cultura na Constituição Federal de 1988

O Brasil é uma federação que se organiza pela ideia fundamental de estado brasileiro de direito, com o objetivo de garantir a unidade da nação e a diversidade de cada unidade política que a compõe (CUNHA FILHO, 2010). São entes federados a União, os 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. O efeito disso é um aumento exponencial na centralização do poder pela União, e na complexidade da gestão das políticas públicas nacionais.

Hoje a federação brasileira se apresenta como complexa, quanto aos entes autônomos, pois é composta não apenas pelos Estados e pela União, mas também pelos Municípios e o Distrito Federal. Relativamente à distribuição de poderes é de um federalismo dual, com preponderância de prerrogativas concentradas na União, de uma forma tão acentuada que induz os comportamentos políticos e administrativos dos demais entes e, por isso, assemelhando-se, no plano dos fatos, muitas vezes a um Estado unitário (CUNHA FILHO, 2010).

Vale lembrar que não há hierarquia entre a União e os demais entes federativos. Todos estão submetidos à constituição, que indica quais as atribuições e competências para cada nível da federação, que não podem ser alteradas de maneira unilateral por esses mesmos entes federados.

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007)

A Constituição Federal disciplinou a questão da autonomia e a relação entre os entes federados por meio de três grupos de competências: legislativas, administrativas e tributárias (CUNHA FILHO, 2010). Assim, todos os entes têm competência legislativa para fazer suas próprias leis, sendo que as União

cria as normas gerais; os estados criam normas específicas ou suplementares e os municípios normatizam os assuntos de interesse local. A competência administrativa refere-se ao exercício da função governamental e organização institucional. Já a competência tributárias visa obter os recursos para seus compromissos constitucionais.

Consciente de que o Brasil é uma Federação com três níveis de atuação, com autonomia e competências próprias, o sucesso das políticas públicas depende fundamentalmente da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo, de coordenação e articulação entre os níveis de governo (CUNHA FILHO, 2010). Segundo Abrucio e Frarizeze, o processo descoordenado de descentralização que sucedeu a Constituição Federal de 1988 resultou, em um primeiro momento, na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em uma exacerbação do municipalismo autárquico (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007).

A municipalização de políticas públicas se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal de utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas, e neste contexto a área cultural foi sendo deixada em segundo plano, apesar de prevista constitucionalmente (CUNHA FILHO, 2010).

A cultura passou a integrar os textos constitucionais a partir do momento em que as constituições abriram um título especial para as áreas de educação e cultura, como a do México em 1917 e de Weimar em 1918. Foi daí que veio a inspiração para o artigo 148 da Constituição Federal de 1934, sobre a proteção das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral (KAUARK, 2014).

A Constituição Federal de 1988, mesmo com o ceticismo inicial sobre as condições de governabilidade e estabilidade do sistema nacional brasileiro, restaurou o Estado Democrático de Direito no país, ao afirmar no artigo 1º os seus fundamentos: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pluralismo político (CF, 1988). E no artigo 3º os principais objetivos da república:

(i) construir uma sociedade livre, justa e solidária visando inegavelmente realizar os postulados da justiça social; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, através de um conjunto

de ações afirmativas; e (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outras fontes de discriminação (CF, 1988).

Justiça social, garantia de desenvolvimento, erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de preconceito são objetivos previstos pela Constituição Federal de 1988, que ao longo dos últimos anos no Brasil vem tentando alcançar em colaboração com a sociedade civil, ao instituiu uma série de mecanismos para o envolvimento dos atores sociais no processo de formulação e gestão das políticas públicas (KAUARK, 2014). Pois ampliou os instrumentos de controle, participação e transparência das decisões públicas, também previsto pela Constituição Federal, ou simbolicamente “Constituição Cidadã”.

No que se refere a cultura, na atual constituição, a seção tem início com o artigo 215, onde aparece expressamente que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (CF, 1988). Embora claramente citados, em nenhum momento esses direitos são listados, no entanto, a constituição elenca três parágrafos em que se define que o Estado deve garantir a proteção das manifestações culturais, a fixação de datas comemorativas de alta significação e o estabelecimento do Plano Nacional de Cultura (CF, 1988).

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público (CF, 1988).

Em seguida, a Constituição Federal, no Art. 216, define sobre o que constitui o patrimônio cultural brasileiro, dividindo-o em cinco grupos:

Art. 216 - Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferen-

tes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (CF, 1988)

Os artigos 215 e 216 da Constituição Federal são os que guardam relação mais próxima com a área cultural, e sobre os quais se fundamentam os direitos culturais (CUNHA FILHO, 2010). No entanto, o direitos culturais não aparecem de forma expressa, pois segundo Kauark (2014) a dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais é causada principalmente pela complexidade do conceito de cultura, além do fato de se aproximar de outros direitos humanos que têm a ver com cultura.

Apesar dessa complexidade, é com base nestes dois artigos que o Jurista Humberto Cunha elabora seu conceito de cultura, no âmbito do direito, que contempla artes, memória coletiva e fluxo de saberes, fazeres e viveres, com vista à realização da dignidade humana (VARELLA, 2014:81).

A Constituição Federal ainda prevê que os currículos do ensino fundamental devem respeitar os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 210); reconhece direitos específicos dos povos indígenas (artigos 210.2, 131 e 232) e incentiva a cooperação internacional na área cultural e a integração cultural, entre os países latino-americanos (artigo 4º) (CF, 1988).

Mas recentemente, no ano de 2012 foi acrescentado o Artigo 216-A, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura, objeto deste estudo e que veremos detalhadamente no próximo capítulo. Assim, a seção da cultura que era composta inicialmente por apenas dois artigos, o 215 e o 216, foi acrescida de mais um, dando uma relevância significativa ao tema, conforme assinala Humberto Cunha¹⁰.

Entre 1988 e 2013, os dois artigos iniciais sofreram três alterações e alteração em artigos de uma constituição é algo muito significativo, pois revela a importância que esse setor passou a ter. Se fosse um

¹⁰ Em entrevista concedida ao blog A Casa – Museu do objeto brasileiro, em 2013.

setor sem importância, não sofreria mudanças, pois ninguém prestaria atenção (CUNHA FILHO, 2013).

Como vemos, a Constituição Federal de 1988 criou inúmeros instrumentos orientadores das políticas públicas de cultura, e ao longo das décadas seguintes foi incorporando camadas normativas e novos instrumentos. Apesar dos avanços, ainda não é clara as ações conjuntas a serem realizadas entre os entes federados.

Depois de mais de duas décadas, as políticas nacionais de cultura ainda não dispõem de mecanismos institucionais de articulação e pactuação suficientemente consolidados para realizar o processo técnico e político dos problemas relacionados a uma política inter federativa (BARBOSA, 2015).

Para entender a complexidade dessa política Inter federativa, é preciso recorrer ao artigo 23 da constituição, que estabelece o rol de competências comuns, entre os entes federados.

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;(...).
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (CF, 1988).**

Podemos resumir que competência comum é a capacidade de atuar, fazer leis, promover políticas e administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território de cada uma das esferas de poder: município, estado e União (CUNHA FILHO, 2005). Como vemos, a cultura é uma das áreas elencadas no rol de competências comuns, sendo necessárias leis complementares para o estabelecimento de normas de cooperação entre os diferentes entes federados.

Para Humberto Cunha (2005 e 2010), a Constituição Federal de 1988 tem muitos dispositivos sobre cultura, mas vários deles se repetem em conteúdo ou apenas constituem reforço ou especificação na maneira de operar. Ou seja, “há muitas normas, mas poucas tarefas são atribuídas” (CUNHA FILHO, 2005).

Segundo o jurista, no plano executivo a Constituição Federal determina que os governos devem atuar em quatro papéis¹¹: proteger, apoiar, promover e garantir (CUNHA FILHO, 2005 e 2010).

O papel de proteger, diz respeito ao dever dos governos em proteger o patrimônio cultural, compreendendo “os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” bem como “as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” e com o mesmo grau de prioridade a documentação governamental (CF, 1988).

O papel de apoiar relaciona-se ao dever dos governos em “apoiar e incentivar a valorização e a difusão cultural”, “proporcionando os meios de acesso à cultura” e “garantindo a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional” (CF, 1988).

O papel de promover tem relação com o dever dos governos de promover “datas comemorativas de alta significação” e “o patrimônio cultural brasileiro” o que inclui o material e imaterial. Além desses, o texto constitucional chega a indicar alguns modos de como deve ser feita a proteção: no plano das ações ostensivas, impedindo “a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”, bem como realizando “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, [além de] outras formas de acautelamento e preservação” como por exemplo, a criação de sistemas de arquivos e bibliotecas. No plano da formação da consciência coletiva, fixando “conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (CF, 1988).

O papel de garantir diz respeito ao dever dos governos de garantir os elementos de natureza jurídica, política e social que convergem forças para realizar os direitos e deveres (neste caso, os atinentes ao campo cultural). Para Humberto Cunha, o papel de garantir resulta na operação que envolve necessariamente três tipos de valores: direitos – deveres – garantias, cuja mútua rela-

¹¹ As citações entre aspas estão contidas na Constituição Federal.

ção pode ser sintetizada na seguinte frase: aos direi-tos correspondem deveres, para cujo cumprimento são necessárias garantias (CUNHA FILHO, 2010).

Claro que, mesmo que o papel constitucional dos entes federados possa ser resumido nesses quatro verbos, às atividades a serem realizadas são muitas, e como sabemos os governos, especialmente os municipais, não têm recursos humanos e nem orçamentários capazes de arcar com todas essas funções sozinhos. É exatamente neste ponto que entra “a ideia de federalismo cultural, para que haja justa e coerente distribuição de recursos e ta-refas entre a União, os Estados e os Municípios” (CUNHA FILHO, 2010). Ou seja, a criação de mecanismo de gestão compartilhada, como os sistemas nacionais e os planos estratégicos em políticas públicas.

3.3. OS SISTEMAS E OS PLANOS ESTRATEGICOS PARA AS POLITICAS PÚBLICAS

3.3.1. Os Sistemas em Políticas Públicas

O Brasil, no início da década de 1990, passava a ser regido por uma nova Constituição Federal, e como grande parte do mundo foi enormemente influenciado pelo surgimento da nova gestão pública (new public management). Diante desse cenário era preciso modernizar a gestão, e assim a partir de 1995, realizou uma grande reforma administrativa que procurava aprimorar o sistema de administração pública e torná-lo mais eficiente, flexível e simplificado, reduzindo o papel do Estado na implementação de políticas (ABRÚCIO e FRARIZESE, 2007).

Esta nova abordagem procurou romper com o estilo centralizado, hierárquico e rígido, incorporando muitas das características de empresas privadas, como a concorrência, os incentivos, a descentralização e o foco nos clientes (ABRÚCIO e FRARIZESE, 2007). Com isso, a gestão pública colocou ênfase na definição de metas, planejamento, regulação de incentivos, coleta de dados, resultados e eficiência. Mas embora estas características possam ser desejáveis, em muitas situações e especialmente naquela época, “são irrealistas ou excessivamente otimistas sobre a capacidade de controlar, intervir e sintonizar as políticas públicas e suas consequências” (MARTNELLI e VENTURA, 2014).

Como vimos, o modelo federativo brasileiro atual, passou a reconhecer os poderes locais, materializado através da inclusão dos municípios entre os entes que têm competências constitucionais. E para dar conta da complexidade das

ações de competência comuns e na tentativa de levar adiante a modernização “da máquina estatal” adotou novos instrumentos de gestão para as políticas públicas, entre eles: os sistemas nacionais e os planos estratégicos.

Nos últimos anos, a palavra sistema passou a ser dita e ouvida de forma frequente nos mais variados contextos, incluindo os campos da ciência, os meios de comunicação e o pensamento popular. Evidentemente a apropriação da palavra tem relação direta com a revolução tecnológica que acabou impondo o pensamento em termos de conjunto e não mais em termos de máquinas isoladas (MARTNELLI e VENTURA, 2014). O certo é que o enfoque sistêmico ultrapassou as barreiras do contexto industrial, ganhando adeptos na física, na biologia, na psicologia, na psiquiatria e nas ciências sociais justificando-se pelo fato desses campos tratarem com grandes complexidades. Essa nova forma de pensar a partir da totalidade fez emergir uma nova ciência, denominada: Teoria Geral dos Sistemas.

A Teoria Geral dos Sistemas apresentada em 1937¹² por seu criador, Ludwig Von Bertalanffy, tinha como objetivo se contrapor o modelo analítico no qual a biologia, sua área de estudo, estava mergulhada. Para ele, a maneira mecanicista de proceder ao estudo dos organismos consistia apenas em analisar o organismo vivo em partes e processos parciais, ignorando os problemas de organização destas partes (BERTALANFFY, 2010). Para ele, era preciso tratar os problemas como um todo, explicando suas partes e inter-relações, ou seja, através de uma abordagem sistêmica.

À época, a teoria dos sistemas foi recebida com certa incredulidade, chegando a ser julgada presunçosa, mas passado o alvoroço inicial, a abordagem sistêmica começou a difundir-se no meio científico, sendo utilizada nas diversas áreas do conhecimento, com contribuições significativas na área da administração, dos negócios e da indústria, bem como das ciências sociais (MARTNELLI e VENTURA, 2014).

Cada disciplina corresponde a um certo segmento do mundo empírico e desenvolve teorias que tem sua aplicação particular em seu universo próprio, mas sentia-se a falta de um uma construção teórica sistêmica que discutisse as relações gerais do mundo empírico. Uma de suas utilidades seria a orientação de pesquisas, visto que um sistema que abrangesse os vários campos do conhecimento humano deveria dirigir a atenção dos pesquisadores para lacunas nos modelos teóricos, e até mesmo indicar modelos para desenvolvê-los (MARTINELLE e VENTURA, 2014).

¹² Os primeiros enunciados são de 1925, mas foi amplamente reconhecida na administração somente na década de 60.

Desse modo, a teoria geral de sistemas é apenas um quadro de referência que nos mostra pra onde se deve caminhar, sendo possível encontrar diversas definições, entre as quais:

QUADRO Nº 3: Definições de Sistema

| HALL & FAGEN (1956) | BEER (1959) | ASHBY (1960) | SENGUPTA & ACKOFF (1965) | MESAROVIC (1965) | BERTALANFFY (1971) |
|---|---|--|--|--|---|
| Um conjunto de objetos, junto com relações entre os objetos e seus atributos. | Qualquer coisa que consista de partes interligadas. | Qualquer conjunto de variáveis disponíveis na vida real. | Um conjunto de atividades ligadas, no tempo e no espaço, por um conjunto de tomada de decisões e de avaliação de comportamentos. | O mapeamento de um subconjunto de termos (inputs e estados) em outros (outputs). | É um conjunto de elementos interrelacionados com um objetivo comum. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Martinelli e Ventura, 2014.

Ampliando o conceito, Martinelli e Ventura estabelecem a seguinte definição de sistema:

Sistema (sempre parte de sistemas maiores) é um conjunto de partes (cada parte é também um sistema) inter-relacionadas (interações, fluxos de matéria, energia ou informação) constituindo um todo (globalidade, holismo, gestalt) organizado (planejamento, controle) para atingir (dinamismo) determinado objetivo (atingir determinado resultado, realizar determinado processo, apresentar determinado comportamento) (MARTINELLI e VENTURA, 2014).

Apesar das diversas definições de sistema, a maioria identifica, mesmo usando termos diferentes, três elementos básicos: subsistema, relação, e propósito.

Sendo os Subsistema os elementos que podem ser identificados de forma independente uns dos outros, e que embora parte do sistema têm uma existência e uma identidade próprias que os destaca como partes individuais (DONAIRES, 2014).

A relação é constituída pelas interações ou pelas relações que acontecem, sendo essas relações que tornam o sistema mais do que só a soma de suas partes. Ou seja, os subsistemas ao se relacionarem em interação livre apresentam alguma propriedade nova ou algum comportamento novo que nenhum de seus subsistemas apresenta isoladamente (DONAIRES, 2014). Além disso, como um

sistema tem natureza orgânica, uma ação que produza mudança em um dos subsistemas, deverá produzir mudanças em todas as outras unidades, pois o sistema sempre reagirá globalmente a qualquer estímulo produzido em qualquer parte ou unidade (MARTNELLI e VENTURA, 2014).

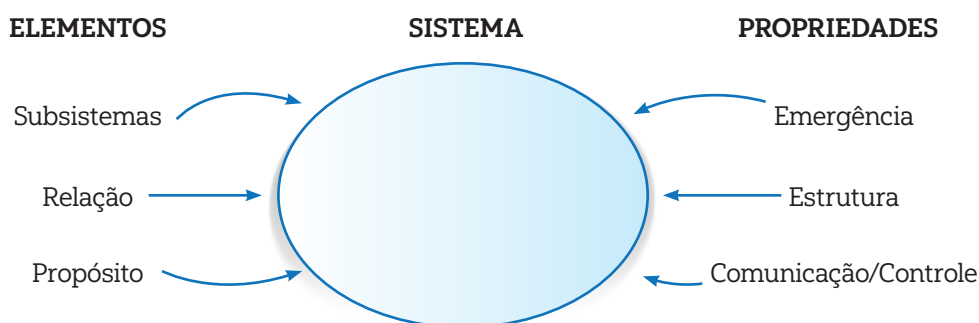
Todo sistema tem um ou alguns propósitos ou objetivos, e suas unidades ou subsistemas juntas, definem um arranjo que visa sempre à finalidade a alcançar. O propósito do sistema revela fatos importantes sobre sua identidade, sendo a sobrevivência o mais importante deles, pois um sistema busca sempre manter sua integridade, afirmando e reafirmando a sua identidade (MARTNELLI e VENTURA, 2014).

Para Martinelli e Ventura, os elementos de um sistema podem ser compreendidos, a partir do conhecimento de suas propriedades.

A primeira propriedade a ser destacada pelos autores é a da emergência, fortemente ligada com o elemento propósito e relacionada diretamente com a existência de um objetivo comum, mencionado nas definições de sistemas. A segunda propriedade corresponde à estrutura do sistema e das relações que o constituem, devendo esta ser recursiva, no sentido de que todo sistema contém e está contido em um outro sistema maior. Esta recursividade permite administrar a complexidade das organizações nos seus diversos níveis, fragmentando suas partes em subsistemas (unidades autônomas), sem perder o sentido global do padrão coerente do sistema em foco. As últimas propriedades de um sistema correspondem à comunicação e controle e têm relação direta com a ideia de sobrevivência do sistema. São elas que permitem ao sistema poder adaptar-se às perturbações do meio ambiente e conservar, desse modo, o sentido de totalidade (MARTNELLI e VENTURA, 2014).

A figura abaixo apresenta um diagrama representativo dos elementos e propriedades fundamentais na identificação de um sistema:

FIGURA Nº 2: Identificação de Sistema



Fonte: Elaboração própria a partir de Martinelli e Ventura, 2014.

Com os conceitos apresentados até aqui, pode-se perceber que o modelo sistêmico, com seus elementos e propriedades podem ser utilizados nas diversas áreas das ciências sociais, o que não exclui as políticas públicas. No entanto, de acordo com Donaires, apesar da compreensão de sistema ser muito simples e intuitiva, a identificação de sistemas em políticas públicas pode se tornar um enorme desafio por causa da dificuldade de se definir propósitos, fronteiras, etc, pois muitas vezes envolvem aspectos subjetivos (DONAIRES, 2014). Essa dificuldade fica mais evidente quando se percebe que, ao adotar o modelo de sistema em políticas públicas, o Estado busca a solução de problemas da sociedade por meio da articulação entre os entes federados, mas não de forma específica.

A ideia de atuação sistêmica em políticas públicas, no Brasil, é bastante recente, tendo os primeiros movimentos sido iniciados no começo da década de 1980. Sendo o primeiro sistema nacional a ser criado, o da área de saúde, através da Lei Nº 8.080 de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) orientado por cinco princípios básicos: universalização, integralidade, equidade, descentralização e participação social. Considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, o SUS é descrito pelo Ministério da Saúde como "um sistema ímpar no mundo, que garante acesso integral, universal e igualitário à população brasileira, do simples atendimento ambulatorial aos transplantes de órgãos" (MS, 2009).

Com a experiência do SUS, outras áreas setoriais públicas iniciaram suas atuações sistêmicas, entre elas a área de educação. Essa atuação se concretiza com a aprovação da política educacional brasileira formalizada através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE-2007), com base em seis pilares: visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social tendo como missão mudar o cenário da educação brasileira, considerando que suas ações estariam direcionadas para o atendimento das fragilidades que afetavam o desenvolvimento da educação no país e que impedem a sua qualidade (MEC, 2007).

Como vemos, visão sistêmica é um dos pilares exigidos pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, no entanto, diferentemente do que pauta o PDE-2007, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente (SAVIANI, 2014).

Esse tipo de visão deve ser utilizada pelas instituições públicas que optam por trabalhar em sistema, pois são uteis na determinação de objetivos, na

seleção de estratégias e na alocação de recursos que as levem a cumprir sua finalidade social. Na visão sistêmica o mundo é visto como um todo, indiviso, fundindo-se todas as partes do universo, onde a totalidade é o ponto vital (MARTINELLI e VENTURA, 2014).

No entanto, a visão sistêmica não deve ser apenas da instituição, os agentes envolvidos nas políticas públicas sistêmicas também precisam tê-la.

Possuir visão sistêmica é importante para todos os profissionais de uma organização; pois, assim eles podem se posicionar na estrutura organizacional e compreenderem seu papel como membros de uma equipe. Um gestor que possui a visão sistêmica e a coloca permanentemente a serviço da organização exerce um papel preponderante na gestão dos processos que envolvem sua área de responsabilidade; pois, em suas decisões estará privilegiando não só a eficiência do processo, que significa "fazer certo a coisa", mas, acima de tudo, privilegiará a eficácia, que em última instância significa "fazer a coisa certa" objetivando agregar valor aos resultados da organização (MARTINELLI e VENTURA, 2014).

Dentro das políticas públicas no Brasil, trabalhar de forma sistêmica e atuar em regime de colaboração ainda é um processo recente, isso implica diretamente na ausência de visão sistêmica do ator público para exercer seu papel, já que não tem consciência de que faz parte de um todo muito maior que suas próprias funções setoriais, e que o seu desempenho individual está interligado com o desempenho dos outros atores e setores como um todo (MARTINELLI e VENTURA, 2014).

Para compreender melhor a ideia de visão estratégica, é necessário entender que esta visão está baseada no conceito de sinergia, que consiste em que o todo, é mais que a soma de suas partes. Ou seja, é uma combinação de partes e processos, formando um todo complexo.

Uma vez que um sistema pode ser considerado como um conjunto de partes formando um todo, onde há diversos problemas a serem resolvidos e processos sendo executados, é possível perceber a complexidade dentro desse sistema. Complexidade é a condição normal que as organizações e os administradores devem enfrentar, sendo que quanto maior o número de variáveis e problemas mais complexa é a situação (MARTINELLI e VENTURA, 2014).

Considerando a complexidade dos sistemas, pode-se afirmar que há pelo menos três hierarquia dos mesmos: o sistema propriamente dito; os subsistemas (partes que formam o sistema); e o supersistema (ecossistema que é o todo) (MARTNELLI e VENTURA, 2014). Desta forma, é fácil perceber a noção de complexidade relacionada aos mesmos e a necessidade de aplicar a visão estratégica, pois trabalhar os elementos isolados não permite chegar aos avanços propostos.

A hierarquia da complexidade permitiu identificar os subsistemas e supersistemas aplicados as organizações e instrumentos de gestão pública, estabelecendo os elementos "de fora", que não podem ser controlados; e os "de dentro", que são os recursos e atividades que compõem o sistema em si (MARTINELLI e VENTURA, 2014). Assim, a teoria geral do sistema, nos permite perceber que o mundo real é complexo, sendo necessária uma visão sistêmica para enxergar o todo.

Desta forma, podemos concluir que um sistema é um conjunto de elementos que interagem entre si e com o ecossistema (ambiente), formando um todo organizado, com um propósito a ser resolvido. E para ser constituído exige a emergência, a estruturação de subsistemas, e a comunicação e controle entre essas partes, e na busca por atingir os objetivos para os quais foi constituído deve levar em consideração a complexidade das relações que se estabelecem o que só é percebido e resolvido através de uma visão sistêmica.

Compreender todas essas características dos sistemas parecem ser úteis para o estudo e avaliação das políticas públicas. Isto é especialmente relevante em áreas de políticas públicas culturais, nas quais avaliações geralmente não são simples, baratas ou mesmo viáveis.

O desafio na avaliação das políticas públicas está no fato de que os indivíduos de uma população não reagem de uma mesma maneira à introdução de novas políticas ou de um conjunto de incentivos. Além disso, o resultado global de uma política pública não é a simples soma das reações individuais, pois essas reações interagem e alimentam-se umas às outras. Sendo assim, o resultado da implementação de qualquer política pública é um produto que emerge de muitas decisões individuais e da maneira pela qual essas decisões interagem entre si e com a política (RAND, 2015)

Analisar os tipos de interações que ocorrem nas políticas públicas está no centro do estudo dos sistemas, visto sua complexidade e os resultados que daí podem ser observados, através dos *insights* e aplicações que podem aprimorar a formulação e análise de políticas, visto que, o objetivo de uma análise

de sistemas em políticas públicas é fornecer uma visão e uma compreensão de como a sociedade pode e é afetada pela aplicação de uma política (RAND, 2015).

A teoria geral do sistema ao longo dos anos desenvolveu diversas metodologias de análise, composta por modelos de como se analisar fenômenos complexos enquanto sistemas, do todo em partes inter-relacionadas (DONAIRES, 2014). Para esse autor, as metodologias levam em consideração alguns dilemas, que ao serem analisados em profundidade podem contribuir para a solução de problemas, especialmente dos problemas sociais.

O primeiro dilema a ser considerado pelo analista é a racionalidade, segundo o qual, uma ação ou procedimento é racional se consistente com as premissas preestabelecidas (DONAIRES, 2014). No caso das políticas públicas, é considerado racional o sistema baseado na congruência com os valores e normas sociais, sendo preciso considerar que é difícil encontrar um sistema com total racionalidade na definição de soluções (RAND, 2015).

Depois, é preciso levar em consideração a complexidade do sistema, que como vimos, é inerente à própria atuação sistêmica. Nos dias atuais, há uma grande pressão para a definição de métodos de análise que consigam lidar com a complexidade dos sistemas a serem analisados, sendo o mais utilizado a simplificação, pois à medida que o sistema é simplificado, perde o realismo, mas se torna de maior resolutividade (RAND, 2015). Em contraposição, à medida que se aumenta o realismo do modelo, mais complexo se torna o sistema e de mais difícil resolução.

Terceiro é preciso que o analista esteja atento à otimização e subordinação, sendo necessário pensar nos subsistemas individualmente, e, simultaneamente na otimização do sistema como um todo (RAND, 2015). Pois, como afirmado por Donaires (2014:71) não se deve ingenuamente concluir que a otimização dos subsistemas leva à otimização, visto que nem sempre isso acontece.

Por último, a análise deve atentar para a centralização e descentralização, pois a abordagem sistêmica requer que todas as unidades estejam integradas, independentemente de sua organização formal, o que significa a otimização do sistema como um todo, sem levar em consideração a descentralização de seus subsistemas (RAND, 2015).

A teoria geral do sistema apresenta muitas variações em suas abordagens sistêmicas, mas o apresentado até o momento é suficiente para o objeto de análise deste estudo. Visto que, através da abordagem sistêmica nas Ciências Sociais é possível explorar a realidade de forma menos reducionista e mais

holística, contribuindo para o conhecimento das ações inter-relacionadas que possibilitam o desenvolvimento das sociedades e à melhoria da eficiência das instituições públicas.

3.3.2. Os Planos Estratégicos em Políticas Públicas

Os resultados positivos de uma política pública dependem de muitos fatores, a exemplo do estabelecimento de ações e estratégias de forma contínua. Historicamente esta não é uma prática comum nas gestões públicas brasileiras, que, na maioria das vezes, apresenta ações mais pontuais e restritas a um curto espaço de tempo, geralmente desenvolvendo projetos e programas que acompanham a gestão do governante, sem previsão de continuidade das políticas, após a mudança do dirigente (LEITÃO, 2014).

Felizmente essa prática vem sendo alterada, com a exigência de elaboração de planos estratégicos pela Constituição Federal de 1988, em colaboração com as instâncias de participação social e de concertação política.

Até no final dos anos 1980, os poucos planos existentes eram elaborados de forma centralizada pelos governos brasileiros, a cargo de gabinetes ministeriais ou de grupos especificamente organizados para este fim, sem debates ou participação, de forma mais ampla, dos setores sociais envolvidos (GOMES, 2009).

Podemos considerar que o primeiro plano estratégico para as políticas públicas setoriais no Brasil, foi elaborado pela área educacional, a través do chamado movimento renovador (1920-1930), que concebeu a ideia de um Plano Nacional de Educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹³, de 1932, assinado por um seleto grupo de educadores, foi o documento que sintetizou os ideais desse movimento e estabeleceu a necessidade de um plano elaborado pelo Conselho Federal de Educação 30 anos depois (SAVIANI, 2014). A elaboração desse primeiro plano deu-se em cumprimento ao estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases (1961) e procurou traçar as metas para as ações educacionais e estabelecer as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos fundos do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior (MEC, 2016).

O Plano Nacional de Educação foi o primeiro movimento para o amadurecimento do planejamento estratégico em políticas públicas setoriais no país, logo seguido pelos planos de saúde e de assistência social (SAVIANI, 2014). A

¹³ O Manifesto lançado em março do ano de 1932, como resultado da IV Conferência Nacional de Educação, representa o marco na renovação educacional do Brasil.

área cultural, só passaria a ter exigência constitucional para a elaboração de planos, com a aprovação do parágrafo terceiro, do artigo 215 na CF/88, como veremos no próximo capítulo.

A planificação estratégica se diferencia da planificação clássica. A planificação clássica se limita a resolver problemas técnicos, por isso os objetivos são claros, internos e quantificáveis pois tem como esforço desenhar uma organização mais eficiente em relação a seus recursos, tendo como critérios a eficácia e a eficiência (PFEIFFER, 2000). Já a planificação estratégica responde a necessidade de diagnosticar objetivos complexos em entornos de mudanças, para a tomada de decisões que garanta sua sobrevivência, viabilidade e crescimento (PFEIFFER, 2000). Neste tipo de planificação a avaliação costuma ser qualitativa e conta com recursos que não são propriamente da instituição ou não são gerenciadas diretamente por ela. Assim, necessita incorporar mecanismos de transversalidade e adotar critérios de flexibilidade em sua estrutura organizacional (PFEIFFER, 2000).

Em resumo, pode-se dizer que planejamento estratégico é o processo de analisar uma organização sob vários ângulos, definindo seus rumos por meio de um direcionamento que possa ser monitorado nas suas ações concretas, utilizando-se, para tanto, de um instrumento denominado “plano estratégico”.

O planejamento estratégico é uma prática essencial na administração, seja ela pública ou privada, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações.

Pode-se destacar a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, pois contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados. Sendo a ferramenta que as entidades públicas ou privadas dispõem para tomar as decisões estratégicas pelos próximos anos, objetivando alcançar a satisfação e as expectativas de seus grupos de interesse (ANCÍN, 2012:30).

Os anos setenta marcaram o início da planificação estratégica, cuja principal preocupação era formular propostas de ação que ajudassem as empresas a posiciona-se melhor no mercado, e só muito recentemente essa ferramenta vem sendo utilizada pelas instituições públicas. Para Ancín (2012), é possível

que a demora na utilização da planificação estratégica pelo setor público se deva a três fatores principais: (i) o entorno das instituições é muito diferente das empresas mercantis, o mercado, a rivalidade competitiva, a concorrência e os clientes atuam com critérios próprios; (ii) as decisões estratégicas buscam atender objetivos diferentes de uma empresa mercantil, cujo produtos e serviços competem em um mercado tremendamente competitivo e tem como propósito o lucro financeiro; e (iii) os proprietários das instituições públicas são os cidadãos (ANCÍN, 2012).

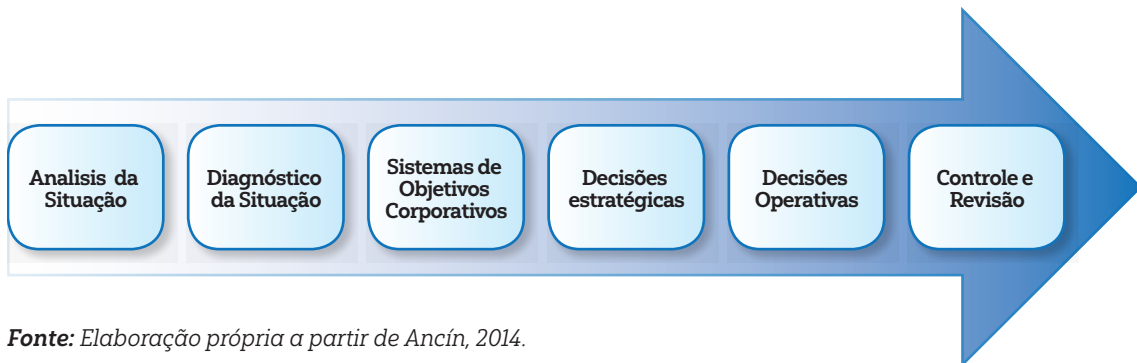
Estas e outras especificidades do setor público exigem que a planificação estratégica seja elaborada a partir de uma série de adaptações ao modelo metodológico adotado tradicionalmente pelo setor privado. Visto que seu “mercado não tem nada em comum com uma empresa mercantil; a ‘concorrência’ está menos definida o não existe; e os ‘clientes’ se identificam e atuam de diferentes formas” (ANCÍN, 2012:369).

Apesar da exigência constitucional para a elaboração de planos estratégicos pelos entes federados, não há um modelo metodológico específico para a elaboração destes planos na área governamental, e efetivamente se utiliza os modelos adotados pelos setores privados, adaptado as realidades específicas das políticas públicas. Neste estudo partiremos do modelo metodológico “padrão” apresentando por José Maria Ancín (2012), fazendo adaptações ao setor público, e logo a área cultural.

Quando falamos de plano estratégico, dentro das políticas públicas, estamos nos referindo ao plano de um determinado ente público (municipal, estadual ou nacional), de um conjunto de municípios (consórcios públicos) ou de um território, desde que contenham as decisões estratégicas que devem ser adotadas pelos governos hoje, em referência ao que deve ser alcançado em um determinado espaço de tempo.

Dada às particularidades do setor público o modelo metodológico a ser utilizado deve levar outros elementos que não apenas as etapas propostas para o setor privado. Vejamos a seguir a diferença de modelos a serem adotados pelo setor público e privado:

FIGURA Nº 3: Plano Estratégico | Setor Privado



Fonte: Elaboração própria a partir de Ancín, 2014.

A primeira etapa na elaboração de um plano estratégico para o setor privado e a análise das situações externas e internas da instituição em questão, onde a análise interna deve considerar as seguintes variáveis: auto avaliação, avaliação dos recursos, avaliação dos indicadores, e estudo detalhado dos serviços e funções oferecidos. E a análise externa o entorno (econômico, tecnológico, político-legislativo e social) e os principais referentes (identificação dos referentes, evolução histórica dos ingressos, serviços oferecidos, segmento do mercado, fortaleza e debilidades, etc) (ANCÍN, 2014).

A segunda etapa (diagnóstico da situação) deve considerar os desafios e oportunidades, sendo os desafios entendidos como uma importante fragilidade que impede o alcance dos objetivos estratégicos fixados, por onde a visão e a missão da instituição devem ser alcançadas (ANCÍN, 2014). Já as oportunidades são os fatores que podem contribuir para que se alcance a missão e a visão estabelecidas, considerando os recursos, a novas tecnologias, as novas ferramentas de gestão da informação, dentre outros fatores (ANCÍN, 2014).

Na terceira etapa (sistema de objetivos corporativos) deve-se elaborar a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos. Sendo a missão a declaração escrita em que se concentra a razão e o propósito da instituição (é a resposta à questão por que existimos?). A visão é a imagem gráfica que desejamos para a instituição no futuro, (é a resposta à pergunta que queremos ser?). Os valores as ideias e princípios que guiam as reflexões e a atuação da instituição, sendo os eixos de conduta e estando diretamente relacionados com os propósitos da mesma (é a resposta à pergunta em que acreditamos?). E os objetivos estratégicos a definição concreta para a solução de um problema (ANCÍN, 2014).

Na quarta etapa (decisões estratégicas) deve-se definir às linhas de atuação para cada objetivo estratégico; ou seja, as diretrizes, as estratégias, os objetivos gerais e específicos e as metas. Considerando que as diretrizes são linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir. As estratégias o conjunto

de decisões conscientes e coerentes sobre ações a empreender e sobre recursos a utilizar, que permite alcançar os resultados marcados como objetivos. Os objetivos gerais são de longo prazo e envolvem um todo, mas deve expressar a situação a ser alcançada de forma clara e sucinta; e os objetivos específicos são de médio prazo, para um determinado período de tempo a ser alcançado por um organismo da gestão que esteja responsável por um resultado específico ou parcial do objetivo geral. E as metas o objetivo com prazo definido e de forma quantificada e (em porcentagem, em número, em indicador financeiro, etc) (ANCÍN, 2014).

Já a quinta etapa (decisões operativas) são as relativas à operacionalização das ações e dos resultados e impactos esperados (ações, recurso materiais, humanos e financeiros e os indicadores de monitoramento e avaliação). Sendo as ações de prazo mais curto, a serem alcançados por unidades das estruturas organizacionais dos órgãos da gestão e também contribuem para os objetivos gerais e específicos. Os recurso o meio de qualquer natureza que permite alcançar aquilo a que nos propomos (materiais, humanos e financeiros), ou seja, são os meios físicos e concretos que ajudam a conseguir um objetivo estabelecido no plano. E os indicadores de monitoramento e avaliação os critérios que ajudam a reconhecer se uma meta ou objetivo foi alcançado, podendo ser qualitativos e quantitativos desde que permita medir o input, o output e o resultado final do plano (ANCÍN, 2014).

A última etapa é a de controle e revisão sendo o elemento básico de um plano estratégico, pois é possível que as coisas não saiam exatamente como estão planejadas devido às mudanças de tendências, no entrono, na economia, etc (GOMES, 2009). A boa planificação produz planos flexíveis e dinâmicos, adaptados constantemente às circunstancias, mas respeitando a missão, a visão, os valores e os objetivos gerais da instituição, por isso, é conveniente se estabelecer um sistema de vigilância que marque o momento em que devem ser efetuadas revisões, ao mesmo tempo em que se estabelecem mecanismos de controle (ANCÍN, 2014).

FIGURA Nº 4: Plano Estratégico | Setor Público



Fonte: *Elaboração própria a partir de Ancín, 2014.*

A principal diferença entre o processo de elaboração de um plano estratégico para o setor privado e para o setor público, é a necessidade de participação social. Especialmente após a Constituição Federal de 1988, que passou a exigir a criação de instâncias de participação sociais amplas e democráticas.

Segundo o manual “como fazer um plano de cultura”, do Ministério da Cultura (2013), antes de iniciar as etapas metodológicas para a elaboração do plano, é preciso compreender o que a sociedade espera deste plano e ter uma boa base técnica para saber se o que se pretende alcançar pode ser de fato realizado (MINC, 2013a).

Apesar (ou para além) das expectativas da sociedade e preciso considerar que em um processos de planificação estratégica no setor público, devem existir duas estruturas que possibilitarão o desenvolvimento operativo de todo o processo: a “estrutura estável” e a “estrutura variável”. Sendo a estrutura estável o conjunto de políticos e técnicos; e a coordenação operativa pela condução do processo (técnicos, especialistas ou consultores). E a estrutura variável os órgãos, instituições e agentes culturais que participam do processo por meio das instâncias de participação social (MANITO, 2008).

Para que a construção do plano seja realmente entre poder público e sociedade é preciso pactuar esse compromisso nas instâncias de participação social, especialmente nos conselhos de gestão. Pois apesar dos conselhos de gestão estarem “aprendendo” a se estabelecer como instâncias de participação social, especialmente no campo cultural, é espaço importante no processo de condução da elaboração do plano (REZENDE, 2009).

Para que tudo ocorra como o previsto, é preciso contar com pessoas que sistematizem, redija e conduzam os processos do plano, composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Daí a necessidade de se definir, nesta primeira fase, dois grupos de trabalho: o comitê executivo - responsável pela articulação, mobilização e divulgação das ações; e o comitê técnico - responsável pela sistematização, redação e condução dos trabalhos (GOMES, 2009). Importante afirmar que muitas vezes as funções inerentes ao comitê técnico são exercidas por uma empresa de consultoria, objetivando dar mais qualidade técnica ao processo de elaboração. Já o comitê executivo deve ser composto, de forma igualitária, por membros da gestão e do conselho (de cultura) (GOMES, 2009).

Estes dois comitês tem funções técnica e de gestão, mas durante todo o processo de elaboração dos planos, as decisões a serem tomadas devem ser remetidas ao conselho, o espaço por excelência de convergência de todo o processo. Pois, como sabemos, a política pública brasileira tem como um dos maiores

desafios assegurar a continuidade das ações, com a participação e o controle social (GOMES, 2009). De acordo com Bernardo Machado¹⁴, com os Conselhos fortalecidos torna-se mais fácil assegurar essa continuidade, na medida em que garante a participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada.

Depois de pactuada a decisão de se elaborar um plano para o setor público (cultural), feito entre poder público e sociedade civil e de definidos os comitês executivo e técnico, chega o momento de construção do documento do plano. E como disse Osborne e Plastrik, “planificar não é para os fracos de espírito, supõe trabalho duro, leva tempo, requer sacrifícios e alguma vez fracassa” (OSBORNE E PLASTRIK, 2003:15).

Como vimos anteriormente, o processo de planificação estratégica inicia-se efetivamente com a análise da situação que deve levar em consideração os fatores internos e externos, visto que cada ente federado está inserido em um contexto particular que o faz diferente de outro. O Ministério da Cultura, nesta fase, orienta a responder a pergunta *como estamos?* E para responder a essa pergunta, é preciso reunir dados e informações que descreva a realidade (MINC, 2013a).

Nessa fase cabe levantar e sistematizar o maior volume de informações sobre a realidade com vistas a identificar os principais problemas no que se refere às condições de acesso aos bens e serviços pela população. É preciso coletar o maior número de informações existentes valendo buscar informações nos relatórios das conferências, de outros planos, em relatórios anuais de gestão, em relatório de reuniões dos fóruns e conselhos, e principalmente em nas legislações referentes a área (GOMES, 2009).

Esses dados podem ser estruturados de muitas maneiras diferentes, como um documento global ou dividido em estudos setoriais e transversais (REZENDE, 2009). O objetivo da análise é permitir a identificação dos problemas condensadas em um bom diagnóstico da situação, que deve orientar a definição das medidas a serem adotadas (GOMES, 2009).

Nenhum diagnóstico acontece no vazio, parte sempre de uma situação real coletada na fase de análise da situação. Assim, todo planejamento tem como ponto de partida uma dada realidade a qual deve ser conhecida e analisada para

¹⁴ Em entrevista concedida em fevereiro de 2013.

que se possam fazer prospecções de mudanças (MANITO, 2008). Portanto, consistem no processo de identificação, formulação e priorização de problemas de uma dada realidade (GOMES, 2009).

Um diagnóstico situacional bem feito possibilita que se chegue a várias conclusões (para a resolução dos problemas) definindo estratégias claras, elaboradas a partir de ferramentas que caracterizem o ambiente interno e externo com a máxima fidelidade. Para Félix Manito, a ferramenta de uso generalizado, por sua simplicidade e utilidade, é o SWOT, pois permite resumir a situação estudada facilitando o desenho e a definição das estratégias (MANITO, 2008).

A etapa de diagnóstico da situação serve de subsídio para o sistema de objetivos corporativos e as decisões estratégicas e operativas que serão elaboradas, e por isso devem ser o mais fiel possível (ANCÍN, 2012). No entanto, isso nem sempre acontece, visto que os planos são conduzidos de forma direta pelas administrações públicas, que “costumam falsear a realidade, porque são incapazes de assumir no diagnóstico os aspectos negativos da realidade ou da ação pública desenvolvida” (BONET in MANITO, 2008:39).

Portanto estabelecer o sistema de objetivos corporativos, não é tarefa fácil! Para o MinC, ele precisa responder a pergunta *onde queremos chegar?* (MINC, 2013a), sendo o momento de pensar o futuro desejado, fazer escolhas e decidir qual será a direção a tomar. Para isso é preciso pensar estrategicamente (MANITO, 2008).

Para que uma organização pública seja capaz de pensar um plano estratégico é fundamental que as pessoas que a compõe tenham qualidades competitivas. Essas qualidades tem relação direta com pensar estrategicamente (MANITO, 2008). Apesar de não haver consenso sobre o que é o pensamento estratégico, é possível sintetizá-lo como uma reflexão encaminhada a definir que direção futura tomar para conseguir o que se quer, apoiada nas ferramentas adequadas (ANCÍN, 2012:27). Desta forma, podemos afirmar que o pensamento estratégico nasce do pensamento reflexivo, e seu grande desafio é antecipasse ao problema para preveni-los, ao invés de enfrentá-los quando já estão enraizados (BONET in MANITO, 2008).

O pensamento estratégico é o campo para sonhar o futuro sem se importar com os limites e dificuldades dos resultados a alcançar, sem se preocupar (no momento) com a viabilidade ou não desses sonhos. Porém esses sonhos, em um dado momento, precisam ser planejados para que possam ser operacionalizados. Segundo Ancín, “no mundo em vivemos, todas as coisas se criam duas vezes, sempre há uma criação mental e logo uma criação física” (ANCÍN, 2012:29).

Para que se elabore um plano estratégico é preciso iniciar com o pensamento estratégico (sonhos para transformar uma determinada realidade), mas depois será preciso transformar esses pensamentos em decisões chamadas de sistema de objetivos corporativos (MANITO, 2008). Ou seja, missão, visão, valores e objetivos estratégicos.

A missão da instituição pública responsável pelas políticas públicas deveria estar definida na lei de criação do referido órgão municipal. No entanto, nossa experiência na área pública demonstra que isso raramente acontece, quando muito há as definições de suas funções ou competências. De acordo com Osborne e Plastrik, quando se tem consciência de sua missão, se desenvolve uma percepção amplamente compartilhada por todos da instituição, visto que esse breve enunciado, serve de referência para a organização e de luz para as decisões (OSBORNE E PLASTRIK, 2003: 575).

A definição da missão da instituição é fundamental para o sucesso do plano, pois sua declaração transmite a todos o propósito da instituição, e “deve centrar-se só naquilo que seja importante, deve servir de inspiração, deve ser breve, e deve ser construída de forma participativa” (OSBORNE e PLASTRIK, 2003: 576). A partir de então, é preciso definir a visão que é uma “fotografia em palavras” e deve contribuir para a orientação dos caminhos e decisões. Já a visão é o ideal, é uma aspiração e não uma profecia, por isso deve ser compartilhada, pois ao ser compartilhada ganha força e possibilidades de que alcance seus objetivos (OSBORNE e PLASTRIK, 2003). Esse compartilhamento tem a ver com a divulgação, mas também com a construção coletiva, afinal, todos tem suas próprias visões de futuro.

Para se construir a visão é preciso conhecer qual a missão, conhecer as tendências básicas, estudar o passado e projetar o futuro, e ser conscientes de novas possibilidades para a instituição (GOMES, 2009). Em resumo, consiste na síntese das expectativas, visões e sonhos do conjunto de atores sociais, que serve para marcar no presente o que queremos no futuro (ANCÍN, 2012).

Os valores são os ideais e princípios coletivos que guiam as reflexões e atuações da instituição. São segundo Ancín, os eixos de conduta e estão relacionados com o propósito da instituição, e devem ser criados através de critérios de atuação, atitudes e comportamentos coerentes com as atividades desenvolvidas dando lugar a uma série de princípios (ANCÍN, 2012). Já os objetivos estratégicos são definidos a partir da visão, potencializando as fortalezas, aproveitando as oportunidades, fortalecendo as debilidades e prevenindo as ameaças na medida em que permita a instituição alcançar sua missão (ANCÍN, 2012). Ou seja, os

objetivos estratégicos devem ter coerência com a missão, a visão e os valores e devem ser compreendidos claramente pelas pessoas responsáveis pela implementação, pois condicionam os demais objetivos do plano.

Com o sistema de objetivos corporativos definidos é hora de tomar as decisões estratégicas, que nada mais é que a resposta as perguntas *o que fazer e quando chegaremos lá?* (MINC, 2013a). E o momento onde grande parte dos planos é decidida, geralmente dando origem ao documento-base que geralmente passa por consulta pública (audiências ou virtual) para fazer os ajustes necessários antes de seguir para a elaboração dos aspectos operacionais (GOMES, 2009). É hora de decidir quais as diretrizes, as estratégias, os objetivos gerais e específicos, as ações e as metas.

As decisões estratégicas constituem o corpo do plano, e de acordo com o Ministério da Cultura, devem partir das propostas aprovadas nas conferências (MINC, 2013a). Essas propostas devem orientar a definição das diretrizes e estratégias e a partir delas serem elaborados os objetivos e metas. No entanto a tomada de decisões estratégicas não é fácil, visto que em políticas públicas muitas são as demandas e os recursos para atender a todas elas são limitados ou escassos, especialmente no campo da cultura (RUBIM, 2016), e em “uma era de competição global e de limitações fiscais e orçamentárias, prevenir vale mais que curar” (OSBORNE e PLASTRIK, 2003: 37).

Estratégia é um termo que, inicialmente, era quase exclusivo da linguagem militar, no entanto, com o passar dos anos vem adquirindo um sentido muito mais popular. De acordo com Ancín, estratégia é o conjunto consciente, racional e coerente de decisões sobre ações a empreender e sobre recursos a utilizar, que permite alcançar os objetivos da instituição, tendo em conta as variações externas, tecnológicas, econômicas e sociais (ANCÍN, 2012). Ou seja, as decisões estratégicas consistem em adequar os fatores internos aos fatores externos com a finalidade de obter uma melhor posição na resolução dos problemas sociais.

Na tentativa de atender as demandas e eleger prioridades entre as apresentadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, podem e devem ser utilizados diversos mecanismos que favorecem a participação social, possibilitando que a sociedade contribua não só na execução das políticas públicas, mas principalmente na formulação e tomada de decisão (RUBIM, 2016). Esses processos de participação quase sempre são conflituosos, mas não se deve imaginar que os conflitos e as disputas sejam algo necessariamente ruim ou negativo, já que servem como estímulos a mudanças e melhorias na sociedade (LEITÃO, 2014).

Para garantir sempre uma maior transparência, aproximação e participação da sociedade civil na elaboração de proposições políticas, diversas formas de envolvimento dos atores e segmentos sociais são aplicadas em um processo de elaboração de planos participativos, como reuniões, consulta virtual ou audiências públicas. Para Bernardo Machado (2013), esses momentos colaboram não somente com a definição das prioridades apresentadas, como também para a difusão e compreensão das propostas levantadas em outros momentos.

A elaboração de um plano estratégico é como a construção de um quebra-cabeça, daí a importância de se desenhar suas peças de tal maneira que se encaixem umas nas outras, para que se chegue à imagem final que desejamos alcançar (MANITO, 2008). Até aqui as formas das peças foram definidas, mas para chegar à imagem falta definir como encaixa-las. Isso tem relação direta com as ações e os recursos a serem empreendidos, pois tão importante quanto as decisões estratégicas, são as decisões operativas. Ou seja, os recursos materiais, humanos e financeiros e os indicadores de monitoramento e avaliação.

Como é de conhecimento de todos, os recursos para atender a diferentes demandas da sociedade e seus diversos grupos são limitados ou escassos, especialmente no campo da cultura; há uma enorme carência de indicadores e informações culturais; e não há a tradição de avaliação e monitoramento das políticas públicas (GOMES, 2008). Esses três fatores não contribuem para a tomada de decisões operativas de forma segura e eficiente, que em muitos casos sequer podem ser mensuráveis.

Apesar do baixo investimento em cultura, a definição dos recursos humanos, financeiros e materiais para o plano é relativamente fácil de ser feito. No entanto, a definição de indicadores de monitoramento e avaliação tem se constituído no grande desafio das gestões públicas de cultura, “visto a ausência de números de referência para bens e serviços culturais, em especial a nível municipal” (SILVA, 2007).

Mesmo com essas carências, é neste momento que as estratégias devem traduzisse em ações concretas, assegurando um responsável que supervisione e execute o plano, marcando os prazos previstos, prevendo os recursos materiais e financeiros, e especialmente hierarquizando as metas e ações em função de sua urgência e importância (ANCÍN, 2012:285).

Mesmo com os avanços nas políticas públicas, os gestores públicos de cultura ainda convivem com restrições orçamentárias, técnicas e políticas (GOMES, 2009); tendo que constantemente constituir parcerias para que seja possível a viabilidade de suas metas. Como se isso não fosse pouco, ainda tem o desafio

de: assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura; elevar o nível de participação e controle social; e viabilizar estruturas organizacionais, recursos financeiros e humanos, compatíveis com a importância da cultura para o desenvolvimento do país (LEITÃO, 2014).

Entendemos que um plano estratégico para a área cultural contribui significativamente para a resolução destes problemas. Mas para isso, é preciso controle e revisão do plano, analisando seus resultados e as causas que o provocam.

Para todos os estudiosos de planificação estratégica, uma vez iniciado a implementação, é difícil que um plano saia exatamente como foi planejado. Por isso, a necessidade de se estabelecer: (i) uma coordenação executiva do plano, (ii) de publicações de relatórios anuais de avaliação e monitoramento das metas e ações, e (iii) de definição de datas para revisão (GOMES, 2008). Pois é somente através do monitoramento sistemático, contínuo e permanente das ações e avaliação dos processos e resultados, que os impactos serão percebidos (SILVA, 2007).

A elaboração de um plano estratégico é um processo que demanda tempo e recursos, por isso deve ser uma decisão assumida por todos (BONET in MANITO, 2008). Especialmente quando este plano é de políticas públicas, pois exige além da participação dos agentes públicos, a contribuição de toda a sociedade.

Um plano estratégico em políticas públicas, em tese, devem possuir elementos eficientes e duradouros para a implementação e a manutenção. Dentre esses elementos, é essencial a previsão de continuidade independente das oscilações de governo, ou seja, de ser estruturado como políticas públicas de Estado e não apenas de governo. Aqui cabe uma breve diferenciação sobre os termos:

Políticas de governo são aquelas que o executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolva escolhas complexas. Já as políticas de estado são aquelas que envolvem mais de uma agencia do estado, passando em geral pelo parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (VARELLA, 2014:113)

Ou seja, políticas de governo são aquelas que o executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política, tendo o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo (RUBIM, 2016). Políticas de Estado são aquelas que envolvem a participação social e são geralmente enviada para o poder legislativo para que sejam aprovadas em normas legais (GOMES, 2009).

Ante a complexidade de se definir políticas de Estado, vale a pena elaborar um plano estratégico? Existem razões de sobra que nos induz a afirmar que a elaboração de um plano não só vale a pena, senão que atualmente, dados os momentos de mudanças e a descontinuidade das políticas públicas, é um desafio totalmente necessário. Esse desafio não é fácil de ser alcançado, pois essa concepção de gestão se confronta com a cultura política tradicional “que é a descontinuidade, a competição intra e inter governos e a resistência política à institucionalização da participação social, apesar de assegurada na Constituição Federal” (ANCÍN, 2012:33).

Apesar da resistência inicial, muitos estados e municípios brasileiros veem percebendo que a existência de um plano para determinado setor ou área (educação, saúde, assistência social, segurança dentre outros) veem contribuindo para a descontinuidade de programas e projetos a cada quatro anos (SILVA, 2007). Mesmo que em muitos casos “os novos gestores alterem o nome dos programas e projetos, oportunizando um novo marketing a gestão, as linhas de ações e os beneficiários continuam os mesmos definidos pelo plano” (LEITÃO, 2014). Associado a isso, as instancias de participação social, especialmente os conselhos, vem contribuindo na fiscalização, monitoramento e avaliação das ações definidas nos planos estratégicos para as áreas.

Mas apesar dos avanços, muitos gestores ainda demonstram reações negativas quanto à elaboração dos planos estratégicos. O que nos faz refletir sobre uma segunda pergunta. Por que elaborar um plano estratégico?

Para Ancín, um plano estratégico realizado de forma sistemática, proporciona vantagens notáveis. Pois (i) é um seguro elemento de reflexão permitindo que a instituição conte com princípios e valores, definidos a partir de ampla reflexão, e com a contribuição de diferentes atores sociais; (ii) passa a ser um projeto comum e compartilhado, permitindo que as decisões tomadas com a participação da sociedade civil, elabore um projeto comum a todos numa espécie de pacto social; (iii) proporciona um posicionamento futuro ao identificar

e definir claramente quais são os objetivos e as estratégias a serem alcançadas em longo prazo; (iv) colabora com uma gestão profissional e menos embasadas na improvisação, pois define funções e responsabilidade dos setores, facilita a arbitragem em caso de conflitos ou incompatibilidades, e permite o surgimento e revisão das ações empreendidas; (v) ajuda nos ajustes de objetivos alinhando-os aos recursos disponíveis e estabelecendo os meios necessários para o alcance destes mesmos objetivos; e (vi) detecta oportunidade pois identifica mais claramente as oportunidades de cooperação com os demais órgãos da administração pública e com a iniciativa privada (ANCÍN, 2012).

Mas apesar de todo cuidado na hora de elaborar um plano estratégico, em algumas ocasiões, poderá não ser considerada uma boa ferramenta de gestão pública, podendo levar os gestores e técnicos a uma sensação de fracasso. Ainda de acordo com Ancín (2012:50), esta “disfunção” da planificação pode ocorrer por razões distintas:

- a) Quando as pessoas chaves não estão totalmente envolvidas no processo.
- b) Quando as ambições e expectativas são muito elevadas.
- c) Quando não há revisão periódica e atenção suficiente as adaptações necessárias.
- d) Quando não existe o monitoramento e o controle dos resultados.
- e) Quando se converte em um plano de rotina ou num jogo de “estamos fazendo” se utilizando de macro estratégias para responder a tudo.
- f) Quando se concede uma excessiva atenção (tempo e recurso) a apenas um aspecto do plano ou quando não se dedica tempo, participação e recursos adequados.

Mesmo com os riscos que as instituições públicas correm em respeito à disfunção dos planos estratégicos, pesquisas demonstram que nos dias atuais, estes se configuram como a técnica que apresenta melhores resultados dentre os instrumentos de gestão, atrás apenas do ISO 9000 (MANITO, 2008). Essa técnica de gestão vem ajudando as gestões a passarem da improvisação a profissionalização no desenho das ações políticas, pois permite conhecer muito melhor a realidade, planejar políticas mais estruturadas e coerentes, e impulsionar a cultura de participação e do debate cidadão (BONET in MANITO, 2008).

No Brasil, há a exigência constitucional de se elaborar o Plano Plurianual (PPA) tendo como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as

estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos e ações municipais (REZENDE, 1998). Neste formato a área cultural é apenas mais uma das áreas a ser abordada, sendo ao longo dos anos esquecida ou aparecendo somente como uma ação subordinada à área educacional, não contribuindo muito para garantir os direitos culturais.

Segundo Felix Manito, o conceito de planificação estratégica teve dificuldades para penetrar no âmbito cultural, pois se considerava incompatível com os componentes de caos e imprevisibilidade da cultura e da criatividade. Só sendo aceito a partir da reflexão sobre a cultura como processo aberto, com vocação para a centralidade e compartilhado com os diferentes atores (MANITO, 2008:14).

Nossa sociedade se transforma em um ritmo vertiginoso, tanto no espaço como no tempo, gerando novos fenômenos impensáveis a uma década que exigem novos desafios constantemente. A planificação estratégica é uma ferramenta que permite fazer frente as incertezas que os novos fenômenos produzem, decidindo as linhas que devem seguir (...) pois permite a cultura desenvolver sua vocação de centralidade dentro das políticas públicas (MANITO, 2008:15)

Não há uma única metodologia para a planificação estratégica para a área cultural, no entanto, considerando o modelo apresentado anteriormente para as políticas públicas, é possível esboçar um modelo metodológico para a elaboração de um plano de cultura público, de acordo com as exigências do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

O ponto inicial a se considerar na formulação de um plano estratégico para as políticas de cultura é a definição clara do papel do ente federado na gestão pública da cultura. Qual sua função e espaço de atuação? Como pode atuar respeitando a liberdade de criação, mas garantindo os direitos culturais? Como preservar o patrimônio cultural, fomentando a produção e fortalecendo a economia da cultura? Cada ente tem sua própria resposta a essas perguntas, mas todas elas devem passar pelo entendimento da cultura como direito fundamental do ser humano e, como vetor de desenvolvimento econômico, social e humano (LEITÃO, 2014).

Cada governo, em colaboração com a sociedade civil, deve ser capaz de identificar e tentar atender as fragilidades históricas de suas políticas culturais locais, indo para além das pautas exigidas nacionalmente. No entanto, é necessário que “para o plano estratégico triunfar em sua implantação, deve ser com-

pleto, detalhado, fácil de seguir, feito a medida, redatado para o usuário e desejado pela gestão” (ANCÍN, 2012:384).

A necessidade de uma planificação estratégica bem feita para a área cultural, é mais que utilizar uma ferramenta de gestão moderna, é permitir que a cultura “desenvolva sua vocação de centralidade dentro das políticas públicas, aportando seus valores ao desenvolvimento territorial e comunitário” (MANITO, 2008:15). Na construção desse modelo a sociedade civil assume a corresponsabilidade nas decisões e condução das políticas públicas onde a governança, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a igualdade e a inclusividade devem ser elementos primordiais (BORLÁN, 2013).

No entanto, as dinâmicas culturais e governamentais dependem em boa medida do contexto social, político e econômico; onde as influências ideológicas, prioridades políticas, ou capacidade de lobby dos atores culturais são diferentes (BONET in MANITO, 2008). Isso pode levar a um plano com muitas ambições e poucos recursos públicos.

A maior parte dos planos estratégicos, especialmente os municipais, fica na gaveta. Em sua maioria porque ainda são motivados por uma conjuntura muito ambiciosa e dotada de certas implicações sociais, e, portanto, com um conjunto de ditames que ao serem aprovados ou são irrealizáveis ou não sobrepõem as mudanças de governos (MARCÊ in MANITO, 2008:49).

Os planos estratégicos para a cultura precisam ter como objetivos as políticas públicas culturais, e não a cultura em si. Pois em alguns momentos, como afirmou Xavier Marcê, o objetivo básico das políticas culturais, que tem que ser o cidadão como receptor da cultura, fica em segundo plano, e o debate se centra no artista (MARCÊ in MANITO, 2008). E não muito raro esse debate se translada de uma situação aparentemente cultural, a uma quase sindical.

A gente da cultura tem utilizado sempre, como desculpa, para pedir o crescimento de recursos ou a centralidade da cultura, o fato de considerar que forma parte do que chamamos estado de bem-estar. Esse tem sido o grande argumento (...) pessoalmente creio que temos que questionar esse princípio, porque enquanto os serviços sociais, como a educação e a saúde são serviços que nos socializam, que

nos igualam, que nos permite desenvolver o princípio da igualdade de oportunidades, a cultura apesar de certos aspectos comuns, tem uma particularidade que nos faz diferentes. Justamente, o valor da cultura e fazer que tu e eu não sejamos iguais, que possamos realizar processos mentais diferentes. (...) temos um sistema tão baseado na oferta e no debate com o criador e produtor, que permite que aqueles que estão dentro defendam seus direitos quase em lógica laboral (MARCÊ IN MANITO, 2008:59-61).

O normal é que um plano que parte do governo tenha como foco a oferta de serviços, definida a partir de uma ampla reflexão estratégica sobre a cultura, não apenas do ponto de vista dos artistas e profissionais da cultura (MARCÊ in MANITO, 2008). A produção de conteúdo, a produção de convivência, a produção de criatividade são elementos essencialmente culturais, mas estão ausentes do debate cultural, neste sentido os planos não consideram que as cidades são essencialmente projetos culturais (MASCARELL in MANITO, 2008).

Na atualidade os diversos planos em políticas públicas estão debatendo a criação de conteúdo, os meios de convivências, a criatividade, a tecnologia, e a inovação. Ou seja, debatendo coisas que são essencialmente culturais, mas que não geram projetos estratégicos para a área de cultura (MARCÊ in MANITO, 2008). Chegamos a um ponto em os governos precisam voltar um pouco ao início desse ciclo, onde os planos eram elaborados para uma cidade como um todo? Ou precisam criar uma sistemática que permita que ao final de um conjunto de planos chegue-se a uma planificação para as planificações? Acreditamos que a segunda opção seja a melhor, pois oportuniza que o conjunto de planos crie um efeito transversal real para as políticas públicas.

E neste ponto, no cruzamento entre distintos planos públicos setoriais, que um problema é percebido, a ausência de pessoal qualificado, dentro do setor público cultural, para trabalhar com planificação estratégica. Isso se deve a três fatores: o primeiro tem relação com a formação do setor cultural - que por ser uma área relativamente jovem, ainda se baseia na ideia de gestor de instituições culturais - A segunda é a deficiência na conceptualização do setor e seu campo de atuação, e terceiro a falta de entendimento de que o trabalho cultural, como os outros, constrói a sociedade (MANITO, 2008:101-103).

Na ânsia por se institucionalizar e se firmar como política setorial "séria", o setor cultural quebrou os laços com os demais processos de construção social,

e não tem mais relação com o setor econômico, nem com o político, e nem com o administrativo, “convertendo-se em um pequeno gueto e vivendo ilhados das demais políticas públicas importantes à sociedade” (MANITO, 2008).

Se o principal motivo para se elaborar um plano de cultura, é que a política cultural tenha maior qualidade e transversalidade, muitas coisas devem ser consideradas para que as estratégias definidas tenha sentido e coerência para o território, seja nacional, estadual ou local (MARCÊ in MANITO, 2008). A administração pública como ator principal dessa planificação deve buscar a corresponsabilidade por essas definições não apenas junto à sociedade civil, mais junto aos demais entes federados, a iniciativa privada e em certa medida com as entidades de pesquisa (universidades, escolas técnicas, observatórios etc) (SILVA, 2016). Pois tão importante quanto à ter um órgão responsável pela implementação do plano, é a existência de um órgão de controle e avaliação capaz de realizar de forma contínua e sistemática estudos e informes sobre o impacto da implementação dos planos (SILVA, 2016). Não só dos impactos na área estritamente cultural, mas nas diversas áreas das políticas públicas.

Certamente o caminho a ser seguido reside em deixar de “fazer gestão” utilizando o modelo da Administração Pública Tradicional (APT) e centrar suas decisões e ações no modelo da Nova Gestão Pública (NGP). Considerando que existe notáveis diferença entre a Nova Gestão Pública e a Administração Pública Tradicional, pois para a NGP a “clave reside em deixar de preocupa-se em gerenciar de modo exitoso a administração pública como organização, para pensar estrategicamente em obter um impacto social mediante a gestão de políticas públicas” (TORRENS, 2018). Ou seja, centrar esforços em alcançar resultados e menos em seguir as normas.

Torrens (2018) defini cinco estratégias para a Nova Gestão Pública, dentre elas a Estratégia Central, que foca seus procedimentos em: precisar o rumo. Quer dizer, em utilizar a gestão estratégica para gerar uma direção clara que tenha como foco o alcance dos objetivos de resultados (metas).

É bem verdade que as gestões públicas de cultura, ainda caminham em busca desse “panorama ideal” e ainda estão aprendendo a gerenciar os “ruídos interessados” de determinados atores sociais (BONET in MANITO, 2008). Mas também, é verdade que se encontra em um momento que não sabe bem para onde ir, visto a complexidade de compreender a realidade e do que se espera das políticas públicas de cultura. Afinal como afirmava o ministro Gilberto Gil “o povo sabe o que quer, mas também quer o que não sabe” (informação verbal).



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

Estudo de Casos

4. O Sistema Nacional de Cultura do Brasil

4.1. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A proposta de construção de um sistema nacional de cultura no Brasil, não é nova. Remete a criação do Conselho Federal de Cultura (CFC), em 1967¹⁵, que passou a estimular a criação de conselhos estaduais e conselhos municipais de cultura “para a formação de um sistema nacional de cultura capaz de atender às diversas demandas de planejamento e execução de políticas culturais para o território nacional”, sendo a base desse sistema a integração dos diferentes conselhos as diretrizes do CFC, mas preservada a autonomia de cada um (MAIA, 2012:104). Em 1976 durante a realização do Encontro Nacional de Cultura, as discursões conduzidas pelo CFC, apontavam a necessidade de criação de sistemas nacionais para arquivos, bibliotecas e museus, bem como a integração de ações regionais para a construção de uma política realmente nacional (MINC, 2005).

Essa ideia embrionária, de criação de um sistema nacional que integrasse ações para as políticas públicas de cultura em todo território do país, foi reforçada pela implantação de outros sistemas nacionais, após a constituição de 1988. E ratificada pelo documento “A Imaginação a serviço do Brasil – Programa de Políticas Públicas de Cultura¹⁶” que defendia a implantação de um Sistema Na-

¹⁵ O Conselho Federal de Cultura foi criado pelo Decreto-Lei Nº 74, de 12 de novembro de 1966, mas o CFC só foi instalado em 27 de fevereiro de 1967, pelo presidente Castello Brando, no Palácio da Cultura na cidade do Rio de Janeiro (RJ).

¹⁶ O documento “A Imaginação a Serviço do Brasil” fez parte do plano de governo do Partido dos Trabalhadores, que venceu as eleições presidenciais em 2003, e levou ao poder Luiz Inácio Lula da Silva.

cional de Política Cultural. Além disso, a partir do ano 2000, a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), começou a motivar seus estados membros a criarem sistemas de informações dirigidos a compilar e difundir informações sobre as políticas culturais desenvolvidas não só em âmbito público, mas também privado e de organizações civis, com o intuito de formar um grande banco de dados da região.

Ante esse cenário, a estruturação de um sistema nacional para a cultura foi se tornando relevante no debate das políticas públicas brasileiras, o que alimentava ainda mais a necessidade de um novo enfoque para as políticas públicas culturais.

Em 2003, é nomeado para ministro da cultura, o cantor e compositor Gilberto Gil, que trouxe um novo olhar sobre o Ministério da Cultura e de sua atuação federativa, como afirmou em seu discurso de posse.

Três questões-desafios se impõe, agora, ao Ministério da Cultura: a retomada de seu papel constitucional de órgão formulador e executor de uma política cultural para o País; a sua reforma administrativa e a correspondente capacitação institucional; e a obtenção de recursos financeiros indispensáveis à implementação desta política, seus programas e seus projetos. (...) desafios cujo pano de fundo é a urgente necessidade da volta do Estado ao campo da cultura, no papel estratégico de promotor do desenvolvimento cultural da sociedade brasileira, e criador das condições indispensáveis à construção da cidadania cultural (GIL, 2003)

Para que o estado ocupasse seu papel estratégico na promoção de políticas para o desenvolvimento cultural da sociedade, como defendido por Gil, e anteriormente por Celso Furtado¹⁷, era preciso vencer o cenário de institucionalidade precária, instabilidade das políticas públicas de cultura e a baixa efetividade dos direitos culturais (OLIVEIRA, 2014). Desta forma uma das primeiras medidas adotadas pelo ministro Gilberto Gil, foi à reformulação da estrutura organiza-

¹⁷ Em artigo publicado na Serie Arquivos Celso Furtado (2012), Fábio Magalhães afirma que o ex-ministro Celso Furtado (1986-1988) sempre advogou pelo fortalecimento das instituições públicas de cultura, propondo a ampliação da presença do Estado, mesmo em confronto a teoria neoliberais da época,

cional do Ministério, criando entre outros órgãos, a Secretaria de Articulação Institucional¹⁸ (SAI), que tinha entre seus desafios conduzir todo o processo de construção de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), como estratégia para o desenvolvimento sociocultural e a integração de esforços e recursos dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas (MINC, 2004).

De acordo com Marco Acco¹⁹, a construção do SNC, como “grande condição institucional para as políticas de cultura brasileira”, inicialmente não foi uma ação considerada prioritária entre os diversos órgãos do Ministério da Cultura (entrevista nº 14). Segundo o entrevistado, foi necessária que a SAI travasse uma luta interna, com a contribuição de setores como o de museus e de bibliotecas (posteriormente o Sistema Nacional de Museus e o Sistema Nacional de Bibliotecas), aparada pelas secretarias estaduais e municipais de cultura.

Essa ideia estava na cabeça de muitas pessoas, mas naquele período um dos atores mais importantes era o Márcio Meira²⁰, que liderou dentro do ministério essa empreitada. E, como essa ideia de Sistema Nacional de Cultura não era uma ideia pacífica, não era algo em que todos os dirigentes dentro do MinC tivessem como prioridade, o Márcio com a equipe dele, logicamente com a ajuda de ações de formação e capacitação que foram conduzidas, e que naquele momento foram importantes; e mais alguns setores, especialmente de museus e a área de bibliotecas foram as forças, que junto a sociedade, as prefeituras, especialmente as secretarias municipais de cultura, travaram diante de um histórico de ausências de políticas culturais (Entrevista nº 14).

Apesar da resistência de alguns setores a implantação do SNC, havia uma espécie de consenso entre os gestores públicos e a sociedade de que as políticas

¹⁸ Inicialmente Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural, e depois Secretaria de Articulação Institucional (SAI), e a partir de 2016, Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (SADI).

¹⁹ Segundo Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura, em entrevista concedida em 2015.

²⁰ Primeiro Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura.

públicas para a área cultural deveriam ser integradas levando em consideração três aspectos²¹: a diversidade brasileira, o fortalecimento das instituições públicas de cultura e a economia da cultura. Era um pensamento inovador, mas realista, pois não é possível pensar políticas públicas para um país como o Brasil, sem levar em consideração sua diversidade, sua criatividade e a contribuição econômica da cultura (LEITÃO, 2014). Essa ânsia por fortalecer o papel do estado na formulação de políticas públicas vinha de encontro com a necessidade de estruturação de um sistema realmente nacional para a cultura, tanto que ainda em 2003, o Ministério da Cultura, ao definir suas seis “grandes frentes” de atuação, elegeu como meta prioritária 1, a implementação do Sistema Nacional de Cultura (MINC, 2007).

Em um país complexo como o Brasil, não era tarefa fácil definir um modelo para esse sistema, visto que além da grande quantidade de entes federados, há o fato de que a cultura é uma área dinâmica. O grande desafio a ser enfrentado era a definição de uma estrutura jurídico-política e teórica-conceitual capaz de incorporar a diversidade e complexidade da área cultural (CUNHA FILHO, 2010).

O Ministério da Cultura inicia esse desafio, ainda em 2003, constituindo três grupos de trabalho, cuja missão era construir um amplo diagnóstico cultural: (i) arquitetura e marco legal do Sistema Nacional de Cultura, (ii) formação em gestão de políticas públicas de cultura, e (iii) mapeamento: formação e qualificação em políticas e gestão culturais no Brasil (MINC, 2007).

A partir do documento-base do primeiro grupo de trabalho, com as linhas iniciais para a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, uma ampla discussão com participação dos diferentes atores sociais foi realizada. Além disso, foram tomadas diversas providências institucionais numa espécie de “etapas” de preparação para a implantação do SNC. Essas “etapas” não foram planejadas como um todo coerente, como veremos a seguir, mas cada uma delas contribuiu para a aprovação do Sistema Nacional de Cultura.

²¹ Esses três aspectos iniciais, depois das inúmeras discussões e aprofundamentos foram a base da elaboração das três dimensões da cultura: dimensão simbólica, dimensão cidadão e dimensão econômica.

FIGURA Nº 5: Linha do Tempo do Sistema Nacional de Cultura

| ANO | AÇÃO |
|---------------|--|
| 2005 | <ul style="list-style-type: none">- Publicação do Decreto Federal nº 5.520/2005, que instituiu o Sistema Federal de Cultura e reformulou o Conselho Nacional de Políticas Culturais- Realização da I Conferência Nacional de Cultura- Envio ao legislativo do PL nº 416/2005 que propunha inserir o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal- Mobilização nacional para assinatura dos protocolos de intenções com o Sistema Nacional de Cultura |
| 2008/ 2009 | <ul style="list-style-type: none">- Mobilização nacional para adesão ao Acordo de Cooperação Federativa do Sistema Nacional de Cultura- Realização dos Seminários Estaduais do Sistema Nacional de Cultura |
| 2010 | <ul style="list-style-type: none">- Realização da II Conferência Nacional de Cultura |
| 2012 | <ul style="list-style-type: none">- Aprovação da PEC nº 71/2012 que acrescentou o artigo 216-A a Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Cultura |
| 2013 | <ul style="list-style-type: none">- Realização da III Conferência Nacional de Cultura |

Fonte: Elaboração própria.

É possível afirmar que o primeiro movimento em torno da criação do SNC, foi a instituição do Sistema Federal de Cultura (SFC), através do decreto nº 5.520/2005, tendo por finalidade (i) integrar os órgãos, programas e ações culturais do governo federal, (ii) contribuir com a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil, (iii) articular ações com vista a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura, e (iv) promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (MINC, 2007).

Com a criação do SFC houve a integração dos órgãos públicos de cultura federal, e das demais pessoas jurídicas de natureza cultural, cuja atuação passaria a ser de abrangência nacional. Assim, integraram-se o Ministério da Cultura (MinC), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), a Fundação Biblioteca Nacional (FBN), a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), a Fundação Cultural Palmares (FCP), e posteriormente, o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

Até 2005, as políticas culturais de nível nacional eram implementadas por órgãos federais que mantinham poucas relações entre si, e que não estavam ligados diretamente ao Ministério da Cultura. Alguns desses órgãos públicos haviam sido criados antes do Ministério da Cultura e conservavam certa au-

tonomia em relação as políticas públicas estabelecidas a nível nacional. Para Miceli, essa desarticulação entre os órgão federais ligados à área de cultura, levava a inexistência de uma ideologia, democraticamente aceitável, que pudesse legitimar e orientar as ações, provocando em muitos casos, um confronto aberto de posições radicalmente antagônicas que levava à paralisia decisória, ou uma certa tendência a evitar projetos mais ousados (MICELI, 1984: 9).

Com a criação do Sistema Federal de Cultura passou-se a contar realmente com um sistema de gestão nacional para a área cultural, constituiu-se como elemento básico para a criação de um leito institucional capaz de sentar as bases para a integração de esforços entre os diversos órgãos federais na formulação e implementação de políticas públicas a nível nacional. É possível perceber certos avanços nesta ação articulada, mesmo que até hoje essa integração ainda não tenha acontecido como esperado, tem avançado continuamente (SILVA, 2007).

O mesmo decreto que instituiu o SFC, reformulou o Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), dispondo sobre sua composição e funcionamento e estabelecendo-o como órgão integrante da estrutura do Ministério da Cultura, tendo por finalidade propor a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional (MINC, 2007).

Criado em 1992, o CNPC não chegou a ter um papel importante na definição e implementação das políticas desenvolvidas, tendo passado por momentos de altos e baixos em sua atuação (MICELI, 1984). Apesar de reformulado em 2005, só teve seu funcionamento efetivo em dezembro de 2007, sendo integrado por cinco instâncias: plenário, comitê de integração de políticas culturais²², colegiados setoriais, comissões temáticas ou grupos de trabalho e conferência nacional de cultura (MINC, 2007).

O CNPC têm caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e avaliativo, sendo deliberativo no que concerne às diretrizes gerais do Sistema Nacional de Cultura, do Plano Nacional de Cultura e à aprovação do Regimento da Conferência Nacional de Cultura; fiscalizador sobre a aplicação dos recursos do sistema federal de financiamento da cultura; avaliativo no acompanhamento da execução do Plano Nacional de Cultura; e consultivo para outras matérias a ele submetidas (MINC, 2013b).

Segundo Bernardo Machado, há muito debate e questionamentos sobre até onde vai o poder decisório do CNPC, principalmente quando cotejado

²² Instância que reúne os dirigentes do Ministério da Cultura, encarregados de articular as agendas e organizar a pauta de trabalho das diferentes instâncias do CNPC.

com as atribuições do ministro de Estado. Mas apesar dos amplos debates, as disputas em geral têm sido dirimidas pelo diálogo entre os membros da sociedade e do poder público, especialmente porque houveram pautas importantes a serem tratadas.

De 2007 a 2012, estiveram na pauta do Conselho assuntos importantes para o mundo da cultura, com destaque para a discussão e deliberação sobre o documento básico e o projeto de lei do Sistema Nacional de Cultura, do Plano Nacional de Cultura e de suas 53 metas, bem como, as diretrizes anuais para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Cultura e a revisão da lei de incentivo à cultura, entre outros (Entrevista nº 02).

A política pública brasileira tem como um de seus maiores desafios à criação de mecanismos que assegurem a continuidade dos projetos e ações, com a participação da sociedade civil. O fortalecimento dos conselhos vem pouco-a-pouco contribuindo para assegurar essa continuidade, pois garanti a participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada (SILVA, 2007). A existência de um conselho de tipo democrático, como o Conselho Nacional de Política Cultural, não assegura que todos os agentes culturais serão imediatamente acolhidos e nem que os males de uma cultura política ainda marcada por nuances de autoritarismo serão sanados (MACHADO, 2013). Todavia, mesmo com limitações, o CNPC é um importante espaço de discussão que contribuiu significativamente para a definição e aprovação do Sistema Nacional de Cultura, bem como para a permanência de suas ações nos momentos de retrocesso e retomada ocorridos nos últimos anos (GOMES, 2009).

Outro movimento importante, que contribuiu para a aprovação do SNC, foram as articulações com estados e municípios. Como entes federados autônomos, os estados e municípios precisam firmar instrumentos jurídicos para aderir aos diversos sistemas nacionais existentes no país, e com o Sistema Nacional de Cultura não é diferente. Ainda em 2005, o Ministério da Cultura, num esforço para legitimar junto ao legislativo e a própria sociedade civil, a necessária aprovação do SNC, mobilizou estados e municípios a assinarem um “Protocolo de Intenções” (GOMES, 2009). Esse protocolo tinha como objetivo, fazer com que os entes federados firmassem o compromisso de implantarem Sistemas de Cultura em seu âmbito de atuação.

Dentre os diversos esforços em torno dessa adesão, podemos citar como exemplo o projeto²³ desenvolvido pela Secretaria Estadual de Cultura do Ceará, entre os anos 2005-2006, que através de visita as Câmaras Legislativas Municipais, sensibilizou todos os 184 municípios cearenses a assinarem o protocolo de adesão (LEITÃO, 2014). Além do estado do Ceará, muitos outros estados e municípios se comprometeram com a implantação de seus sistemas de cultura, sendo que no final de 2006, haviam assinado o protocolo 21 estados e 1.967 municípios (GOMES, 2009). A vigência do protocolo de intenções esgotou-se no final de 2006, mas essa primeira fase de mobilização foi muito importante para a divulgação, sondagem de interesse, e discussão sobre a necessidade de se criar sistemas de cultura nos estados e municípios brasileiros.

No ano de 2008, deu-se início a uma nova mobilização para a adesão ao SNC, desta vez por meio da assinatura de um “Acordo de Cooperação Federativa”, que, mas que uma intenção, é uma convenção entre Governo Federal e os demais entes federados, cujo compromisso é a atuação conjunta para a implantação dos componentes estruturantes do SNC. Esse acordo, expressa o compromisso dos signatários com a continuidade das políticas públicas nas três esferas do governo e a participação e responsabilização dos entes no desenvolvimento das atividades e da diversidade cultural brasileira (MINC, 2013b).

As conferências, como espaços públicos e democráticos de deliberação coletiva sobre diretrizes para a estruturação e condução das políticas públicas a serem implementadas pelos governos, foram fundamentais no processo de elaboração e aprovação do Sistema Nacional de Cultura, em todas as suas três edições: 2005, 2010 e 2013.

A I Conferência Nacional de Cultura (I CNC), realizada em 2005, com o tema “a interação do Estado e da sociedade na construção da política pública de cultura”, foi a primeira experiência nacional na área da cultura, de uma ação coordenada entre os entes federativos e destes com a sociedade civil. Para Marco Acco, naquele momento, havia uma grande demanda de discussões sobre políticas públicas culturais represada pela sociedade e a conferência foi espaço importante nesta oitava (Entrevista nº 14). Isso vem de encontro com o afirmado por Marcio Meira, de que a I CNC foi uma estratégia para estimular e induzir a mobilização da sociedade civil e dos governos em torno da constituição de um novo modelo de gestão de políticas públicas para o país, mas também de referência inicial para a elaboração do Plano Nacional de Cultura (Entrevista nº 13).

²³ Projeto Secult Itinerante, vencedor do prêmio cultura viva de melhor gestão em 2006.

Após a conclusão da conferência, e contando com seus subsídios e o apoio do Conselho Nacional de Política Cultural, o Ministério da Cultura elaborará, como determina a Constituição Federal em seu artigo 215, o projeto de lei detalhando o Plano Nacional de Cultura, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 2006. Este será um passo determinante na consolidação de uma política pública de cultura no Brasil, com a institucionalização legal não somente do Plano, mas também do Sistema Nacional de Cultura, instrumento operacional dessa nova concepção de gestão pública da cultura (MINC, 2007).

A II Conferência Nacional de Cultura (II CNC), realizada em 2010, com o tema “cultura, diversidade, cidadania e desenvolvimento”, foi um momento decisivo tanto para aprofundar o debate, como para o fortalecimento político do SNC, visto que, das 32 propostas aprovadas, 20 faziam referência ao sistema. Além disso, a proposta específica sobre a necessidade de implementação do SNC, foi a mais votada obtendo 88,6% do total de votos (754 votos) (MINC, 2011b).

A III Conferência Nacional de Cultura (III CNC), realizada em 2013, com o tema “uma política de estado para a cultura: desafios do Sistema Nacional de Cultura”, teve como foco de discussão a institucionalização definitiva do SNC. Isso fica claro através da proposta que dizia ser urgente a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei Complementar que “regulamente o SNC mediante o texto encaminhado pelo Ministério da Cultura em 19/12/2012, resultado de um intenso e profundo trabalho técnico e político com a participação dos três entes federados e da sociedade civil” (MINC, 2013b).

A cada conferência nacional realizada, a pressão para a aprovação e regulamentação do SNC pelo legislativo nacional se fortalecia e ganhava robustez. Visto ser esse método de escuta a sociedade, referendado por diversos acordos internacionais sobre cultura, como a Declaração do México (1982), a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) e, ainda, pela Agenda 21 da Cultura, aprovada no Fórum Universal das Culturas (2004). E por possibilitar o fortalecimento “de uma agenda ampla, definidas pela força viva da sociedade e da democracia brasileira, indo além da pauta oficial do governo”, como afirmou o ministro da cultura Juca Ferreira (MINC, 2013b).

Como visto anteriormente, foi a partir do documento-base elaborado por um grupo de especialistas convocados pelo Ministério da Cultura, que foram tra-

çadas as linhas iniciais de uma estrutura para o Sistema Nacional de Cultura. A partir desse documento, uma série de discussões aconteceram, sendo a primeira dela no plenário do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC), resultando na aprovação do documento: Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura (agosto/2009), com a orientação de que essa proposta deveria ser aprofundada e revisada em diversos seminários estaduais a serem realizados nos 26 estados e no Distrito Federal.

A constituição do Sistema Nacional de Cultura foi objeto de inúmeras reuniões públicas, negociações com o Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, com o Fórum dos Secretários e Dirigentes de Cultura das Capitais e Regiões Metropolitanas e estudos técnicos, que culminaram com a proposta apresentada ao Conselho Nacional de Política Cultural na sua reunião realizada nos dias 16 e 17 de junho de 2009. A Comissão Temática constituída pelo CNPC apresentou seu relatório na reunião realizada nos dias 25 e 26 de agosto de 2009, tendo o Plenário, por unanimidade, aprovado o documento intitulado “Sistema Nacional de Cultura: estruturação, institucionalização e implementação” (MINC, 2012).

Os seminários estaduais, realizados entre julho e dezembro de 2009, foram fundamentais para a finalização da arquitetura do SNC e para o conhecimento dos gestores públicos sobre a composição dos elementos do referido sistema. No final de 2009 a versão final estava pronta, aprovado pelo CNPC e amplamente divulgado através da cartilha, Sistema Nacional de Cultura: estruturação, institucionalização e implementação (MINC, 2011a).

A elaboração de um plano de cultura para o país teve início no mesmo período da construção da arquitetura do SNC. Mas amparado por uma boa equipe técnica, pelo resultado das duas primeiras conferências de cultura, e pelas oficinas e seminários realizados em todos os estados e no Distrito Federal conseguiu ser aprovado pelo legislativo antes do SNC (GOMES, 2009).

O Plano Nacional de Cultura foi aprovado pelo congresso nacional no ano de 2010. Com a aprovação do plano, a institucionalização do SNC passou a ser uma exigência legal, na medida em que o § 1º do artigo 3º estabelece que “o Sis-

tema Nacional de Cultura, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil” (MINC, 2013c). É claro que esse reforço legal, vinha de encontro às discussões que aconteciam em todo o território nacional, para a aprovação de um sistema nacional para a área cultural.

Cada uma dessas “etapas” tiveram suas parcelas de contribuições para a aprovação do SNC, no entanto durante esses primeiros anos de articulações, os processos não ocorreram de forma pacífica e tranquila. Com a disputa interna²⁴, dentro do Ministério da Cultura, entre o grupo mais afinado aos programas de governo e aqueles agentes que não se sentiam comprometidos com tais formulações - mesmo que não discordassem necessariamente de todas elas - as ações de implantação do SNC, que vinham crescendo significativamente perderam força e vigor entre os anos 2007 e 2008, e com isso os passos seguintes de maior relevância no que se refere diretamente ao SNC só ganharia força novamente em 2009 (BARBALHO, 2014).

Vale ponderar que apesar das ações de articulação e mobilização do SNC terem sido retomadas aos poucos entre 2009 e 2010, foi somente em 2011 quando a SAI passar por uma reformulação, que se defini novamente a implantação do Sistema Nacional de Cultura como foco principal de sua ação.

Em 2011, no governo Dilma, e com Ana de Hollanda como Ministra da Cultura, a SAI passa por uma reformulação na qual, significativamente, a implantação do SNC passa a ser seu foco principal. Este momento configura-se, portanto, como um marco no sentido do Sistema voltar a ocupar uma centralidade entre os projetos do Ministério, lugar que já tinha ocupado no primeiro governo Lula, durante a passagem de Meira e sua equipe (BARBALHO, 2014).

Pode-se afirmar que o processo de estruturação do SNC, desde a sua formulação até sua aprovação, passou por momento de grandes avanços, significativos retrocesso e retomada das ações sem ter perdido o apoio popular e a colaboração dos gestores públicos das diferentes esferas nacionais (SILVA, 2016). Nas palavras de Marco Acco, a aprovação do Sistema Nacional de Cultura e uma

²⁴Essa disputa culminou com a saída do Secretário de Articulação Institucional, Márcio Meira, sendo substituído pelo Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, Marco Acco, que acumulou a duas áreas e obviamente não teve como dá a mesma agilidade e atenção ao SNC.

resposta à fragilidade de pessoas, equipes, instituições, recursos orçamentários, formação... enfim, dos componentes básicos de qualquer sistema de políticas públicas (Entrevista nº 14).

4.2. A ARQUITETURA JURÍDICO-POLÍTICA

É certo que a grande motivação para implantar o Sistema Nacional de Cultura (SNC) veio dos resultados alcançados por outros sistemas de articulação de políticas públicas instituídos no Brasil, particularmente do Sistema Único de Saúde (SUS). A experiência do SUS mostrou que o estabelecimento de 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 asseguraram maior efetividade e continuidade das políticas públicas de saúde (MINC, 2009).

Essa inspiração inicial nos demais sistemas nacionais foi importante. Todavia era preciso muito diagnóstico, reflexão e discussão de como deveria ser a estrutura de um sistema para as políticas públicas de cultura, em um país com uma rica diversidade cultural, dimensões continentais e realidades culturais distintas.

As políticas públicas são muito distintas entre si, não dá pra copiar o sistema de saúde literalmente. Algumas coisas até dar para copiar, mas outras coisas são muito distintas. Só pra comparar, cito dois movimentos que ocorrem no mesmo período: o Sistema Nacional de Assistência Social e o Sistema Nacional de Cultura. No campo social você ver claramente a intenção em construir equipamentos públicos, já na cultura além dos equipamentos públicos você tem que prever a produção cultural que é feita privadamente por grupos e indivíduos (Entrevista nº 14).

Desde o início, estava claro que a utilização das mesmas arquiteturas dos demais sistemas não atendia a necessidade do sistema de cultura, por apresentarem um formato jurídico estático²⁵. Sendo a cultura uma área que por prin-

²⁵ Definição de formato jurídico: estático e dinâmico, do livro *Federalismo Cultural e o Sistema Nacional de Cultura* (Humberto Cunha, 2010).

cípio promove a liberdade, seria fundamental que mesmo sem prejuízo da estabilidade e segurança legais, ser constituído em um formato mais dinâmico (CUNHA FILHO, 2010).

Assim, o Ministério da Cultura, entendeu ser o modelo de sistema misto o ideal para a arquitetura jurídico-política do SNC.

A arquitetura mais apropriada para a organização sistêmica da cultura, em razão de sua complexidade, seria a que combinasse o estático e o dinâmico. (...) Um sistema misto. (...) constituído de um núcleo estático, formado por elementos considerados pilares da constituição do sistema, e um dinâmico, onde se estabelecem os processos de negociação e pactuação (MINC, 2011).

Um dos argumentos mais fortes na escolha do modelo de sistema nacional misto, era permitir que fossem consideradas as especificidades da administração pública de cada ente federado e as características da diversidade da área cultural, possibilitando, desta forma, maior flexibilidade na implementação estadual e municipal (MINC, 2011a).

Tornava-se claro, que a arquitetura jurídico-política do SNC teria que ser mista, especialmente para responder as questões relacionadas ao fato das competências comuns. A Constituição Federal determina que os entes públicos têm competências comuns sobre a legislação cultural, e tal competência significa a edição de preceitos gerais pela união e de normas específicas pelos demais entes (CUNHA FILHO, 2010). Mesmo para alguém sem qualquer noção do que seja "ações sistêmicas" ou "teoria do federalismo" perceberá que uma tarefa atribuída a várias pessoas, não deixa claro de quem é a responsabilidade sobre ela (CUNHA FILHO, 2010). Essa falta de entendimento reforçada pela ausência de clareza quando a atribuição de responsabilidades ou competências entre união, estados e municípios, motivava a necessidade de reflexão sobre como deveriam se estabelecer essas ações sistêmicas, dentro do federalismo cultural brasileiro.

Assim, cada vez que as discussões se aprofundavam, cada vez que as atuações entre os entes federados eram realizadas, cada vez que os gestores públicos definiam ações conjuntas, mas tornava-se necessária a implantação de um sistema flexível para as políticas culturais nacionais.

Para Humberto Cunha - um dos responsáveis pela proposta de estruturação do SNC - o modelo de um sistema misto para a cultura, apresenta-se como o ideal.

Pois proporciona múltiplas possibilidades de definir as responsabilidades dos entes públicos em um sistema de cultura, já que os modelos tradicionais exibem estranhamento porque se assentam em critérios estáticos, quando a lógica da cultura exige algo dinâmico (CUNHA FILHO, 2010).

Desta forma, a arquitetura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura, foi constituída com características de sistemas estáticos e dinâmicos, no que se convencionou denominar de sistema misto. Onde a parte estática seria a estrutura básica composta por nove elementos (subsistemas), e a parte dinâmica se constituiria da autonomia de cada ente em organizar a respectiva política cultural.

Finalmente no dia 30 de maio de 2012, o Sistema Nacional de Cultura foi aprovado através do Projeto de Emenda Constitucional nº 71/2012, que acrescentou o artigo 216-A a Constituição Federal.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (CF, 1988).

Foram 10 anos (de 2003 a 2012) entre diagnóstico, planejamento das ações, definição de uma arquitetura jurídico-política, consultas populares e articulações com o legislativo. Parece muito tempo, mas não é. Especialmente se lembramos que o projeto só começou a tramitar na Câmara dos Deputados no ano de 2005.

Durante a solenidade de aprovação do artigo 216-A, a então Ministra da Cultura Marta Suplicy, afirmou que “o Congresso Nacional e o Executivo hoje fazem história. É como se estivéssemos entregando à nação brasileira a certidão de nascimento da Política de Estado da Cultura”, e reforçou dizendo que o desafio tornava-se ainda maior, pois era “preciso fazer a criança andar com as próprias pernas” (informação verbal).

O SNC estar baseado em um modelo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, tendo como órgão gestor e coordenador o Ministério da Cultura, em âmbito nacional; e as secretarias estaduais/distrital e municí-

pais de cultura (ou equivalentes) em seu âmbito de atuação (MINC, 2011a). Suas diretrizes já estavam estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, mas foram reforçadas no texto constitucional, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura (CF, 1988).

O mesmo artigo constitucional que instituiu o SNC definiu que uma lei federal deve dispor sobre sua regulamentação, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. E reforçou a necessidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

Para o Ministério da Cultura, o SNC, à semelhança de outros sistemas de políticas públicas, tem como objetivo a articulação entre os entes federados e a sociedade dando organicidade, racionalidade e estabilidade às políticas públicas de cultura, sendo sua finalidade principal a garantia do efetivo exercício dos direitos culturais (MINC, 2011a).

Baseado em um modelo de arquitetura jurídico-política misto, o SNC definiu diferentes modelos de composição, para os três entes federados. Composto de elementos prioritários e elementos a serem incorporados à medida que os municípios alcancem os estágios iniciais.

O Brasil é uma federação heterógena sob o prisma de suas capacidades econômicas e administrativas, o que dificulta o processo de implementação de

qualquer sistema nacional. Assim, como estabelecer componentes para um sistema nacional de cultura, que atenda as diferentes particularidades? Para o MinC, essa sempre foi uma preocupação, pois para ele “não se trata de colocar uma camisa de força” (ao adotar um modelo de arquitetura fechado), mas de fortalecer a política pública de cultura (MINC, 2007). Com esse pensamento definiu-se como elementos constitutivos dos sistemas de cultura, os seguintes componentes:

FIGURA Nº 6: Componentes do Sistema Nacional de Cultura



Fonte: Ministério da Cultura, 2010.

- a) Órgão Gestor de Cultura: organismos da administração pública responsáveis pelas políticas públicas culturais em cada um dos âmbitos de atuação (municipal, estadual/distrital e federal).
- b) Conselho de Política Cultural: instâncias colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo sobre a área cultural, tendo na sua composição, no mínimo 50% de representantes da sociedade civil.
- c) Conferência de Cultura: espaços de participação social onde ocorre a articulação entre poder público e sociedade civil para analisar a conjuntura da área cultural e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de cultura, que devem auxiliar a elaboração ou revisão do plano de cultura.

- d) Sistema de Financiamento a Cultura: conjunto de mecanismos de financiamento público a cultura, podendo ser composto por: orçamento público, fundo, incentivo fiscal e investimento. Sendo o orçamento público a modalidade de financiamento onde os recursos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) são aplicados sem previsão de retorno, para a execução de projetos culturais apoiados diretamente pelo órgão gestor da cultura. Fundo, a modalidade de financiamento com a qual os recursos, são, em geral, aplicados sem expectativa de retorno, sendo os projetos beneficiados escolhidos por meio de seleção pública. Incentivo fiscal, a modalidade de financiamento com a qual o recurso é originário de renúncia fiscal, sendo os projetos culturais selecionados pelo poder público, com vistas à obtenção de patrocínio ou doação de recursos que podem ser deduzidos dos impostos devidos pelo patrocinador ou doador, dentro de limites estabelecidos em lei que define os percentuais de participação do patrocinador (pessoa física ou jurídica) em contrapartida à participação do Poder Público (renúncia fiscal). E investimento, a modalidade de financiamento público com a qual o recurso é aplicado com vistas a um retorno do capital investido, destinados a projetos sustentáveis, com possibilidade de retorno comercial, e é realizado por intermédio de agentes financeiros credenciados.
- e) Plano de Cultura: instrumento de gestão que tem por finalidade o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas de cultura com duração decenal e aprovado pelo legislativo de cada uma das esferas de atuação.
- f) Sistemas Setoriais de Cultura: conjunto de organismos ou equipamentos culturais de uma determinada área cultural, com a finalidade de integrar ações, projetos e programas por meio de instâncias colegiadas integradas pelo poder público e a sociedade civil. Como por exemplo, o sistema de bibliotecas, sistemas de museus, e sistema de patrimônio.
- g) Comissões Intergetores Tripartite e Bipartite: instâncias de negociação e pactuação sobre acordos relativos aos aspectos operacionais da gestão do SNC. A Comissão Integradora Tripartite (CIT) é organizada em âmbito nacional com integrantes da esfera federal, estadual e municipal; Já a Comissão Integradora Bipartite (CIB) é organizada em nível estadual com a participação de integrantes da esfera estadual e municipal. Devem ter caráter permanente e funcionar como órgão de assessoramento aos conselhos de cultura.

- h) Sistema de Informações e Indicadores Culturais: banco de dados referente a bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultura disponível ao público, tendo como finalidade integrar os cadastros culturais e os indicadores a serem coletados pelos estados e municípios.
- i) Programa Nacional de Formação na Área Cultural: estratégia para a implementação e gestão do sistema de cultura, já que a área se ressentia de profissionais com conhecimento e capacitação no campo da gestão de políticas públicas.

Esses elementos constitutivos são gerais, mas a partir deles se estabeleceram componentes mínimos para os demais entes federados. Sendo que o Ministério da Cultura, como órgão máximo do sistema de cultura, deve ter todos os elementos constitutivos exigidos, pois deve orientar a conduta dos demais entes federados.

Sistema Estadual ou Distrital de Cultura

FIGURA Nº 7: Componentes do Sistema Estadual ou Distrital de Cultura



Fonte: Ministério da Cultura, 2010.

Os estados e o distrito federal devem ter seus sistemas, compostos pelos mesmos elementos do sistema nacional, mas com ações apenas em seu âmbito de atuação.

Sistema Municipal de Cultura

FIGURA Nº 8: Componentes do Sistema Municipal de Cultura



Fonte: Ministério da Cultura, 2010.

No âmbito municipal, os sistemas de cultura, devem ser compostos por cinco componentes prioritários (plano, conferência, secretaria, conselho e sistema de financiamento), e dependendo do porte do município e de sua realidade cultural, poderá contar com os demais componentes (sistemas setoriais, sistema de informações e indicadores e programa de formação).

É fácil perceber que nem todos os municípios têm condições materiais, técnicas e políticas de implantar os componentes do Sistema Nacional de Cultura simultaneamente, daí a divisão entre componentes prioritários e componentes secundários. Desta forma, os Sistemas Municipais de Cultura para serem considerados implementados devem contar apenas com os componentes prioritários.

Podemos observar que para cada um dos sistemas existe uma estrutura exigida para seu funcionamento. Estas estruturas estão divididas em: (i) coordenação, (ii) instâncias de articulação, pactuação e deliberação, (iii) instrumentos de gestão, e (iv) sistemas setoriais de cultura.

QUADRO Nº 4: Componentes dos Sistemas de Cultura

| NACIONAL | ESTADUAL/DISTRITAL | MUNICIPAL |
|---|--|---|
| COORDENAÇÃO | | |
| a) Ministério da Cultura | a) Secretaria Estadual ou Distrital de Cultura ou órgão equivalente | a) Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente |
| INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO, PACTUAÇÃO E DELIBERAÇÃO | | |
| b) Conselho Nacional de Política Cultural c) Conferência Nacional de Cultura d) Comissão Intergestores Tripartite | b) Conselho Estadual ou Distrital de Política Cultural c) Conferência Estadual ou Distrital de Cultura d) Comissão Intergestores Bipartite | b) Conselho Municipal de Política Cultural c) Conferência Municipal de Cultura |
| INSTRUMENTOS DE GESTÃO | | |
| e) Plano Nacional de Cultura f) Sistema Nacional de Financiamento à Cultura g) Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais h) Programa Nacional de Formação na Área da Cultura | e) Plano Estadual ou Distrital de Cultura f) Sistema Estadual ou Distrital de Financiamento à Cultura g) Sistema Estadual ou Distrital de Informações e Indicadores Culturais h) Programa Estadual de Formação na área de Cultura | d) Plano Municipal de Cultura e) Sistema Municipal de Financiamento à Cultura |
| SISTEMAS SETORIAIS DE CULTURA | | |
| i) Sistema Nacional de Patrimônio Cultural j) Sistema Brasileiro de Museus l) Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas m) Outros que venham a ser constituídos | i) Sistema Estadual de Patrimônio Cultural j) Sistema Estadual de Museus l) Sistema Estadual de Bibliotecas Públicas | |

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério da Cultura, 2010.

Como vimos anteriormente, sistema é um conjunto de elementos que interagem entre si e com o ecossistema (ambiente), formando um todo organizado, tendo sempre um propósito a ser resolvido. Neste sentido, a institucionalização e o funcionamento de cada um dos componentes do SNC, isoladamente, não constituem um sistema. Para que haja um funcionamento sistêmico, é necessário que estes componentes se inter-relacionem e seus propósitos sejam alcançados.

Essa relação sistêmica deve acontecer entre os componentes do próprio Sistema Nacional de Cultura e deste com os demais sistemas de cultura. É como se o SNC tivesse que realizar constantemente os movimentos de rotação – interagindo de forma sistêmica entre seus próprios componentes; e de translação – interagindo com os demais sistemas de cultura existentes e as demais políticas setoriais.

De acordo com o Ministério da Cultura, ao realizar a interação com seus próprios componentes (subsistemas), o SNC (movimento de rotação) deve oportunizar que: (i) o órgão gestor forneça as condições necessárias ao funcionamento do conselho de política cultural por meio de uma coordenação ou secretaria executiva e preveja orçamento para seu funcionamento e o cumprimento dos seus objetivos; (ii) as diretrizes aprovadas nas conferências de cultura sejam levadas em consideração e constem no documento-base do plano de cultura; (iii) o conselho de política cultural coordene e aprove as conferências de cultura e participe da formulação, aprovação e fiscalização do plano de cultura; (iv) o órgão gestor assegure o funcionamento do fundo de cultura, fiscalizado por um comitê e pelo conselho de política cultural que acompanha e fiscaliza a aplicação dos recursos com base nas políticas culturais definidas no plano de cultura; (v) as comissões intergestoras pactuem as competências e responsabilidades entre os entes federados e estabeleçam as estratégias de descentralização, distribuição e partilha de recursos do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais; (vi) os dados do sistema de informações permita criar indicadores que possam contribuir na definição e avaliação das metas estabelecidas pelo plano de cultura; (vii) os sistemas setoriais sejam responsáveis pela implementação das ações setoriais estabelecidas no plano de cultura, com assento e representação no conselho de política cultural; e (viii) o aperfeiçoamento técnico dos gestores, servidores e conselheiros de cultura sejam previstos e constem no plano de cultura para que os recursos sejam assegurados (MINC, 2011a).

Ao realizar a atuação sistêmica entre os sistemas de cultura e demais áreas setoriais (movimento de translação), o SNC deve oportunizar que: (i) os sistemas de cultura sejam nacional, estadual, distrital ou municipal promovam um modelo de gestão comum e compartilhado cujo fundamento está no princípio da cooperação entre os entes federados, através da inter-relação entre as conferen-

cias de cultura, os planos de cultura, os sistemas de informações e indicadores culturais, os programas de formações, os sistemas setoriais e os fundos de cultura; (ii) a relação entre os sistemas de cultura e as demais áreas setoriais seja solidária, possibilitando que haja uma efetiva cooperação entre os entes federados e os agentes públicos e privados atuantes na área cultural, os participantes atuem de forma integrada evitando que haja duplicidade e desperdício de esforços, e as políticas culturais sejam pensadas com uma visão ampla, associada às demais políticas públicas, em especial, com as da educação, da comunicação, da ciência e tecnologia, do planejamento urbano, do desenvolvimento econômico e social, da indústria e comércio, das relações exteriores, do meio ambiente, do turismo, do esporte, da saúde, dos direitos humanos e da segurança (MINC, 2011a).

Como se observa até o momento, o Sistema Nacional de Cultura, defini seus componentes ou subsistemas e a relação sistêmica que devem propiciar de forma bastante simples, porém funcional. Entretanto, as complexidades de decisões na área, a pluralidade de atores e a ausência de mecanismos estáveis de decisão, e a fragilidade dos processos de planejamento estratégico explica, em parte, as dificuldades na consolidação do SNC, como veremos nas reflexões a seguir.

4.3. REFLEXÕES SOBRE O CASO

O Sistema Nacional de Cultura, ao ser analisado em sua estrutura jurídico-política, cumpre com os elementos básicos necessários a estruturação de um sistema de políticas públicas, pois apresenta com clareza seus componentes, a relação que devem ser estabelecidas, e o propósito para o qual foi constituído. Uma arquitetura capaz de cumprir com esses elementos básicos é fundamental para que o sistema funcione e alcance os objetivos que motivaram sua constituição. No entanto, para que um sistema realmente alcance o propósito que o motivou, é necessário a análise dos tipos de interações que ocorrem, considerando a complexidade das relações inter e extra sistema e os resultados que daí podem ser gerados.

Inicialmente, podemos afirmar que o Ministério da Cultura, nos últimos anos (com menor intensidade a partir de 2016) realizou avanços significativos no sentido de colocar a cultura dentro da agenda política do governo, fazendo com que ela deixasse de ter um papel secundário entre as políticas governamentais, e o Sistema Nacional de Cultura teve papel chave nesse processo. Visto que, a criação de um sistema nacional e descentralizado representa o reconhecimento da autonomia das três esferas de governo na execução e no fomento de ações

culturais, mas também reconhece os efeitos sinérgicos e potencializadores da atuação conjunta (LEITÃO, 2014).

É bem verdade que esses avanços não ocorreram de forma linear e sem esforços, pois alternaram momentos de grandes conquistas e outros de pequena relevância, muito menos que a implantação do SNC esteja concluída. Ainda não há a compreensão do que significa um sistema nacional público para a cultura, no que diz respeito à atuação de cada ente federado, isso impediu a concretização de seu ciclo de implantação, que na visão de Marco Acco, “acontece pela ausência de reflexão e visão sistemática, do próprio Ministério da Cultura, sobre o tema” (Entrevista nº 14).

Visão sistêmica é elemento indispensável para a consolidação do SNC, visto a complexidade que o envolve ao ser definido em uma arquitetura com elementos fixos e atuação de caráter dinâmico (arquitetura mista). Definir com clareza como essa arquitetura mista deve atuar no ciclo das políticas públicas é o grande desafio do SNC na atualidade. Com a definição clara do papel de cada ente federados na atuação sistêmica, certamente ocorreria uma profunda mudança na gestão cultural brasileira.

Há um longo caminho a ser percorrido até que isso aconteça, mas certamente o início reside na adesão dos entes federados ao Sistema Nacional de Cultura. Onde estados e municípios²⁶, ao assinarem o acordo de cooperação federativa, demonstram ter confiança nos resultados positivos a serem alcançados conjuntamente.

Como não poderia deixar de ser, a adesão dos municípios e estados é significativa, visto que a construção do SNC teve como principais articuladores os gestores públicos municipais e estaduais. Ao serem analisados os números de entes federados que assinaram o acordo²⁷, identifica-se que no final de 2010, apenas 363 (6,5%) municípios e 01 (3,7%) estado encontravam-se formalmente integrado²⁸, mas é preciso considerar que em 2010, o SNC não existia de fato, era apenas uma “ideia” do que viria a ser. Em janeiro de 2018, todos os estados (100%) e 2.553 municípios (45,8%) contavam com seus acordos assinados, publicados e em vigência junto ao Governo Federal²⁹.

²⁶ Para fins de cálculos das metas do PNC, será usado como parâmetro o ano base 2010, considerando o total de 5.565 municípios.

²⁷ Dados do Portal de Monitoramento do SNC/MinC.

²⁸ Consideram-se entes formalmente integrados, os com Acordo de Cooperação Federativa assinados e publicados no Diário Oficial da União.

²⁹ Dados do Portal do SNC/MINC em 24 de janeiro de 2018.

Com a formalização do acordo, os entes federados demonstram que estão dispostos a práticas colaborativas, descentralizadas e participativas. Para o Ministério da Cultura com a adesão, estados e municípios tem o desafio de construir seus sistemas de cultura, sendo o primeiro passo a criação ou reestruturação de um órgão gestor para a cultura.

De acordo com informações da Pesquisa Básicas Municipais, no Suplemento de Cultura 2014 – IBGE/MUNIC-2014³⁰, dentre os 5.570 municípios brasileiros, 5.260 (94,5%) tinham alguma estrutura organizacional para tratar das políticas públicas de cultura, seja departamento, coordenação, fundação ou secretaria. Ao comparamos esses dados com os de 2006, constatamos que houve um declínio no percentual de municípios brasileiros com estrutura de cultura, passando de 5.426 (97,5%) para 5.260 (94,5%). Mas apesar do decréscimo no número de municípios, percebe-se maior especialização dessas estruturas, visto o aumento significativo de municípios com secretarias que tratam especificamente do tema cultural. Claro que o fato de haver uma secretaria autônoma para cultura nos organogramas municipais não significa necessariamente que nos locais onde isso ocorre o trato da área seja mais eficiente, ágil e substantivamente melhor (GOMES, 2009). No entanto a pesquisa constata que os municípios com órgãos gestor exclusivos para a cultura são também os que apresentavam maiores percentuais de instrumentos de gestão, participação e mecanismos de financiamento (IBGE, 2014).

Mas apesar dos avanços, um dos maiores desafios a serem enfrentados, no processo de institucionalização da cultura, é o da existência do movimento de criação, extinção e recriação de secretaria de cultura em nível municipal. O que causa um constante processo de descontinuidade administrativa, tanto nos níveis de estrutura como nos de implementação de projetos, de manutenção de ações e de coordenação dos sistema de cultura.

O SNC prevê, como um dos componentes prioritário, a existência de instâncias de participação sociais: conferências e conselhos de política cultural. É fácil constatar que as conferências são o melhor exemplo de atuação sistêmica, seja desta com os demais componentes do sistema, seja com a sociedade. Segundo Lia Calabre, ao adotar o mecanismo de conferencias, as administrações públicas foram obrigadas a interagir não só com as organizações culturais, mas com a população em geral, visto que muitos seguimentos da sociedade foram convidados pela primeira vez a refletirem e discutirem sobre o papel da cultura e das políticas públicas culturais no cotidiano de suas comunidades

³⁰ Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada anualmente pelo IBGE.

(CALABRE, 2014). Apenas para citar um exemplo, a III Conferência Nacional de Cultura realizada em 2013, contou com a participação de mais de 450 mil pessoas em suas etapas municipais, estaduais, virtual e nacional fomentando um debate importante para o setor que resultou na aprovação de 64 propostas prioritárias, através do voto de aproximadamente 1.500 delegados presentes na etapa final (nacional) oriundos de todos os estados brasileiros (MINC, 2013b).

Os conselhos de cultura ou de política cultural, vem se estabelecendo como canais de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixou de ser apenas um direito, e passou a ser uma realidade pois possibilitou a discussão de toda sociedade em uma área tradicionalmente esquecida pelas políticas públicas. A Pesquisa Básicas Municipais, no Suplemento de Cultura 2014, e adiante IBGE/MUNIC-2014, demonstra que todos os estados da federação e que 2.151 (38,6%) municípios contam com Conselho Municipal de Política Cultural, percentuais bem superiores ao ano de 2006, que apresentava apenas 948 (17,0%) de instâncias colegiadas municipais para a área cultural (IBGE, 2014). Em 2016 o Ministério da Cultura divulgou que todos os estados continuavam com seus conselhos atuantes e que 2.152 (39%) dos municípios tinham conselhos de cultura (um aumento de apenas um município em dois anos).

Os conselhos de política cultural, ao serem criados como exigência do sistema de cultura, foquem sua atuação na consolidação dos demais componentes do sistema, como: elaboração dos planos, realização de conferências e funcionamento dos fundos de cultura. Segundo Bernardo Machado, os conselhos de cultura têm tipo papel importante na consolidação do SNC, mas precisam avançar na resolução de outros aspectos próprios da complexidade cultural atual (Entrevista nº 02).

Seja em relação a fragmentação das identidades coletivas: emergência de movimentos de valorização de identidades grupais (étnicos, de gênero, religiosos, linguísticos) e de identidades territoriais (bairros, municípios, regiões) que reivindicam reconhecimento e proteção; seja em relação à implosão das tradicionais fronteiras que dividem as artes; ou em relação ao crescimento econômico da produção e do consumo de bens culturais e o surgimento de novas atividades e profissões (Entrevista nº 02).

Os conselhos de política cultural e as conferências de cultura são elementos centrais do Sistema Nacional de Cultura no estabelecimento de um proces-

so democrático e participativo das políticas públicas, mas para Renato Remígio (Entrevista nº 19) as mudanças de gestão a cada quatro anos, ainda fragiliza a continuidade das ações, a ordem das prioridades, os processos em andamento e a garantia de participação da sociedade. Ou seja, ainda não se avançou na institucionalização dessas instâncias de participação social, porque elas são coordenadas diretamente pelas gestões públicas, apesar de respeitado o caráter paritário na composição de seus membros, de pelos menos 50% da sociedade civil.

Apesar dos conselhos estarem “aprendendo” a atuar como instâncias de participação, eles têm clareza que dentre sua missão está a de contribuir na elaboração e implementação dos instrumentos de gestão, definidos pelo SNC, especialmente dos planos de cultura (GOMES, 2009).

Os planos como instrumentos responsáveis pela definição das políticas de cultura a serem adotadas pelas gestões públicas estão entre os grandes desafios na consolidação dos sistemas de cultura, visto que, a elaboração de planos estratégicos na área cultural ainda é pouco significativa no país. De acordo com a IBGE/MUNIC-2014, apenas três estados brasileiros tinham seus planos de cultura, e apenas um deles tinha sido aprovado pelo legislativo estadual. No âmbito dos municípios, apenas 328 (5,9%) possuíam plano de cultura regulamentado por instrumento legal; 139 (2,5%) tinham, mas não regulamentado por lei; 1.314 (23,6%) estavam elaborando seus planos; e a grande maioria 3.787 (68%) não tinham plano de cultura (IBGE, 2014). Em 2016, o Ministério da Cultura divulga que 8 (30%) dos estados e que 375 (7%) dos municípios brasileiros tinham planos elaborados e aprovados no legislativo (regulamentados).

Diante deste cenário, o gestor cultural Renato Remígio, afirmou:

O plano de cultura é o principal instrumento de gestão, por isso saber que a grande maioria dos municípios brasileiros formula suas políticas na base do “achismo”, não nos torna confiantes quanto ao fortalecimento das políticas públicas de cultura, pelo menos em um horizonte próximo (Entrevista nº 19).

O desafio de elaborar planos estratégicos, implica em entender sua importância e em dispensar tempo e energia na busca pela identidade própria de cada território e de suas principais prioridades. No entanto, ao elaborarem seus planos, os governos utilizam discursos abstratos, com a clara intenção de ampliar a aceitação das propostas entre os potenciais receptores (GOMES, 2009). Ou seja, utilizam palavras chaves de grande carga semântica, relativo a certos valores

genéricos, tendo por objetivo buscar um consenso para a execução de ações que não se chegar a expor abertamente.

Vale ponderar que as estratégias e ações definidas no plano devem ser relacionadas aos recursos disponíveis. Ora, se por um lado não há a definição de estratégias por ausência de planos, e por outro não há clareza quanto às estratégias que se busca alcançar em parte dos planos elaborados, então como definir as ações a serem financiadas? Da ausência de planejamento estratégico para a área cultural, decorre em parte, a fragilidade dos sistemas de financiamento à cultura que além de sua baixa capacidade de indução financeira, tem que enfrentar a dificuldade em saber o que e como financiar.

O componente sistema de financiamento à cultura é um conjunto articulado e diversificado de mecanismos para financiar tanto as atividades desenvolvidas pelos entes federados, como para as atividades culturais realizadas pela sociedade. E como vimos, podem ser de quatro tipos: orçamento público, fundo, incentivo fiscal, e investimento. No entanto, vale ponderar que para o Sistema Nacional de Cultura, o fundo é o principal mecanismo de financiamento público à cultura, pois tem papel central no apoio de ações, projetos e programas culturais, especialmente através dos recursos oriundos da transferência fundo a fundo³¹.

Para o MinC, um dos maiores desafios da instituição é diversificar as fontes de financiamento nacional para a cultura e desenvolver novos mecanismos de fomento, por isso, vem trabalhando para a aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA), que deve ser implementado por cinco mecanismos: (i) Fundo Nacional da Cultura - FNC; (ii) Incentivo Fiscal a Projetos Culturais; (iii) Fundo de Investimento Cultural e Artístico - FICART; (iv) Vale-Cultura, no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador; e (v) outros programas setoriais, criados por normas específicas.

Alguns desses mecanismos de financiamento existem desde a década de 1990, como a Lei Federal de Incentivo à Cultura (nº 8313/91) e a Lei do Audiovisual (nº 8685/93), mas a intenção do Ministério da Cultura é reformula-los e prevê que outros mecanismos sejam acrescentados. De acordo com a proposta de reformulação do Projeto de Lei nº 6.722/2010 (PROCULTURA) encaminhada pelo Ministério da Cultura, em março de 2016, ao senado federal, o programa deve integrar o Sistema Nacional de Cultura, com a finalidade de mobilizar e aplicar re-

³¹ Transferência fundo a fundo é o repasse regular e programado de recursos diretamente do Fundo Nacional de Cultura para estados e municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar.

cursos para apoiar projetos culturais que concretizem os princípios previstos na Constituição Federal, em especial aqueles contidos nos artigos 215, 216 e 216-A.

Como dito anteriormente, no Sistema Nacional de Cultura os fundos se constituem no principal mecanismo de financiamento e devem funcionar em regime de colaboração e co-financiamento entre os entes federados. No entanto, os fundos de cultura foram pouco efetivos até o momento, embora guardem grande potencial para o aporte adicional de recursos, especialmente após aprovada a lei do PROCULTURA, visto esta prevê, que:

Art. 14. (...) § 1º O FNC servirá aos propósitos das políticas públicas de cultura, especialmente na promoção da desconcentração do financiamento à cultura entre diversas regiões do país, diversos segmentos culturais e promover a proteção e na valorização das diversas manifestações artísticas e culturais. § 2º O FNC será o principal mecanismo de fomento, incentivo e financiamento à cultura. Art. 20. A União deverá destinar, no mínimo, 30% (trinta por cento) de recursos do FNC, por meio de transferência direta fundo a fundo, a fundos públicos de Estados, Municípios e Distrito Federal. Parágrafo único. No mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos transferidos deverão ser destinados aos proponentes culturais da sociedade civil que não estejam vinculados a patrocinador incentivado ou a poder público nos entes federados. Art. 21. Os recursos relativos a transferências diretas fundo a fundo serão destinados ao financiamento de políticas, programas, projetos e ações em consonância com o Plano Nacional de Cultura ou com os planos decenais de cultura oficialmente instituídos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (PL Nº 6722/2010)

Embora o orçamento público seja, atualmente, a modalidade mais utilizada pelos municípios, com a implantação dos fundos de cultura, ficará mais fácil democratizar e facilitar o acesso dos proponentes aos recursos, bem como possibilitará que o município receba os repasses da União e dos estados. Pois os outros mecanismos, especialmente incentivo fiscal e investimentos, são mais difíceis de proporcionar bons resultados nos municípios, especialmente

nos pequenos e médios, tendo em vista a insuficiência das arrecadações tributárias municipais (GOMES, 2009).

A principal dificuldade enfrentada pelos municípios, para a implantação do fundo de cultura, é a dificuldade do executivo em definir de onde serão geradas as fontes de recursos, e de convencer o legislativo da importância da aplicação desses recursos exclusivamente na área cultural (Entrevista nº 19).

Apesar das dificuldades próprias de cada território, e do PROCULTURA ainda não ter sido aprovado, os fundos de cultura como instrumento de captação de recursos para apoiar, fomentar e impulsionar a produção cultural, dinamizar e movimentar as expressões artísticas e a economia da cultura vem sendo paulatinamente implantados nos municípios e estados brasileiros.

Segundo o IBGE/MUNIC-2014, havia fundos exclusivos para a cultura apenas em 24 dos 27 estados brasileiros. Por sua vez, a pesquisa aponta um aumento dos fundos de cultura como mecanismo de financiamento no âmbito municipal. Entre 2006 e 2014, o percentual de municípios com fundo subiu de 285 (5,1%) para 1.111 (19,9%) sendo o crescimento observado em todas as classes de tamanho de população e em todas as regiões do país (IBGE, 2014). Em 2016, segundo o Ministério da Cultura, 26 (96%) dos estados e 1.059 (19%) dos municípios tinham fundos de financiamentos exclusivos para a área cultural.

No Brasil, o que se observa é que os municípios ampliaram sua participação no financiamento das políticas culturais e passaram a ser o principal pilar em termos dos montantes agregados de recursos financeiros. Tornou-se impossível falar de financiamento da cultura ou de sistema nacional de cultura sem a constatação desse fato (SILVA, 2016).

Apesar dos municípios terem investido mais em cultura nos últimos anos, não significa que esses recursos tenham sido operacionalizados pelos fundos de cultura. Nessas condições, faz-se necessária a criação de uma “malha de fundos” capaz de preparar à área cultural para as vinculações obrigatórias e suas consequências fiscais, orçamentárias e financeiras. Pois a partir da aprovação do PROCULTURA o repasse de recursos fundo a fundo passa a ser legal e possível.

Assim, na tentativa de “auxiliar” municípios e estados nos processos de criação de seus sistemas e atender aos ensejos de repasse de recursos aos entes federados, o Ministério da Cultura vem lançando editais públicos “de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura” para selecionar estados e municípios. Porém para se inscrever os estados e os municípios devem ter seus Sistemas de Cultura instituídos por leis próprias. Essa seleção funciona como uma espécie de “premiação” para aqueles entes que conseguiram avançar na aprovação das normas legais de seus sistemas de cultura, e não como mecanismo de financiamento que os auxiliem na criação dos componentes prioritários.

Em entrevista, Alexandre Barbalho, o então secretário de articulação institucional do MinC, Bernardo Machado, esclarece que em 2012 foi aprovado o montante de 40% do valor global do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para “transferência aos entes federados que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura, com prioridade para os que já constituíram o seu Sistema de Cultura”. Esses recursos foram operacionalizados por meio de editais que selecionaram estados (2014) e municípios (2015) de forma pontual, em torno de projetos apresentados (BARBALHO, 2014). Não restam dúvidas que a transferência de recursos é elemento central nas relações federativas, possibilitando o alinhamento de prioridades e delimitação de ações com sentido comum, mas esse modelo de apoio financeiro via edital está longe de ser o ideal.

É impossível manter o SNC, na base do convênio e transferências pontuais (...) o problema é a quantidade de procedimentos que envolveria a produção de um sistema através de conveniamento, seja, com os vinte e sete estados e o Distrito Federal, mas também com os 5570 municípios. Além de um número astronômico de possibilidades de convênios com grupos e associações culturais da sociedade civil (SILVA, 2016).

Como vimos, o Ministério da Cultura considera que um município tem seu sistema de cultura implantado, quanto conta com no mínimo: órgão gestor, conferência, conselho, plano e fundo de cultura. Sendo esses componentes básicos exigidos inicialmente, apresentamos a seguir um quadro resumo da situação dos municípios brasileiros em 2014 (dados do IBGE):

QUADRO Nº 5: Componentes obrigatórios do SNC (2014)

| COMPONENTES | Nº 2014 | % 2014 |
|-------------------------|---------|--------|
| Órgão Gestor de Cultura | 5.260 | 94,5 |
| Conferência de Cultura* | 3.500* | 63,1 |
| Conselho de Cultura | 2.151 | 38,6 |
| Plano de Cultura | 328 | 5,9 |
| Fundo de Cultura | 1.111 | 19,9 |

*Número aproximado de participantes divulgado pela III CNC, em 2013.
Fonte: Ministério da Cultura, 2014.

Ao analisarmos o quadro acima, podemos concluir que o número de órgão gestor no país é relevante, na medida em que, a institucionalização de um órgão oficial de cultura constitui um diferencial para potencializar as funções da gestão cultural dentro da estrutura administrativa e burocrática do poder público, especialmente dos municípios. O significativo número de conferências municipais realizadas demonstra que essa instância de participação vem sendo utilizada como principal espaço de discussão, visto que é superior ao número de conselhos existentes nos municípios, mesmo que isso não demonstre que as propostas aprovadas nestes espaços sirvam de referência a elaboração de planejamento estratégico em políticas públicas. Isso se reflete claramente na pequena quantidade de planos de cultura existentes, o que corresponde a apenas 9% do número de conferências realizadas.

Importante frisar a última conferência nacional realizada no país, aconteceu no ano de 2013. Mesmo o PNC prevendo que as conferências devam acontecer a cada quatro anos, o Ministério da Cultura não mobilizou os municípios e estados, e tampouco realizou conferência no ano de 2017.

Apesar de contar com quase 40% dos municípios com conselhos, ainda é muito pequena a porcentagem dos que contam com planos e fundos de cultura. O que nos faz constatar que, implantar conselhos seja mais simples que elaborar e aprovar um plano ou definir junto ao executivo e o legislativo um fundo de cultura para o município. Conforme explica Frederico Barbosa da Silva, apesar do processo de legitimação social ser bastante forte, isso não confere aos sistemas de cultura, a capacidade de desenvolver e operacionalizar políticas abrangentes e nem definir prioridades e sequência de ações de forma estratégica (SILVA, 2016).

Essa breve reflexão sobre os componentes considerados prioritários para os sistemas de cultura municipais, demonstra que a implantação de cada um

desses componentes tem seu ritmo próprio, dependendo em grande medida do nível de confiança que a sociedade civil e o legislativo têm do poder público e de suas “boas intenções”. Mas para além dos cinco componentes prioritários municipais, temos os quatro componentes que devem compor os sistemas de cultura estadual e nacional: sistemas setoriais, sistema de informações e indicadores, comissão bipartite ou tripartite, e programa de formação.

Dentre os sistemas setoriais de cultura, encontra-se em funcionamento, em nível nacional: o sistema nacional de bibliotecas públicas, o sistema nacional de museus, e parcialmente, o sistema nacional de patrimônio cultural. Esses sistemas de organismos ou equipamentos culturais têm como finalidade integrar ações, projetos e programas por meio de instâncias colegiadas integradas pelo poder público e a sociedade civil (MINC, 2008). Nesta medida, o Ministério da Cultura precisa fomentar a criação de sistemas setoriais estaduais e municipais, para que a integração das políticas desenvolvidas em nível nacional possam ser implantadas em cada unidade territorial do país.

Atualmente existem no país, em nível estadual, sistemas de bibliotecas e sistemas de museus. Já em nível municipal, nos poucos casos encontrados neste estudo, existem apenas sistemas de bibliotecas. No entanto, é importante ressaltar que os sistemas nacionais setoriais vêm alcançando bons resultados, em grande medida porque não são conduzidos diretamente pelo Ministério da Cultura, mas por suas instituições vinculadas. Sendo o sistema nacional de museus de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), o sistema nacional de patrimônio cultural conduzido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e o sistema nacional de bibliotecas públicas pelo Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas³² (DLLB) com a colaboração da Fundação Biblioteca Nacional (FBN).

Dentre os sistemas nacionais setoriais vale destacar o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, que desenvolve ações de fomento nas áreas de livro, leitura, literatura e bibliotecas. Apoiado no Plano Nacional Livro e Leitura (PNLL), elaborado coletivamente entre Ministério da Educação, Ministério da Cultura, e de instituições ligadas a cadeia do livro e da leitura; o sistema de bibliotecas alcançou resultados significativos, ancorado em boa medida, pelo grande número de bibliotecas públicas existentes no país, que de acordo com o IBGE/MUNIC-2014, é o equipamento cultural mais presente nos municípios e objeto da maior parte dos programas ou ações desenvolvidos.

³² Até 2016, chamava-se Diretoria do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca.

Criação, produção, circulação e difusão literária foi objeto da maior parte dos programas ou ações desenvolvidos. Foram utilizados editais em 21 Unidades da Federação, prêmios em 18, incentivo direto em 14 e outra forma de incentivo em 12 estados. A formação de agentes e mediadores de leitura ocorreu em 20 estados, sendo que através de editais foram 11, incentivo direto em 4, prêmios em 2 e outras formas em 10. No que diz respeito aos municípios, 56,3% do total direcionam a gestão cultural com ações e programas em prol da leitura, do livro e da literatura; 27,3% o fazem pelo fomento à criação, produção e circulação de conteúdos literários e 19,8% formando agentes e mediadores de leitura (MUNIC, 2014).

Os sistemas de museus e de patrimônio têm buscado a institucionalização, regulamentação e aos poucos vem avançado em suas atuações sistêmicas. O sistema de museus que oficialmente é chamado Sistema Brasileiro de Museus (SBM) foi criado pelo decreto nº 8124/2013 com vista à coordenação, articulação, mediação, qualificação e cooperação entre os museus brasileiros; é uma rede constituída por meio de adesão voluntária das instituições para o desenvolvimento de ações conjuntas. Para citar um exemplo, o sistema estadual de museus de São Paulo, em seu último mapeamento (2010), listou 415 instituições museológicas públicas e privadas, distribuídas em 190 municípios do estado. Isso se reflete no número do Cadastro Nacional de Museus (CNM) que até 2016 contava com 3.600 instituições museológicas cadastradas em todo o país e atuando de forma, mais ou menos, sinérgica.

O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) além de um dos subcomponentes do SNC está previsto em uma das metas do Plano Nacional de Cultura, mas ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional. No entanto, diversas ações estão sendo implementadas pelo IPHAN para a construção das referências conceituais, legais e estratégicas para a implementação do sistema, entre elas: a elaboração do Plano de Ação para Cidades Históricas (2010 e 2011), a criação da Associação Brasileira de Cidades Históricas (ABCH), e a promoção de discussões frequentes com especialistas para consolidar os subsídios à formulação de um sistema nacional que se estabeleça como instrumento eficaz de política pública para o patrimônio cultural brasileiro.

O componente Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) foi criado pela Lei nº 12.343/2010 que instituiu o Plano Nacional de Cultura, para atuar como instrumento de coleta e sistematização de dados, estatística e indicadores para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas estabelecidas no plano. Apesar de criado como instrumento de monitoramento e avaliação do PNC, com a regulamentação do SNC, este subsistema passará a ser considerado um dos componentes do Sistema Nacional de Cultura.

Implantado inicialmente entre 2010-2011, o SNIIC não obteve o alcance inicialmente programado. A partir de 2013 passou a ser uma plataforma aberta onde os agentes com natureza jurídica da administração pública direta e indireta (municipal estadual ou distrital), alimentavam os dados por meio de um Registro Aberto da Cultura (RAC). Esse registro foi fundamental para que indicadores fossem sendo coletados, sistematizados e analisados.

Entre 2015-2016 o SNIIC passou por um grande processo de reestruturação, e para o Ministério da Cultura, esse novo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais irá agregar outras plataformas de pesquisas, artigos, estudos, produtos de consultorias e outras informações relevantes, com dados abertos que permitirá a construção de diversos painéis de visualização de indicadores (MINC, 2015). Para o MINC esse novo modelo tem como referência os Mapas Culturais que oportunizam maior facilidade de uso, mais possibilidades de filtros de busca, e a integração de outras bases de dados nacionais, como: a Rede Cultura Viva, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e o Cadastro Nacional de Museus.

O Mapa da Cultura é um dos módulos do SNIIC, que tem o intuito de coletar, armazenar e difundir os dados e informações sobre agentes, espaços e eventos culturais em âmbito nacional. Este sistema se baseia em três conceitos básicos: agente cultural, espaço cultural e evento cultural. O campo agente cultural é para qualquer profissional ou instituição que mantenha relação com o mundo da cultura, exemplo disso são as fundações, os institutos, as empresas, os artistas, entre outros. O campo espaço cultural se refere aos espaços físicos onde acontecem atividades culturais. Pode ser um equipamento clássico, como um teatro, ou espaços que não são exclusivamente culturais, como uma praça ou um bar. Eventos culturais são ações culturais realizadas

por agentes em algum espaço. O Mapa da Cultura é baseado no software livre “Mapas Culturais”, já utilizado por diversos estados e municípios brasileiros para o mapeamento colaborativo e a gestão participativa da cultura (MINC, 2016)

De acordo com o Ministério da Cultura no ano de 2016, 25 (93%) estados e 498 (8%) municípios alimentaram a plataforma Mapa Cultural com informações sobre as ações dos órgãos públicos gestores de cultura. Esses dados e indicadores foram consultados por 29.696 pessoas em 39.412 visitas anuais.

Em maio de 2016, o Ministério da Cultura, disponibilizou na plataforma do SNIIC, um documento técnico contendo o mapeamento das pesquisas realizadas no âmbito da cultura no Brasil por entidades públicas e privadas, cujos objeto possuíam interface com as políticas públicas culturais “consideradas relevantes para subsidiar o monitoramento do Plano Nacional de Cultura e a elaboração da Conta Satélite da Cultura” (SNIIC, 2016). Esse relatório, para o MinC, foi um primeiro passo na organização e sistematização de informações em cultura, conjugando o trabalho dos centros de excelência em estudos, pesquisas e estatísticas sobre a cultura de todo o país.

O Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, através do módulo Mapas Culturais, deve ser o principal mecanismo para gerar indicadores e informações confiáveis para a tomada de decisões sobre as políticas públicas, possibilitando diagnósticos fidedignos e prognósticos consistentes sobre os rumos da política cultural (LEITÃO, 2016). Para isso, o Ministério da Cultura precisa enfrentar dois desafios: a integração das diversas plataformas e sistemas existentes, e a conversão de informações em indicadores culturais. Primeiro deve aglutinar em sua estrutura as demais plataformas virtuais existentes, em especial as: Plataforma de Integração e Monitoramento do Sistema Nacional de Cultura, Plataforma de Monitoramento e Avaliação das Metas do Plano Nacional de Cultura, pois apesar de “hospedadas” no site do Ministério da Cultura (www.cultura.gov.br), não dialogam entre si. Segundo, dada a crescente quantidade de informações geradas sobre a cultura, precisa qualificar esses dados e pesquisas transformando essas informações em indicadores através da criação de ferramentas de análise e resultados a partir de uma conceito ampliado de cultura essencial à discussão do papel do setor frente aos demais setores de impacto econômicos do país.

Para dar conta do programa nacional de formação na área da cultura, o Ministério da Cultura, em 2011, criou os Programas Mais Cultura nas Esco-

las, Mais Cultura nas Universidades e PRONATEC Cultura. Para o Ministério da Cultura os três programas desenvolvidos buscavam a aproximação entre cultura e educação como estratégica para o desenvolvimento cultural do País e para a qualificação da educação brasileira. O Programas Mais Cultura nas Escolas estimulava o desenvolvimento de abordagens pedagógicas criativas para o ensino de crianças, adolescentes e jovens através de experiências culturais e artísticas das comunidades em que vivem. O Mais Cultura nas Universidades utilizava os campi e os institutos federais de ensino como centros irradiadores de produção artística e cultural para as comunidades em ações de extensão, pesquisa e inovação em conjunto com grupos artísticos locais. Já o PRONATEC Cultura oferecia qualificação profissional para o fortalecimento das cadeias produtivas da cultura, promovendo a formalização do setor, inclusão profissional e aumento da renda.

Em 2016, com o intuito de ampliar os poucos mais significativos avanços na área de formação cultural, os Ministério da Cultura e Ministério da Educação assinam um Acordo de Cooperação Técnica, que instituiu o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural – PROFAC, baseado nas seguintes modalidades de ação: (i) Rede Formativa de Arte e Cultura; (ii) Programa Mais Cultura nas Universidades; (iii) Programa Mais Cultura nas Escolas; (iv) formação de professores, agentes culturais, pesquisadores e educadores populares; e (v) institucionalização de mecanismos de fiscalização e de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil, com vistas à ampliação da participação social nas políticas culturais no âmbito do Sistema Nacional de Cultura.

Com a criação do PROFAC o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação comprometeram-se com a implementação de uma política articulada e integrada que além de consolidar os três programas existentes, tinha por objetivo incorporar a educação infantil e definir compromissos para o alcance de metas comuns tanto do Plano Nacional de Educação (PNE), como do Plano Nacional de Cultura (PNC). Bem como implantar um dos componentes do Sistema Nacional de Cultura, que é o programa de formação para a área cultural.

Mas apesar do esforço, inclusive de ter criado uma secretaria ministerial³³ para cuidar da área de formação cultural e artística, o PROFAC ainda não saiu do papel. O que motivou a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), a enviar carta ao ex-ministro Marcelo Calero, em julho de 2016, questionando sobre os motivos da não implementação das ações, justificando que:

³³ Durante o segundo mandato como ministro de Juca Ferreira, entre 2015 e parte de 2016.

O “Mais Cultura nas Escolas” seria ampliado para o “Mais Cultura na Educação Infantil”, alcançando também as creches. O “Mais Cultura na Educação Infantil” partiria dos mesmos princípios do “Mais Cultura nas Escolas” e a seleção das escolas participantes do Programa teria por critério a precariedade das instituições e a vulnerabilidade social das famílias envolvidas. O programa propõe a formação de educadores infantis e assume um olhar integral para a primeira infância, como proposto pela lei 13.257/16 – Marco Legal. O Marco Legal apresenta direitos conquistados para a primeira infância nas diversas áreas que dizem respeito à melhoria da qualidade de vida para as crianças pequenas. (RNPI, 2016).

Apesar da carência de formação para educação infantil, é possível detectar alguns avanços na área. Um bom exemplo, por ter relação direta com a implantação de sistemas de cultura, são os diversos *cursos de formação de gestores e agentes públicos*, oferecidos em parceria com importantes universidades públicas, entre elas a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Para o Ministério da Cultura, os cursos de extensão universitária, possibilitaram aos gestores públicos e aos agentes culturais o desenvolvimento de competências e habilidades voltadas para o acesso às políticas de cultura, valorização a cultura regional e local e consolidação do Sistema Nacional de Cultura. É certo que a formação de gestores e agentes públicos contribuiu com a implantação do SNC, mas como observa a socióloga e gestora cultural Claudia Leitão, um gestor precisa de vivência e experiência na área.

O programa de formação em gestão cultural, certamente alcançou bons objetivos, mas embora dominando conteúdos, conceitos e técnicas, um gestor só se torna efetivamente um gestor, quando acumula uma práxis, que não se adquire somente no trato cotidiano da burocracia dos gabinetes, mas se dá, sobretudo, no território, com a população, onde e para quem as políticas devem impactar (LEITÃO, 2013).

A observação de Leitão é apenas um alerta, já que a grande maioria dos participantes dos cursos de extensão oferecidos são selecionados a partir de sua atuação efetiva nos municípios, seja como gestor públicos, técnicos, conselheiros de cultura, ou agentes culturais. Portanto, conhecedores da realidade cultural e artística local e regional. Segundo o cursista Ramon Braga³⁴, a formação lança uma semente mobilizadora junto às prefeituras para fortalecer as políticas municipais de cultura que já são desenvolvidas e, permitir um novo olhar sobre as políticas a serem implementadas, inclusive orientando sobre as fontes de financiamento de cultura existentes que possibilite multiplicar os recursos nos municípios.

A cadeia de formação em arte e cultura é complexa, e em um país com a diversidade e as dimensões do Brasil é um desafio gigantesco. Mas para esse desafio seja alcançado, é preciso investir na qualidade da gestão pública de cultura - pauta fundamental neste momento em que se discute a formulação de políticas públicas que dialoguem com a contemporaneidade e atendam aos anseios da comunidade - pois só investindo em qualificação é possível vislumbrar o desenvolvimento e a continuidade de boas políticas públicas.

Outro componente, importante para o funcionamento do sistema, são as comissões bipartite e tripartite, que dentro da arquitetura mista estabelecida pelo SNC, são instâncias de articulação e pactuação política que objetivam orientar, regulamentar e avaliar os aspectos operacionais do processo de descentralização das ações de cultura. De acordo com Bernardo Machado cada comissão em seus âmbitos de atuação deve estabelecer e dividir responsabilidades com vista a implementação de uma política com base na cooperação entre os entes federados (Entrevista nº 02).

Dentro do SNC, estão previstas a instalação de 27 comissões bipartite (estaduais e distrital) e 01 comissão tripartite (que integra estados, distrito federal e união), mas nenhuma delas encontra-se ainda instalada no país.

Nesta breve análise reflexiva sobre os estágios dos componentes do Sistema Nacional de Cultura, constatamos que apesar dos esforços para sua consolidação não é uma tarefa simples, já que envolve muita discussão, mobilização, colaboração com a sociedade civil e articulação com o legislativo. E isso requer de cada uma das instituições públicas de cultura qualificação técnica, tempo e recursos.

Evidentemente, não podemos simplificar a análise do Sistema Nacional de Cultura, ao estágio atual de seus componentes, pois essa análise não responde a complexidade de relações que acontecem no campo prático, não só entre união

³⁴ Em entrevista concedida em 12 de novembro de 2016.

e entes federados, mas também nos processos das discussões com o legislativo e com a sociedade civil. Tudo é mais complexo, pois a realidade é única em cada estado e em cada município. O certo é que é preciso continuar avançando, pois novas questões se colocam na atualidade, e o grande desafio hoje é transformar esse complexo Sistema de Cultura em políticas que possam ter alguma garantia de continuidade nas próximas décadas, sendo para isso fundamental: (i) a regulamentação do SNC, (ii) a liberação dos recursos fundo-a-fundo e a (iii) instalação das Comissões Intergetoras Tripartite e Bipartite. Sem a resolução desses três grandes gargalos o Sistema Nacional de Cultura não estará plenamente implantado e conseqüentemente assegurado.

A regulamentação do Sistema Nacional de Cultura previsto no artigo 2016-A, atualmente encontra-se para aprovação no Congresso Nacional, e ante a situação política que o país atravessa e a frágil “bancada cultural” no legislativo federal, tem poucas chances de ser levada a votação a curto prazo. Em relação a liberação de recursos entre os fundos de cultura, a situação é ainda mais complexa, visto que o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PRO-CULTURA), que define a distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), também não se encontra aprovado.

Sem definição quanto ao repasse de recursos aos estados e municípios e sem regulamentação do próprio Sistema Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura vem protelando a instalação da Comissão Integradora Tripartite (CIT), e de certa forma evitando a instalação das Comissões Integradoras Bipartite (CIB) como instâncias de participação e assessoramento que deve estabelecer para cada programa, projeto ou ação comum, as atribuições, competências e responsabilidades de cada ente federado. Essas definições são importantes, já que em matéria de cultura não existe clareza quanto a divisão de competências entre os entes federados. Desde 2005, quando o Ministério da Cultura, efetivamente iniciou o processo de mobilização dos estados e municípios para a implantação do SNC, que a divisão de competências vêm sendo cobrada, em especial pelos prefeitos municipais que em sua grande maioria “desconhecem” a área cultural e estão acostumados a clareza quanto as atribuições municipais nos demais sistemas nacionais como saúde e assistência social.

Á gestão de políticas públicas culturais na atualidade, diz respeito às relações intergovernamentais a serem estabelecidas em um modelo tripartite de federalismo, não só entre os governos e a sociedade civil, mas também entre os diversos governos e entre executivo e legislativo (Entrevista nº 14).

Se um sistema de políticas públicas é um conjunto de partes interligadas que interagem entre si, em colaboração entre poder público e sociedade civil, isso se centra na ideia de que problematização, deliberação, implementação e processamento político de um problema público não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa, senão que se encontra envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas. Ou seja, um sistema de políticas públicas não é mais atribuído somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos, inclusive da iniciativa privada. Saber qual o papel de cada um desses atores é fundamental para o processo sistêmico das ações, sem esquecer as atribuições normativas de cada ente federado.

Os entes federados são, em tese, dotados de autonomia administrativa e fiscal, com compartilhamento de poderes nos seus respectivos territórios, mas essa autonomia não pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa (CUNHA FILHO, 2010).

No entanto, é preciso ressaltar que a construção de um sistema nacional num país com a complexidade, as dimensões e as desigualdades do Brasil é um processo difícil e longo. Todos os sistemas de outras áreas percorreram um imenso percurso até chegarem ao estágio de implantação, e com o SNC não será diferente.

Chegaremos de fato na consolidação do Sistema Nacional de Cultura quando tivermos uma vinculação orçamentária, e na medida em que a própria sociedade compreenda a importância da cultura na vida de cada um, de que a cultura não é acessório, de que a cultura é essencial, de que a cultura na verdade é a construção do humano (MACHADO, 2013).

O grande mérito da aprovação constitucional do Sistema Nacional de Cultura foi institucionalizar a cultura como um sistema federativo de políticas públicas. Mas para que isso tenha a ressonância necessária é preciso o envolvimento de todos, não só dos gestores públicos, mas dos agentes culturais externos ao governo e de seus movimentos. Pois cabe, em grande parte, ao modo como a sociedade vem se apropriando do SNC a continuidade das ações e a efetividade de suas políticas culturais, independente do governo vigente.

5. Plano Nacional de Cultura

5.1. OS ANTECEDENTES HISTORICOS

No início da década de 1980, Sergio Miceli afirmava que ainda não existia no Brasil “uma política orgânica substantiva na área cultural”, isso porque as insignificantes políticas desenvolvidas eram centradas na defesa do “patrimônio histórico e artístico nacional”. De acordo com o autor, ao afirmar que não existia uma política cultural orgânica, “não estou sugerindo que tentativas nesse sentido não tenham ocorrido: estou afirmando que elas não conseguiram vingar e consolida-se” (MICELI, 1984:12).

Dentre as “tentativas” mais emblemáticas está a implantação da Política Nacional de Cultura, considerado o primeiro plano oficial abrangente em condições de nortear a presença governamental na área cultural no território brasileiro (MICELI, 1984).

O Conselho Federal de Cultura (CFC) criado em 1967, tinha como objetivo elaborar o Plano Nacional de Cultura e coordenar as atividades culturais, do então, Ministério da Educação e Cultura (MEC), com duas linhas de ações, uma voltada a educação e outra a cultura (MAIA, 2012). Mas, apesar de ter elaborado alguns anteprojetos de lei do Plano Nacional de Cultura, o CFC não conseguiu aprova-lo e implementa-lo. Com a posse do ministro Ney Braga, no MEC em 1974, as ações do estado no setor cultural sofreria profundas alterações, entre elas a de não considerar o anteprojeto do Plano Nacional de Cultura, feito pelo CFC, solicitando a definição de uma Política Nacional de Cultura ao departamento de Ações Culturais (DAC).

Desde 1967, o Conselho Federal de Cultura havia apresentando dois ou três planos nacionais de cultura, que não foram muito além da fase de apresentação. Ney Braga inverteu a ordem do processo: ao invés de solicitar ao conselho mais um plano, ele solicitou a um grupo de técnicos a formulação de uma política para nortear a sua gestão, para submetê-la, a posteriori, a homologação do conselho (MAIA, 2012).

Com isso, o MEC destituía o CFC da função executiva que vinha exercendo até então, cabendo-lhe apenas a função normativa e fiscalizadora (MAIA, 2012). Contudo, a relação entre os anteprojetos de lei do Plano Nacional de Cultura e o documento elaborado como Política Nacional de Cultura é indiscutível. Especialmente ao afasta-se das políticas de proteção do patrimônio, destacando como política maior, a promoção da cultura e sua diversidade, e o investimento nas área de produção e difusão cultural, como preconizadas pelo CFC (MAIA, 2012). O documento reafirmava ser preciso superar a crise provocada pelo aparecimento dos “mecanismos de comunicação de massa e pela racionalização da sociedade industrial” (MEC, 1977), neste caso, diferente da proposta do CFC, não se tratava de promover a defesa da memória nacional, mas de evitar o esvaziamento da “criatividade” do brasileiro, seduzido pelos novos instrumentos de comunicação (MAIA, 2012).

Segundo Miceli, foi a primeira vez na história republicana que o governo formalizou “um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área cultural, prevendo ainda modalidades de colaboração entre os órgãos federais e de outros ministérios” (MICELI, 1984: 57). A aprovação e implementação de uma política nacional para a área cultural, apesar dos poucos avanços alcançados, “renovou e arejou um projeto de política cultural, no âmbito do Departamento de Ações Culturais e posteriormente da Secretaria da Cultura do MEC”, pois o objetivo principal deixou de ser apenas a “conservação do passado” e passou a “enxergar os canais de acesso aos espaços de criação, produção, circulação e consumo de bens culturais” (MICELI, 1984:13-14).

Diversas outras iniciativas de formulação de uma política nacional para a cultura se sucederam, mas apenas no ano 2000 passou a tramitar no Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) com o objetivo de instituir a obrigatoriedade de elaboração de um plano nacional de cultura. Segundo o deputado federal Gilmar Machado, a ideia surgiu durante a 1ª Conferência Nacio-

nal de Educação, Cultura e Esporte³⁵, “motivada por uma classe artística que exigia que a cultura fosse tratada como política de Estado, fator fundamental para o desenvolvimento social, econômico e a construção da cidadania” (Entrevista nº 10).

Segundo Gilmar Machado, entre 2000 e 2002, não houve participação ativa do Ministério da Cultura no debate público de tramitação da PEC nº 306/2000, tendo a Câmara dos Deputados assumido os trabalhos até então (Entrevista nº 10). Em 2003 o MinC, toma para si a coordenação política do processo de articulação para a aprovação do Plano Nacional de Cultura definindo dentro de sua estrutura organizacional uma secretaria responsável. Coube a Secretaria de Políticas Culturais³⁶ (SPC) a missão de conduzir a ação em colaboração com a Câmara dos Deputados. Assim, em julho de 2005 é aprovada a Emenda Constitucional Nº 48, a partir da proposta da PEC Nº 306/2000, instituindo como obrigação constitucional à elaboração de um plano de cultura nacional, pois acrescentou o parágrafo 3º no artigo 215 da Constituição Federal.

§ 3º - A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional. (CF, 1988)

No texto de justificativa da PEC, há a orientação para que a formulação do plano de cultura fosse de caráter sistemático e plurianual com o objetivo de suprir a carência de políticas públicas para a área, pois era “algo conflitante com a riqueza cultural do país” (MINC, 2008). Pode-se considerar, assim, que a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Cultura foi inserida na Constituição Federal como uma garantia institucional para a concretização dos direitos culturais no Brasil, tornando-se objeto de políticas públicas (VARELLA, 2014:93).

³⁵ A 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 24 de novembro de 2000, constitui importante ação nos esforços de aperfeiçoamento da democracia brasileira.

³⁶ Extinta da estrutura do Ministério da Cultura, com a reforma administrativa ocorrida em 2016.

Com a aprovação do parágrafo 3º no artigo 215 da Constituição Federal, o Ministério da Cultura passa a conduzir todo o processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura em sintonia com a Câmara dos Deputados, e posteriormente com o Conselho Nacional de Políticas Culturais.

5.2. O DESENHO DO PLANO ESTRATEGICO

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um instrumento de gestão previsto pela Constituição Federal, e um dos componentes prioritários do Sistema Nacional de Cultura (SNC). No entanto, o PNC apresenta uma particularidade em relação aos demais componentes do SNC, pois são as ações decorrentes dele que darão concretude a esse sistema de cultura. Ou seja, o PNC é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da política nacional de cultura na perspectiva de atuação do Sistema Nacional de Cultura (MINC, 2012).

Para iniciarmos o estudo do Plano Nacional de Cultura é preciso compreender que como instrumento de gestão para o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas de cultura nacional; ele deve considerar além das especificidades da área cultural, as etapas de uma planificação estratégica para o setor público.

Como vimos, a primeira etapa na elaboração de um plano na área pública, deve ser a pactuação nas instâncias de participação social. Por isso, concomitantemente a aprovação da lei que previa a necessidade de elaboração de um plano nacional para a cultura, acontecia dentro do MinC o processo de realização da I Conferência Nacional de Cultura, também realizada em 2005. Desta forma, considerar as propostas aprovadas na conferência como o documento-base do Plano Nacional de Cultura, parecia ser o mais acertado para todos na época. Visto que, "o resultado da conferência fora elaborado por diversos atores sociais, nos diversos municípios e estados brasileiros, e debatidos amplamente na plenária nacional" (Entrevista nº 13).

Assim, o documento elaborado como resultado da I CNC é encaminhado ao Congresso Nacional pelos deputados Paulo Rubem Santiago, Iara Bernardi e Gilmar Machado, através do Projeto de Lei Nº 6.835 de março de 2006, sendo esta a primeira versão do Plano Nacional de Cultura (MINC, 2008). No entanto, essa versão inicial foi amplamente criticada pela nova equipe que tomava posse junto com o Ministro Juca Ferreira.

Quando o Juca assumi, a equipe que entra faz uma análise e percebe que o material enviado ao congresso é muito insipiente e começa a negociar com o congresso o envio de um projeto substitutivo, que é o que acaba se consolidando. Para esse esforço, eles constituem uma equipe de consultores que vão estudar todo o material e que depois junto com outros pensadores construíram o caderno de propostas do PNC, que foi a base dos seminários estaduais em 2008. Isso, na verdade foi o reconhecimento da fragilidade do documento original que a partir de um novo modelo inicia a consulta a sociedade nos estados com uma estrutura mais próxima do que deve ser um plano estratégico (Entrevista nº 16).

Ante esse cenário, a Secretaria de Políticas Culturais do Ministério da Cultura, instituiu uma equipe técnica para a condução das ações de revisão, tendo como desafio inicial elaborar um documento-base para o plano a partir de vários documentos internos, de consultas aos gestores do próprio ministério, de reuniões com especialistas e com a sociedade civil, através de três linhas de ações: audiências públicas, seminários estaduais e consulta virtual.

As audiências públicas foram realizadas pelo Ministério da Cultura e pela Câmara dos Deputados através da Subcomissão Permanente de Cultura, durante o ano de 2007. Os seminários estaduais foram conduzidos pelo Ministério da Cultura e pelo Conselho Nacional de Política Cultural, durante o ano de 2008, em todos os estados brasileiros, tendo como subsídio o caderno *“Diretrizes para o Plano Nacional de Cultura”*. Além dos espaços de discussões presenciais, o MinC oportunizou no mesmo período, uma plataforma virtual para “possibilitar a contribuição remota e assegurar uma maior abrangência possível de envolvimento e participação das esferas governamentais e dos setores sociais” (MINC, 2008).

O ano de 2009 foi marcado por um grande trabalho interno no Ministério da Cultura, para consolidar as propostas recolhidas nas audiências públicas, nos seminários estaduais, e na plataforma virtual.

Depois desse longo processo de elaboração, adequação e revisão, o PNC finalmente encontrava seu formato e estrutura jurídica. Mas antes de ser encaminhado para o Congresso Nacional precisou ser

debatido na II Conferência Nacional de Cultura, realizada em março de 2010. Dentre as novas propostas acrescentadas no plano pela plenária da conferência, destacou-se a necessidade de um marco regulatório para o plano (Entrevista nº 16).

O documento do plano, com as diversas contribuições, foi apresentado ao Congresso Nacional sobre a forma de um novo Projeto de Lei, conhecido como “Substitutivo do PNC³⁷”. Este substitutivo depois de ter sido avaliado por duas comissões legislativas, e de ser debatido no plenário do Congresso Nacional, foi aprovado através da Lei nº 12.343 em 02 de dezembro de 2010.

Para a historiadora Lia Calabre, se por um lado, a distância entre a realização da I CNC (2005), a entrega do texto definitivo do plano (2009), e a aprovação pelo legislativo (2010) foi grande, e poderia ter resultado em uma defasagem das propostas; o processo contínuo de consultas e de envolvimento dos diversos setores e segmentos sociais tendeu ao aumentar o grau de compreensão, de aproximação e de apropriação do Plano Nacional de Cultura pela sociedade (CALABRE, 2014).

Apesar do Plano Nacional de Cultura ter sido elaborado entre 2005 e 2010, podemos afirmar que o processo de análise e diagnóstico do campo cultural brasileiro teve início no ano de 2003, com a realização de mais de 20 encontros nacionais (MINC, 2008). Esses espaços de discussão, denominados “*Cultura para Todos*”, foi o primeiro passo no envolvimento entre gestores públicos de cultura e sociedade, na análise e no planejamento das políticas públicas a serem implantadas no país (MINC, 2013c). Realmente o seminário cumpriu um papel fundamental, inaugurando uma série de diálogos com a sociedade, prática que o Ministério da Cultura levou a cabo (mesmo com altos e baixos) nas gestões seguintes.

Naquele momento, havia certa desconfiança por parte dos gestores públicos, artistas e profissionais da cultura, em relação às mudanças que estavam sendo proposta pela gestão federal da cultura. Especialmente, em relação à afirmação do ministro de que sua gestão seria pautada pela abrangência, um critério que a princípio parecia vago. Com as discussões do *Seminário Cultura para Todos* e com a aprovação em Barcelona da Agenda 21 da Cultura, em maio de 2004, o Ministério da Cultura enxergou um caminho seguro para a cultura, com base nos compromissos assumidos em relação aos direitos humanos, a diversidade cultu-

³⁷ O Substitutivo do PNC, foi apresentado pela deputada federal Fátima Bezerra, em 09 de setembro de 2009.

ral, a sustentabilidade, a democracia participativa e a criação de condições para a paz. Estes compromissos mostravam a necessidade de se realizar um amplo diagnóstico cultural, especialmente os relativos às condições em que ocorrem as manifestações e experiências culturais nos municípios (LEITÃO, 2014).

Segundo Marco Acco, então Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC, “eram muitas as necessidades identificadas e para priorizar as propostas de ações era preciso realizar uma oitiva a comunidade, através de uma conferência nacional” (Entrevista nº 14). Assim, no final de 2005, foi realizada a I Conferência Nacional de Cultura (I CNC), que como vimos, constituiu a base do Plano Nacional de Cultura.

Para o Ministério da Cultura, a I CNC contribuiu na compreensão das dinâmicas culturais nos territórios, mas duas ações e três publicações foram fundamentais para o diagnóstico da situação cultural no país (MINC, 2008). Dentre as publicações, destacamos o levantamento estatístico do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, publicado em 2006; e o Suplemento de Cultura publicado dentro da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) no ano 2007, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); bem como os estudos sobre economia criativa e políticas culturais realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Estas publicações foram fundamentais para a compreensão dos fatores internos e externos da área cultural como política pública, especialmente por apresentarem dados e indicadores até então desconhecidos.

Esses dados e indicadores estatísticos contribuíram para reforçar no Plano Nacional de Cultura, a necessidade de se pensar as políticas públicas sobre três dimensões culturais: dimensão simbólica, dimensão cidadã e dimensão econômica (MINC, 2008), estabelecidas posteriormente como princípio de toda a política cultural nacional. Se o PNC se apoia nessa premissa multidimensional de cultura, é essencial saber como cada uma dessas dimensões podem se tornar políticas públicas.

A primeira dimensão defendida é a dimensão simbólica, que fundamenta-se na ideia de que é inerente aos seres humanos a capacidade de simbolizar, de criar símbolos. Isso através dos recursos artísticos (linguagens, expressões, manifestações), em um sentido mais estrito; ou através de práticas e vivências que no cotidiano dos indivíduos, assimilem e produzam referências simbólicas, em um sentido mais alargado, de expressões culturais (VARELLA, 2014). Podemos dizer, então, que a dimensão simbólica da cultura é o “*locus* da representação social de um povo a partir da unidade que lhe conferem a produção e o

compartilhamento de seus símbolos” (VARELLA, 2014: 120). Portanto, as políticas públicas culturais defendidas no plano devem “cultivar as infinitas possibilidades de criação simbólica expressa em modos de vida, motivações, crenças religiosas, valores, práticas, rituais e identidades” (MINC, 2008:11). Com isso, o ministério pretendia era pensar políticas não apenas com ênfase nas artes consolidadas, mas transcender as linguagens artísticas sem contudo minimizar sua importância.

A segunda é a dimensão cidadã que relaciona-se ao princípio de que os direitos culturais fazem parte dos direitos humanos e devem constituir-se como plataforma de sustentação das políticas culturais e concretização da cidadania cultural. Na dimensão cidadã as políticas culturais devem atender ao exercício da cidadania, através da participação ativa da sociedade na vivência de cultura, como expressão do simbólico e perpetuação dos fazeres culturais; mas também, da participação da sociedade no seu exercício político diário de participar dos processos de elaboração e decisão sobre as políticas culturais (VARELLA, 2014). A questão da participação ativa na vivência cultural tem relação direta com o acesso à cultura; acesso ao patrimônio material e imaterial, ao conhecimento, à memória, às linguagens artísticas, às ferramentas de produção cultural, ao mercado de consumo, à inovação e a fruição dos bens culturais. Já a participação dos cidadãos no exercício político diz respeito a colaboração destes nos processos de formulação, monitoramento e avaliação as políticas públicas. Ou seja, como conceito de cidadania cultural que inclui a “vivência cultural simbólica” e “vivência cultural política”, conforme a classificação proposta por Varella (2014).

A cultura em sua dimensão econômica, e o terceiro pilar defendido no PNC que considera a cultura central para o desenvolvimento da economia. Esta dimensão compreende que a cultura vem se transformando num dos segmentos mais dinâmicos das economias de todos os países, gerando trabalho e riqueza, sendo considerado elemento estratégico da chamada “economia criativa”, que se baseia na informação e na criatividade como condição de um “novo cenário de desenvolvimento econômico socialmente justo e sustentável” (MINC, 2008:12).

No Brasil, pela primeira vez a organização sistêmica das políticas públicas culturais abarca essa conceituação ampla e tridimensional, apesar de ser correto afirmar que Celso Furtado, no final da década de 1980, já chamava a atenção para a cultura como processo produtivo e não apenas de bens simbólicos, defendendo que a “atividade artística no mundo contemporâneo, além da ação transformadora que lhe dá sentido, desempenha um papel significativo na geração de riquezas e de empregos” (FURTADO, 2012:184). Portanto, para Celso Furtado a cultura era compreendida em sua dimensão econômica, sendo inclu-

sive pioneiro ao encomendar o estudo de uma área, até então, pouco inexplorada – a expressão econômica da atividade cultural do Brasil³⁸.

Essas três dimensões, que incorporam visões distintas e complementares sobre a atuação do Estado na área cultural, buscam responder aos desafios da cultura no mundo contemporâneo, pois orientam que todas as políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Ministério da Cultura, “devem ser norteadas por essas dimensões instituindo uma política cultural que enfatizasse, além das artes consolidadas, todas as expressões que caracterizam a diversidade cultural brasileira” (MINC, 2010).

É possível afirmar que o PNC não realizou uma análise e diagnóstico da situação de forma tradicional, mas que a definição de suas dimensões de atuação: simbólica, cidadã e econômica, junto às publicações com informações e indicadores culturais publicadas, bem como o amplo processo de participação social constituíram a base da análise diagnóstica para o Plano Nacional de Cultura. Essa análise não consta do documento final do PNC aprovado pelo legislativo, mas foi publicada na cartilha “Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais”, em 2007, dividida em seis eixos temáticos: linguagens artísticas, manifestações culturais, identidades e redes socioculturais, políticas gerais, políticas intersetoriais, e gestão pública e participação.

O Plano Nacional de Cultura está dividido em duas partes complementares: lei e anexo como podemos observar em seu artigo primeiro: “fica aprovado o Plano Nacional de Cultura, em conformidade com o § 3º do art. 215 da Constituição Federal, constante do anexo, com duração de dez anos” (Lei Nº 12.343/2010).

Desta forma, o Sistema de Objetivos Corporativos do Plano Nacional de Cultura tem início com a definição de doze princípios, ainda no artigo 1º:

I – liberdade de expressão, criação e fruição; II – diversidade cultural; III – respeito aos direitos humanos; IV – direito de todos a arte e à cultura; V – direito à informação, a comunicação, e a crítica cultural; VI – direito a memória e as tradições; VII – responsabilidade socioambiental; VIII – valorização da cultura como vetor de desenvolvimento sustentável; IX – democratização das instâncias de formulação de políticas públicas; X – responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; XI

³⁸ A pesquisa foi realizada pela Fundação João Pinheiro de Minas Gerais

– colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; XII – participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas públicas (Lei Nº 12.343/2010).

Esses doze princípios sintetizam o que é essencial ser assegurado em todas as políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas. Esses princípios somam-se aos dezesseis objetivos definidos no artigo 2º.

I – reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; II – proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; III – valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; IV – promover o direito a memória por meio dos museus, arquivos e coleções; V – universalizar o acesso à arte e a cultura; VI – estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional; VII – estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos; VIII – estimular a sustentabilidade socioambiental; IX – desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; X – reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores; XI – qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado; XII – profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais; XIII – descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura; XIV – consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais; XV – ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo; e XVI – articular e integrar sistemas de gestão cultural (Lei Nº 12.343/2010).

Os princípios e objetivos definidos pelo plano nacional são amplos e carregados de carga semântica relativa a certos valores que se estimam generalizados, especialmente por não apresentar sua missão ou visão. Há, apenas, uma breve citação no capítulo I (anexo) que afirma ser dever do plano “ressaltar o papel regulador, indutor e fomentador do Estado, afirmando sua missão de va-

lorizar, reconhecer, promover e preservar a diversidade cultural existente no Brasil". Mesmo sem apresentar missão e visão, o PNC definiu no artigo 3º, doze atribuições do poder público.

Na descrição do que compete ao poder público na esfera nacional, é claro o compromisso assumido quanto ao fomento à cultura, a proteção à diversidade cultural, o estímulo ao acesso dos bens e serviços culturais e a garantia da preservação ao patrimônio cultural. No entanto, há outros compromissos que ampliam a visão para uma política pública de cultura mais contemporânea, como a regulação do mercado, o incentivo à participação do setor privado e a elaboração de planos para os setores culturais. Isso demonstra que o processo de elaboração do plano estratégico nacional de cultura, passou por um processo de reflexão e aprofundamento das questões referentes à definição de seu sistema de objetivos corporativos.

Como mencionado anteriormente, a Lei do Plano Nacional de Cultura faz referência a um anexo, e é neste documento onde estão definidas as decisões estratégicas, compostas por: 05 diretrizes, 36 estratégias e 274 ações³⁹, divididas em cinco capítulos temáticos.

QUADRO Nº 6: Capítulos do Plano Nacional de Cultura

| CAPÍTULOS | Nº ESTRATÉGIAS | Nº AÇÕES |
|--|----------------|----------|
| CAPÍTULO I – DO ESTADO | 11 | 91 |
| CAPÍTULO II – DA DIVERSIDADE | 07 | 59 |
| CAPÍTULO III – DO ACESSO | 06 | 56 |
| CAPÍTULO IV – DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | 07 | 52 |
| CAPÍTULO V – DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 05 | 16 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Ministério da Cultura, 2010.

Cada capítulo apresenta uma diretriz, e para cada uma delas as estratégias e ações definidas para as políticas públicas de cultura nacional. Vejamos cada uma das diretrizes definidas:

- a) Capítulo I - Do Estado: fortalecer a função do estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para a cultura.

³⁹ O PNC propôs inicialmente 375 ações, mas a de número 1.10.2 do Capítulo I, foi vetada.

- b) Capítulo II - Da Diversidade: reconhecer e valorizar a diversidade e proteger e promover as expressões culturais.
- c) Capítulo III - Do Acesso: universalizar o acesso dos brasileiros à arte e a cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural.
- d) Capítulo IV - Do Desenvolvimento Sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais.
- e) Capítulo V - Da Participação Social: estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

No primeiro capítulo são apresentadas as estratégias e ações que dizem respeito ao aperfeiçoamento das capacidades e do desempenho da gestão pública no âmbito nacional. Possibilitando o fortalecimento institucional através de novas práticas de gestão das políticas públicas de cultura visando à melhoria da oferta e do acesso da população aos serviços públicos nessa área (MINC, 2013c). Ou seja, versa sobre a consolidação da execução de políticas culturais, bem como o fortalecimento da função do Estado na institucionalização destas políticas.

O segundo capítulo apresenta estratégias e ações que partem do reconhecimento das múltiplas identidades e buscam assegurar a todos o direito a preservação da herança simbólica, elemento fundamental para a construção das identidades tomando como base o artigo 216 da Constituição Federal de 1988 que definir como patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (MINC, 2013c). Em resumo, esse capítulo produz a reflexão sobre arte e cultura a partir da perspectiva da diversidade cultural.

O capítulo terceiro trata do acesso aos recursos financeiros, formas de financiamento das ações culturais, como de outros mecanismos de apoio aos processos de criação, produção, difusão, circulação e consumo dos bens culturais. São estratégias e ações relativas a todas as etapas da cadeia produtiva da área cultural que vão desde espaços para criação, necessidades materiais e técnicas de produção, divulgação e circulação, entre outras que venham a fomentar a criação e a manifestação das expressões culturais brasileiras (MINC,

2013c). Nele estão previstas a implementação e manutenção de bibliotecas, a reabilitação de espaços culturais como teatros, praças e cinemas; e a criação e centros de referência para as culturas populares, e de produção de conteúdos locais para as redes de rádio, TV e internet.

O quarto capítulo apresenta estratégias e ações para o desenvolvimento de modelos de produção e circulação de bens e serviços e conteúdos culturais, com vista a geração de riquezas, trabalho, renda e oportunidades de empreendedorismo, desenvolvimento local e responsabilidade social. Questões referentes a investimento, empreendedorismo, formação profissional e regulação do mercado de trabalho, que incentivem modelos de desenvolvimento sustentável necessários a redução da desigualdade e a inclusão social (MINC, 2013c).

As estratégias e ações relativas à participação social estão descritas no quinto capítulo. Como a criação, consolidação e ou ampliação dos canais de diálogo entre o poder público e a sociedade civil, na forma de conferências, conselhos, fóruns e de outros instrumentos de estímulo ao exercício da cidadania e compartilhamento da gestão das políticas públicas de cultura (MINC, 2013c).

As decisões operativas referentes ao Plano Nacional de Cultura estão definidas no próprio corpo da Lei. No artigo 3º, § 6º está definido que o Ministério da Cultura exercerá a função de coordenador executivo do PNC, ficando responsável pela organização de suas instâncias, pelos termos de adesão com os demais entes federados, pela implantação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), pelos regimentos necessários e pela definição de metas (Lei Nº 12.343/2010).

Enquanto a definição da instância de coordenação, coube ao Ministério da Cultura ser o órgão coordenador do plano, sendo responsável pelas ações executivas necessárias à implementação, monitoramento e avaliação. Na tentativa de cumprir com esse grande desafio foi implantado o “Programa Modernizando a Gestão Pública do Ministério da Cultura”, que elaborou um mapa estratégico orientador das políticas públicas nacionais em 27 estratégias, tendo como documento orientador o Plano Nacional de Cultura. Uma das estratégias desenvolvidas foi a disponibilização, em julho de 2013, da Plataforma de Acompanhamento do PNC (pnc.culturadigital.br) que apresenta informações atualizadas sobre o cumprimento de cada uma das 53 metas.

Sobre aos recursos financeiros, os artigos 4º, 5º 6º e 7º da Lei do PNC descrevem que as formas de financiamento e alocação de recursos para o alcance das metas do plano, devem se dá através das diretrizes e leis orçamentárias, sendo o Fundo Nacional de Cultura e os demais Fundos de Cultura (estaduais

e municipais), os principais mecanismos de fomento às políticas culturais. Os mesmos artigos, reforçam que o Ministério da Cultura como coordenador executivo do PNC, deverá estimular e diversificar os mecanismos de financiamento a cultura, de forma a elevar o total de recursos destinados ao setor.

Em cumprimento a previsão de fixação de metas, em até 180 dias após a aprovação do Plano Nacional de Cultura (Lei Nº 12.343/2010). O Ministério da Cultura, através de consulta pública virtual, submeteu 48 metas preestabelecidas a análise da sociedade entre setembro e outubro de 2011, por um período de 30 dias. As propostas de metas apresentadas eram transversais e multidisciplinares divididas em nove temas necessários ao cruzamento das diversas ações elencadas no plano. O estabelecimento das metas iniciais foi dificultada pela não existência do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e a complexidade em traduzir 36 estratégias e 274 ações em metas quantificáveis e avaliáveis (CALABRE, 2014).

Segundo dados do Ministério da Cultura, durante o período de consulta foram feitas quase 9 mil visitas ao site, gerados 488 comentários, 600 contribuições e a sugestão de 62 novas metas. Ao final do processo foram estabelecidas 53 metas publicadas através da Portaria Ministerial Nº 123 em 13 de dezembro de 2011. Como é possível perceber o estabelecimento das metas não cumpriu com o tempo previsto no artigo 12 do PNC, já que foi publicada um ano depois. No entanto como o Plano Nacional de Cultura tem duração decenal, as metas estabelecidas passaram a ter validade até dezembro de 2020.

Para todos os especialistas entrevistados, 53 metas é um número muito elevado, e além da grande quantidade é possível perceber a complexidade no alcance de algumas delas. Já que as metas podem ser classificadas, quanto à responsabilidade (governabilidade) por sua execução, em: exclusiva do MinC (12), parceria com outros órgãos federais (08) e em colaboração com os demais entes federados (33).

As trinta e três metas que precisam ser atingidas com a colaboração dos demais entes federados (01, 02, 03, 05, 06, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 41, 44, 45, 49 e 53) exigem uma atuação sistêmica com os demais sistemas de cultura para serem alcançadas. Dentre elas, existem as que se comprometem com a institucionalização do SNC (01, 02, 36, 37, 46 e 49), outras focadas no patrimônio cultural (05 e 06), na formação e capacitação do setor (12, 13, 14, 15, 16, 18 e 19), na economia da cultura e impactos econômicos (10, 11, 20, 21, 44 e 53), nas expressões artísticas (22, 23, 25 e 45), e nos espaços e equipamentos culturais (28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 41).

Somada as muitas atribuições do poder público, as metas a serem alcançadas em colaboração entre União, estados e municípios passam a ser mais um desafio na medida em que esse “rol de demandas” devem pautar as políticas públicas a serem implantadas nos diversos territórios brasileiros.

A Lei do PNC nos artigos 8º, 9º e 10 define o sistema de monitoramento e avaliação do plano, com base na avaliação periódica dos indicadores nacionais, regionais e locais principalmente através dos dados do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que ao serem processadas de forma sistêmica e objetivas deverão integrar o processo de monitoramento e avaliação do PNC (MINC, 2008). Esses mesmos artigos orientam o Ministério da Cultura a promover parcerias e convênios com instituições especializadas na área de economia da cultura, de pesquisas socioeconômicas e demográficas para a constituição do SNIIC.

Art. 9º - Fica criado o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, com os seguintes objetivos: I - coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação do PNC e sua revisão nos prazos previstos; II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e oferta de bens culturais, para a construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura, para a adoção de mecanismos de indução e regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados; III - exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC (lei nº 12.343/2010).

Para Varella, o texto parece abarcar parte das preocupações relativas à criação de condições para o desenvolvimento de informações e indicadores, que

considerem regiões e dinâmicas culturais variadas, e ao mesmo tempo agreguem diferentes centros geradores desses dados (VARELLA, 2014:156). No entanto, é importante destacar que os artigos 9º, que cria o SNIIC e o 10 que estabelece suas características deve ser revogada pela lei que regulamentará o Sistema Nacional de Cultura, pois incorpora o SNIIC como componente do SNC com a mesma estrutura e características definidas na Lei do Plano Nacional de Cultura.

Como vimos anteriormente, o monitoramento e o controle são ações que acontecem simultaneamente pela análise sistemática realizada na plataforma de acompanhamento do PNC, com base no SNIIC e nas ações implementadas pelos entes federados integrantes do SNC. No entanto, torna-se necessário entender como deve acontecer o processo de revisão do Plano Nacional.

A Lei do PNC, no capítulo sobre as disposições finais, definiu que o plano deverá ser revisto periodicamente, sendo a primeira revisão feita após quatro anos da promulgação da Lei. De acordo com o dispositivo final, a revisão deve assegurar a participação do Conselho Nacional de Política Cultural, a ampla participação do poder público e da sociedade civil, sendo coordenado por um comitê executivo composto pelo Congresso Nacional, MinC, CNPC, entes públicos e setor cultural.

O sistema de monitoramento se justifica quando se considera alguns fatores na implementação das políticas públicas de cultura:

A riqueza e complexidade das relações simbólicas da sociedade brasileira, geradora da ampla diversidade de expressões artísticas e culturais; a vastidão do território nacional, com as consequentes peculiaridades regionais e locais; a proposta de um pacto federativo com o Sistema Nacional de Cultura, o que demanda informações concretas sobre o impacto de recursos, políticas e ações; e a necessidade de agregar a sociedade civil, os órgãos governamentais de pesquisas e as universidades na geração e circulação de insumos acerca dos desdobramentos do plano (VARELLA, 2014:155)

O fato é que, a revisão das metas do PNC deve gerar uma rede de cooperação entre instituições públicas, privadas e agentes sociais capaz de tomar com cuidado e assertividade decisões sobre os rumos das políticas em andamento e as que devem ser adotadas.

Por fim, ao analisarmos o desenho do Plano Nacional de Cultura, é possível concluir que ele tem caráter definidor, organizativo e orientador das ações do Estado no âmbito das políticas públicas de cultura. Sendo composto pela Lei nº 12.343/2010 - onde estão definidos o sistema de objetivos corporativos e os mecanismos de controle e revisão; por seu anexo - onde estão elencadas as decisões estratégicas; e pela Portaria Ministerial Nº 123/2011 que institui as metas a serem alcançadas, constituindo-se no planejamento estratégico para as políticas públicas de cultura nacionais entre os anos 2010 e 2020.

5.3. REFLEXÕES SOBRE O CASO

O Plano Nacional de Cultura é o primeiro instrumento de planejamento estratégico jurídico-institucional na área das políticas públicas de cultura, aprovado pelo legislativo. Mas como vimos, não é inédito enquanto planificação da cultura pelo governo federal, pois alinhando a tendência de abertura gradual do regime militar, foi estabelecida a Política Nacional de Cultura, para orientar as ações do então Ministério da Educação e Cultura (MEC). Essa política, apesar de enfatizar ações para “apoiar e incentivar as iniciativas culturais de indivíduos e grupos, e de zelar pelo patrimônio cultural da nação” (PNC, 1975:05), na realidade tratava-se menos de uma medida voltada a implementação orgânica e sistemática de políticas culturais, e mais à melhoria da imagem do regime, especialmente para a esquerda cultural da época (BOTELHO, 2007:118).

Assim, o PNC 2010-2020 é o primeiro documento de previsão constitucional que cumpri com todos os requisitos de uma planificação estratégica em políticas públicas, tendo como objetivo suprir a “carência normativa histórica, da qual a cultura padece” (VARELLA, 2014:97). Dentro do recente período de redemocratização do Brasil, a aprovação constitucional de um Plano Nacional de Cultura tem grande significância, pois reforça a nova forma de gestão de políticas públicas para a área cultural adotada pelo país, materializando a construção de uma cultura político-institucional capaz de definir programas e projetos realmente de abrangência nacional.

Ao ser analisado em seu aspecto jurídico, o Plano Nacional de Cultura é uma norma constitucional que se consolida em lei ordinária. Ou seja, foi previsto por um artigo constitucional, e posteriormente estabelecido em uma lei federal.

Neste sentido, pode-se dizer que o PNC incorpora duas roupagens jurídicas: a primeira de garantia institucional, prevista no texto constitucional, estabelecendo-se como instrumento concreto e inabdicável de efetivação dos direitos culturais; e a segunda de lei-quadro, através da sua regulamentação na lei nº 12.343/2010, capaz de circunscrever, delimitar e orientar a atuação do Estado na tutela objetiva da cultura, através da implementação de políticas públicas pautadas em objetivos e metas concretas, num período de tempo definido (VARELLA, 2014:100-1001)

Desta forma, ao integrar ações entre os entes federados, na implementação de políticas públicas, o Plano Nacional de Cultura, ao invés de estabelecer novos direitos culturais, exerce a função de instrumento executório na efetivação dos direitos existentes. Trata-se portanto, de uma norma voltada ao planejamento do estado na área cultural, cumprindo como o próprio nome indica, sua função de plano como expressão da política geral do Estado (VARELLA, 2014).

A análise do suporte jurídico do PNC, deixa claro três naturezas: de garantia institucional, de norma pragmática e de lei-quadro (reguladora) constituindo-se em anteparo legal para as políticas públicas de cultura. No entanto, para que uma norma jurídica cumpra com seu objetivo, “é preciso encontrar nessa norma os elementos constitutivos de uma política pública” (VARELLA, 2014:106). Elementos esses que possam garantir que a eficiência na implementação de programas, projetos e ações sejam considerados em políticas públicas.

Para compreender se o PNC cumpre com os elementos de uma política públicas, partiremos para a análise de seu aspecto técnico, a partir do estabelecido para um planejamento estratégico público.

Inicialmente é possível afirmar que o Plano Nacional de Cultura atende a todas os elementos e etapas proposta para a elaboração de um bom plano em políticas públicas, sendo clara a preocupação em elencar de maneira concreta as funções do estado, os princípios e os objetivos da políticas a serem adotadas; as estratégias e ações que posteriormente foram distribuídas nas 53 metas a serem alcançadas; a definição do Ministério da Cultura como coordenador da política cultural nacional; e o estabelecimento de prazos e meios para seu monitoramento, avaliação e revisão.

Em resumo, o PNC é uma política pública na medida em que defini seus objetivos (princípios, objetivos e atribuições), seleciona prioridades (estratégias e ações), defini os meios necessários à sua consecução (coordenação, recursos financeiros, monitoramento e avaliação), e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados (metas).

Mas apesar de cumprir com os elementos estruturantes de um bom plano estratégico, o PNC apresenta um número elevado de ações e estratégias originárias das diversas instancias de participação da sociedade civil, que por um lado, ampliou a percepção do ministério quanto a diversidade e complexidade das demandas; mas por outro, não contribuiu com a aplicabilidade do plano mesmo priorizadas em 53 metas. O que torna o PNC, um plano bem estruturado mas exaustivo, considerando-se “que nada mais é que um acervo de subsídios políticos e conceituais para a orientação de programas” (VARELLA, 2014:109).

Ainda que se questione a qualidade e quantidade de estratégias, ações e metas não podemos deixar de afirmar que o Plano Nacional de Cultura é sem dúvidas uma política pública de cultura, com arcabouço jurídico e claros objetivos sociais a serem alcançados. Esses objetivos foram formulados considerando-se as dimensões da cultura (simbólica, cidadã e econômica) como subsídios para uma atuação que valorize as expressões simbólicas, que promova o direito à cidadania, e que incorpore a cultura como vetor de desenvolvimento.

No entanto, para que o PNC cumpra com seu papel de promover, em dez anos, significativas transformações nas políticas públicas de cultura, é preciso mais que seus aspectos jurídico e técnico estejam de acordo com as exigências normativas; é fundamental que o definido em seu desenho atenda ao estabelecido em seus objetivos. A grande questão é: o Plano Nacional de Cultura é executável, é viável, se faz valer para além de uma “carta de intenções” de base legal e fundo constitucional?

Para o Ministério da Cultura, o Plano Nacional de Cultura foi elaborado considerando uma acepção tridimensional de cultura, apontando para uma perspectiva ampla de atuação que deveria incluir a concretização de políticas e direitos culturais, em uma concepção antropológica de cultura. O certo é que a acepção e cultura eleitas para o desenvolvimento de uma política pública vão influenciar sensivelmente o seu alcance e efetividade (VARELLA, 2014:183). Especialmente em um país com o desenho federativo adotado pelo Brasil, onde um plano além de refletir claramente sua concepção de cultura, deve favorecer a realização de ações sistêmicas entre os entes federados.

O favorecimento dessa relação sistêmica deve ser levado em consideração durante a elaboração dos demais planos de cultura. Visto que o Ministério da Cultura orienta os entes federados a utilizarem como referência o desenho metodológico adotado pelo Plano Nacional de Cultura (MINC, 2013a). Logicamente, o alinhamento entre os planos de cultura elaborados pelos estados, municípios e setores, é uma forma eficaz de definir em quais aspectos as políticas públicas dialogam e como podem se relacionar para o pleno alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Cultura.

Concordamos com Félix Manito, defende a necessidade de estados e municípios terem um plano de cultura que estabeleça metas claras para suas políticas culturais, em um horizonte de dez anos, capaz de espelhar a realidade e de satisfazer as necessidades básicas essenciais para o pleno exercício da cidadania, somando-se ao planejamento de outras áreas da gestão, “pois neste prazo é possível gerar condições para desenvolver e preservar a diversidade das expressões culturais e promover o acesso a elas” (Entrevista nº 07). Mas tão importante quanto, é elaborar um plano de cultura alinhado aos princípios e objetivos do PNC, sendo possível o compartilhamento de ações e o alcance de metas conjuntas. Pois sem esse diálogo o motor não gira, o plano não alcança seus objetivos, e o sistema não anda.

Como vimos, o Plano Nacional de Cultura, em seu cinco capítulos elenca 274 ações, que após um processo de priorização junto a sociedade civil foram estabelecidas em 53 metas prioritárias a serem implementadas em um período de dez anos. Para que o PNC alcance os objetivos esperados é fundamental que as metas estabelecidas sejam monitoradas e avaliadas constantemente. Para isso, o Ministério da Cultura, desenvolveu a *Plataforma de Acompanhamento das Metas do PNC*, prevista na meta 48 do plano (plataforma de governança colaborativa) com o objetivo de ser um conjunto de soluções que “permitirá ao cidadão o acesso a informações sobre a situação mais atual de cada meta e as notícias a elas relacionadas” (MINC, 2013c).

O Ministério da Cultura, por questões metodológicas de monitoramento dentro da plataforma de acompanhamento, classificou as metas em quatro grandes eixos: dimensão simbólica, dimensão cidadã, dimensão econômica, e gestão. A partir desse agrupamento em eixos, as metas foram divididas em três classificações: metas estruturantes, metas por prazo de execução, e metas por tipo.

De acordo com o Ministério da Cultura, as metas estruturantes correspondem às ações que são essenciais e urgentes para a consecução do plano como um todo e para a viabilização das demais metas. As metas por prazo de execu-

ção levam em consideração o tempo para sua consecução, sendo de curto prazo (até 2014), de médio prazo (até 2018), e de longo prazo (até 2020). As metas por tipo estão relacionadas aos indicadores utilizados para aferir o grau de desempenho alcançado por cada meta, e foram divididas em: metas de resultado, aquelas que têm como indicador um produto que pode ser quantificado; metas de processo, aquelas cujo indicador envolve um fluxo de ações para que se alcance o resultado final; e metas de impacto, aquela cujo indicador final depende de vários resultados e processos para que se alcance o resultado esperado (MINC, 2013c).

QUADRO Nº 7: Classificação das Metas do Plano Nacional de Cultura

| EIXOS | CAPITULOS | AREAS |
|---------------------------|---|--|
| Dimensão Simbólica | Capítulo II – Da diversidade | <ul style="list-style-type: none"> - Criação - Conhecimentos e expressões tradicionais - Linguagens artísticas - Culturas populares - Patrimônio cultural - Diversidade cultural |
| Dimensão Cidadã | Capítulo III – Do acesso Capítulo V – Da participação social | <ul style="list-style-type: none"> - Direitos culturais - Circulação - Difusão - Fruição - Educação - Capacitação - Infraestrutura |
| Dimensão Econômica | Capítulo IV – Do desenvolvimento sustentável | <ul style="list-style-type: none"> - Economia criativa - Inovação - Modelos de negócio - Financiamento - Turismo cultural - Cadeias produtivas |
| Gestão | Capítulo I – Do Estado Capítulo V – Da participação social | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento institucional - Instrumentos de gestão - Planejamento - Participação social na gestão - Capacitação - Regulação |

Fonte: *Elaboração própria a partir do Ministério da Cultura, 2013.*

A partir do agrupamento das metas em eixos e de sua classificação foi possível ao Ministério da Cultura monitorar, avaliar e publicar os resultados anuais alcançados e o estágio atual de cada uma das metas. Esses resultados estão disponíveis na *Plataforma de Acompanhamento do PNC* na página institucional do Ministério da Cultura, em documentos chamados *Relatório de Acompanhamento das Metas*, até o momento relativos aos anos 2013, 2014, 2015 e 2016.

Como vimos anteriormente, a governabilidade do Ministério da Cultura sobre as metas é variável, visto que para o alcance de algumas delas, é necessário o envolvimento de outros ministérios e dos demais entes federados. Sendo de sua governabilidade exclusiva a execução de 16 metas; de governabilidade compartilhada com outros órgãos da União, a execução de 11 metas; e de governabilidade compartilhada com os demais entre federados, a implementação de 26 metas (MINC, 2016).

Visto que esse trabalho tem como objetivo a análise da relação sistêmica, fica claro que as 26 metas de responsabilidade compartilhadas entre a União e os entes federados desperta nossa atenção. No entanto, mais que analisa-las uma a uma, a este estudo interessa a análise das metas que tem relação direta com os componentes do Sistema Nacional de Cultura, pois estas correspondem às ações que são essenciais e urgentes para o desenvolvimento das políticas públicas previstas no SNC, e conseqüentemente deverão estar previstas nos planos estaduais, nos planos municipais e nos planos setoriais.

QUADRO Nº 8: Metas do Plano Nacional de Cultura analisadas neste estudo

| Nº DA META | DESCRIÇÃO DA META | RELAÇÃO COM SNC |
|------------|---|---|
| 01 | Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das unidades da federação e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados | Sistema Nacional de Cultura |
| 02 | 100% das unidades da federação e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais | Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais |
| 05 | Sistema Nacional de Patrimônio implantado, com 100% das unidades da Federação e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio implantada | Sistemas Setoriais |
| 37 | 100% das unidades da federação e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas | Secretária de Cultura |

| | | |
|----|--|---------------------------------|
| 46 | 100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados | Conselho de Políticas Culturais |
| 49 | Conferência Nacional de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvendo 100% das unidades da federação e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura | Conferência de Cultura |

Fonte: Elaboração própria a partir do Ministério da Cultura, 2010.

O Sistema Nacional de Cultura, está previsto na meta 01. Esta meta estabelece que até o ano de 2020, os 27 (100%) estados brasileiros e 3.342 (60%) municípios devam ter seus sistemas de cultura institucionalizados e implantados. A meta 01 é bastante audaciosa, visto que para a implantação dos sistemas estaduais e municipais de cultura, faz-se necessária a adesão voluntária dos entes federados. E por ser voluntária a adesão, depende em grande medida de que as políticas públicas de cultura desenvolvidas nacionalmente sejam capazes de sensibilizar prefeitos e governadores sobre os benefícios sociais, políticos e econômicos gerados pela área cultural.

Para avaliar a meta em profundidade é necessário, não somente analisar o número de acordos firmados, mais também o número de acordos institucionalizados e implementados, conforme previsto no texto da meta. É importante esclarecer que entende-se por “sistemas de cultura institucionalizados e implementados” os sistemas de cultura que contem com os cinco componentes básicos exigidos pelo SNC: órgão gestor, conselho, conferência, plano e fundo. Sendo considerados sistemas institucionalizados os aprovados pelo legislativo, e sistemas implementados os em funcionamento.

Os dados disponibilizados pelo *Relatório de Acompanhamento das Metas* de 2013, foram pouco satisfatórias para a avaliação dos resultados alcançados, uma vez que permitiam somente saber o número de estados (96,3%) e municípios (38,5%) que aderiram ao SNC. Pois não apresentou informações precisas sobre a quantidade de municípios que encontravam-se com os sistemas de cultura institucionalizados e implementados. No relatório de 2016, esses números haviam crescido chegando ao patamar de 100% (27) dos estados e 47,2% (2.631) dos municípios com acordos assinados, publicados e vigentes. No entanto, o relatório demonstra que há uma grande abismo entre o número de adesões e o de sistemas institucionalizados e implementados, pois dos estados com adesão apenas 8 (29,6%) e dos municípios apenas 230 (6,9%) efetivaram seus sistemas em leis próprias, o que significa que o Ministério da Cultura não consegue

acompanhar e orientar com efetividade os municípios e estados na legalização de seus sistemas de cultura, e não dispõem de mecanismo de processo capazes de identificar os entes federados que realmente estejam com seus sistemas de cultura institucionalizados (em funcionamento).

Considerando que a política cultural definida pelo PNC tem carácter democrático e federativo, e portanto devem ser compartilhada com os demais entes federados, acreditamos que o Ministério da Cultura só conseguirá ter informações confiáveis quanto ao número de municípios (já que estados é mais fácil de acompanhar) com seus sistemas institucionalizados e implementados, se contar com a cooperação de setores ligados a estrutura administrativa das Secretarias Estaduais de Cultura capazes de oferecer acompanhamento e monitoramento em sua área de atuação. Como exemplo podemos citar o setor de *Assessoria do Sistema Estadual de Cultura do Ceará*, criado em 2014, que desenvolve ações de formação e acompanhamento nos 184 municípios do estado com vista a auxiliar os municípios na plena implantação de seus sistemas de cultura, o que torna o estado do Ceará o primeiro estado nacional no número de adesões e implantações de sistemas municipais de cultura.

É importante ressaltar que mesmo com assessoria constante, há uma significativa diferença entre nº de adesões, nº de sistemas institucionalizados, e nº de sistemas implantados. De acordo com informações da Secretaria Estadual de Cultura do Ceará, até outubro de 2016, dos 184 municípios cearenses 123 (66,8%) tinham adesão com o SNC, 92 (50%) tinham lei do sistema aprovadas, e apenas 32 (35%) contavam com sistemas efetivamente implantados. Ou seja, pouco mais da metade dos municípios com adesão ao SNC encontravam-se com órgão gestor, conselho, plano e fundo cumprindo com a implementação de políticas públicas para a área cultural.

Neste contexto, podemos concluir que para a meta 01 ser alcançada a melhor estratégia a ser adotada é o gradualismo. Considerando a heterogeneidades entre os estados e entre os municípios, a ausência de acompanhamento dos processos, a pouca formação para os gestores públicos e a dificuldade de muitos municípios em destinar tempo e recursos aos processos de construção do sistema de cultura.

A meta 02 diz respeito ao processo de atualização do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que prevê que até o ano de 2020, 100% das unidades da federação e 60% dos municípios estejam alimentando-o constantemente. O primeiro a se considerar em relação a esta meta, é o fato de sua governabilidade ser distribuída entre os entes federados, ou seja, sem a

contribuição dos estados e municípios ela não poderá ser atingida. De acordo com o Ministério da Cultura, essa atualização se dará por meio do preenchimento anual de um formulário virtual, pelo gestor municipal, estadual ou distrital, com informações sobre o contexto da gestão de cultura em seu âmbito de atuação (MINC, 2013c).

Até o ano de 2013 não foi possível aferir os resultados da meta por falta de informações, visto que nenhum estado ou município preencheu o formulário “pois a plataforma ainda estava em fase de testes e só estará plenamente em funcionamento em 2014” (MINC, 2013c). Mas como vimos anteriormente, no ano de 2016, houve um grande progresso, visto que, 25 (93%) estados e 468 (14%) municípios alimentaram o SNIIC com informações sobre as ações dos órgãos públicos gestores de cultura, referentes ao ano de 2015 (MINC, 2016).

Para que 3.342 municípios e os 27 estados brasileiros estejam periodicamente alimentados as informações exigidas pelo SNIIC, acreditamos que responder ao questionário com dados e informações capazes de gerar indicadores confiáveis e importante para a definição das políticas a serem avaliadas ou implementadas, é importante. Mas tão importante quanto, é motivar primeiramente os estados e posteriormente os grandes municípios a implantarem seus Sistemas Estaduais ou Municipais de Informações e Indicadores Culturais, em retroalimentação com o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais.

Como vimos no subcapítulo anterior, os Sistemas de Informações e Indicadores Culturais no âmbito dos municípios e até mesmo dos estados, não é um componente obrigatório para que o Ministério da Cultura considere que os sistemas de cultura sejam considerados implantados. Apesar disso, é preciso um esforço por parte da União para que esses sistemas paulatinamente sejam estruturados, pois beneficiam a todos na medida em que podem gerar as informações e indicadores de que a área cultural tanto se ressente. É possível perceber essa intenção, com a tentativa de interligar os diversos Mapas Culturais⁴⁰ existentes em alguns estados e municípios brasileiros, mas isso não atende aos objetivos do SNIIC, especialmente por duas questões: legal e estrutural. A questão legal é não apenas de nomenclatura, pois ao “querer” substituir o SNIIC pelos mapas culturais, deixamos de lado um direito adquirido constitucionalmente na medida em que o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais foi instituído por uma lei federal; já a questão estrutural diz respeito ao dados

⁴⁰ Plataforma gratuita e colaborativa de mapeamento de agentes, espaços, eventos e projetos culturais.

disponibilizados, visto que os mapas culturais só fornecem informações sobre agentes, projetos, eventos e espaços culturais e como vimos anteriormente, o SNIIC é muito mais que isso! Deve coletar, sistematiza e interpretar os dados, disponibilizando estatísticas e indicadores relevantes para o apoio aos gestores públicos e privados, e facilitar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e o acompanhamento do Plano Nacional de Cultura (MINC, 2014).

A implantação de um novo sistema setorial está prevista na meta 05, ao definir que o Sistema Nacional de Patrimônio deverá estar implantado até 2020, tendo 100% das unidades da federação e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio existentes. Como é fácil perceber, esta é uma meta que depende obrigatoriamente da aprovação de legislações nacionais, estaduais e municipais.

Em âmbito nacional, o responsável por conduzir as ações processuais, é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que afirma que a meta tem caráter “político-técnico” sobre a qual o instituto tem governabilidade parcial, uma vez que compete ao Congresso Nacional a aprovação da lei que instituirá o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC). Para o instituto de patrimônio, o SNPC terá como objetivo a gestão compartilhada sobre o patrimônio cultural brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros entre os entes federados, através do desenvolvimento de uma política de preservação que regulamente princípios e regras para ações coordenação entre municípios, estados e União (IPHAN, 2016).

Mesmo com o SNPC ainda tramitando no Congresso Nacional, o IPHAN vem desenvolvendo uma série de ações para incentivar estados e municípios a criarem suas políticas patrimoniais, como por exemplo o financiamento para recuperação de obras, e a disponibilização de material didático sobre educação patrimonial.

QUADRO Nº 9: Nº de UF e Municípios com Política de Patrimônio (2009-2015)

| INDICADOR | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | PONTO DA META 2020 |
|--|-------|------|------|-------|------|------|-------|--------------------|
| Número de UF com legislação de patrimônio aprovadas | * | * | * | 27 | * | * | 27 | 27 |
| Número de UF com política de patrimônio aprovadas | * | * | * | * | * | * | * | |
| Número de UF com legislação e política de patrimônio | * | * | * | * | * | * | * | |
| Número de municípios com legislação de patrimônio aprovadas | 1.614 | * | * | 1.737 | * | * | 1.516 | 3.339 |
| Número de municípios com política de patrimônio aprovadas | * | * | * | * | * | * | * | |
| Número de municípios com legislação e política de patrimônio | * | * | * | * | * | * | * | |

* Sem informação

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Estaduais (ESTADIC) 2009, 2012 e 2014 – IBGE.

Em âmbito estadual e local, é significativa o número de estados (100%) que afirmam ter legislação de patrimônio aprovadas, sendo apenas 1.516 (27,2%) dos municípios afirmam o mesmo. Isso é o que demonstram as *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Suplemento de Cultura – 2014* e *Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento de Cultura – 2014*, disponibilizadas no ano de 2015 pelo IBGE. No entanto, as mesmas pesquisas não apresentam se o estado ou município possuem política de patrimônio, mas apenas se tem legislação de patrimônio. Além dos indicadores sobre legislação cultural, a *MUNIC-2014* e a *ESTADIC-2014* também investigaram o número de Conselhos Municipais e Estaduais de Preservação do Patrimônio.

QUADRO Nº 10: Nº de UF e Municípios com Conselhos de Patrimônio (2009-2015)

| INDICADORES | 2009 | 2012-2013 | 2012-2013 |
|---|------|-----------|-----------|
| Número de municípios com Conselho municipal de preservação do Patrimônio ou similar | (*) | 879 | 1.043 |
| Número de estados com Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio ou similar | (*) | (*) | 9 |

* Sem informação

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Estaduais (ESTADIC) 2009, 2012 e 2014 - IBGE.

Ao analisarmos os dados acima, podemos observar que apesar dos 27 estados brasileiros afirmarem ter legislação de patrimônio aprovadas, apenas 09 têm conselho para a área. Em âmbito local, a situação se repete, enquanto 1.516 municípios tem legislações aprovadas, somente 1.043 contam com conselhos municipais de patrimônio. Considerando que a participação social é fator essencial para as políticas públicas contemporâneas, a ausência de conselhos de patrimônio onde existe legislação, é no mínimo descabida, na medida em que são os conselhos que “operacionalizam” as leis aprovadas.

Para que o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural seja aprovado no legislativo nacional, há um grande caminho ainda a ser percorrido, visto o cenário político atual no Brasil. No entanto, ao ser estabelecido como meta do PNC, ele ganhou força elevando sua carga política de legitimidade, na medida em que carrega os valores debatidos e comungados pelos diversos setores da sociedade. A meta 05 ao estabelecer que além da implantação do SNPC, todos os estados (100%) e boa parte dos municípios (60%) tenham suas legislações e políticas patrimoniais implantadas, enfatiza que mais que leis é preciso que se implementem efetivamente políticas culturais patrimoniais no território nacional.

É bem verdade, que para preservar o patrimônio cultural brasileiro é preciso estabelecer diálogos e articulações entre várias esferas de governo, e amparada por legislações na área, fica mais difícil o retrocesso de programas, projetos e ações implementadas. Por isso afirmamos que o Ministério da Cultura, ao trabalhar em várias frentes dispersas, não vêm alcançados os resultados progressivos para as metas relacionadas ao SNC. Com isso queremos dizer que ao receber dos municípios a adesão ao Sistema Nacional de Cultura, deveriam orientá-los a incluir na lei que cria os Sistemas Municipais de Cultura, um capítulo para a legislação patrimonial, ressaltado nesta regulamentação a posterior. Isso facilitaria a articulação com os legislativos municipais porque se trabalharia em “blocos” de discussões (conselho, fundo, patrimônio, conferência, etc), o que é muito mais viável e rápido em pequenos municípios, especialmente os com população inferior a 100 mil habitantes.

Outra meta com relação direta com o SNC, é a meta 37, que refere-se à criação de secretarias com atuação exclusiva na área da cultura, estabelecendo que até 2020 o país deve contar com 27 (100%) secretarias estaduais de cultura e 1.114 (20%) secretarias municipais de cultura específicas para a área cultural. Importante destacar que a meta estabelece que dentre as 1.114 secretarias municipais implantadas até o limite temporal da meta, devam estar incluídas todas as capitais nacionais (27) e todos os municípios com mais 500 mil habitantes.

Para proceder com a análise desta meta, é preciso antes de tudo, esclarecer que o Brasil conta com apenas 39 municípios (0,7%) com população acima de 500 mil habitantes (exceto capitais), de acordo com a estimativa do IBGE, divulgada em setembro de 2015. Estes municípios estão concentrados quase em sua totalidade nos estados do sudeste; Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, sendo os mais desenvolvidos economicamente. Portanto, entendemos que a “ressalva” feita na meta, de que todas os municípios com mais de 500 mil/hab devam ter suas secretarias de cultura exclusivas até 2020, não deve ser complicada de ser alcançada.

A *Plataforma de Monitoramento das Metas do PNC*, dividiu seu acompanhamento em quatro indicadores: secretarias estaduais, secretarias de capitais, secretaria de municípios acima de 500mil/hab e secretarias municipais, conforme é possível visualizar no quadro abaixo:

QUADRO Nº 11: Nº de UF e Municípios com Secretarias de Cultura (2009-2015)

| INDICADOR | 2009-2010 | 2012-2013 | 2014-2015 ALCANÇADO | PONTO DA META 2020 |
|--|-----------|-----------|------------------------|-----------------------|
| Quantidade de UF com secretaria de cultura exclusiva instalada | 15 | 18 | 21 | 27 |
| % UF com secretaria de cultura exclusiva instalada | 56% | 67% | 78% | 100% |
| Quantidade de capitais com secretarias de cultura exclusiva instaladas | 8 | 9 | 11 | 27 |
| % de capitais com secretarias de cultura exclusiva instaladas | 30% | 33% | 41% | 100% |
| Quantidade de municípios (20%) em relação ao total de municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas | 499 | 752 | 1.073 | 1.048 |
| % de municípios (20%) em relação ao total de municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas | 48% | 72% | 102% | 100% |
| Quantidade de municípios com mais de 500 mil hab em relação ao total desses municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas | 14 | 16 | 19 | 39 |
| % de municípios com mais de 500 mil hab em relação ao total desses municípios com secretarias de cultura exclusivas instaladas | 37% | 42% | 49% | 100% |

Fonte: Plataforma de Monitoramento da Metas do PNC/MinC - 2016.

Como é possível observar, houve um aumento significativo no número de secretarias estaduais, passando de 18 (67%) para 21 (78%) ultrapassando a meta prevista para o ano, que de acordo com o MinC eram de 16 órgão executivos. Destaca-se também, o número de secretarias municipais criadas no indicador “20% dos municípios com secretarias de cultura exclusivas” que deu um salto de 752 (em 2013) para 1.073 (em 2015), o que se deve em grande medida ao fato dos prefeitos terem tomado posse no ano de 2013, e costumeiramente criarem novas secretarias no início das gestões. Dentre esses 20% de municípios, estão previstas a criação de secretaria exclusivas em todos os municípios com mais de 500 mil/hab, e como podemos observar neste indicador houve um aumento de 8% em relação à última aferição, passando de 16 (42%) para 19 (49%) o número de órgãos gestores de cultura. Em relação as capitais o resultado é bem abaixo do esperado, visto terem sido criadas apenas 02 secretarias exclusivas de cultura, fato que se comprova pelo número significativo de capitais que de-

envolvem suas políticas culturais através de órgãos da administração pública indireta, especialmente fundações culturais.

Certos avanços podem ser percebidos, mas é crucial ações de incentivos ao crescimento desta meta, visto o movimento que está havendo, nas esferas públicas municipais e estaduais para contenção de despesa através da aglutinação de pastas de gestão, especialmente entre as áreas de juventude, esportes, turismo e cultura. Por isso, é preciso fortalecer essa discussão e fazer com que prefeitos e governadores entendam a importância que é manter ou criar secretarias de cultura fortes e orgânicas, para o fortalecimento das políticas inter federativas previstas pelo Sistema Nacional de Cultura e pelo Plano Nacional de Cultura (GOMES, 2009).

Na meta 46 estão previstos dois movimentos de gestão até 2020, o primeiro e a instalação de novos colegiados setoriais aprovados pelo Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC); e o segundo é a elaboração e implementação de planos setoriais para esses mesmos setores culturais.

Em relação ao primeiro movimento, importante destacar que possuem assento no Conselho Nacional de Política Cultural, os seguintes colegiados setoriais: arquitetura/urbanismo, arquivos, artes digitais, artes visuais, artesanato, audiovisual, circo, culturas afro-brasileiras, culturas indígenas, culturas populares, dança, design, livro/leitura/literatura, moda, música, museus, patrimônio imaterial, patrimônio material e teatro. Esses assentos são preenchidos por 01 representantes de cada colegiados setoriais, eleitos para o biênio 2015-2017, totalizando 18 representantes de linguagens artísticas-culturais e de patrimônio na plenária do CNPC.

O segundo movimento a ser alçando pela meta é a elaboração dos planos setoriais de cultura, para todos os colegiados setoriais com a assento no CNPC. Estes planos vêm sendo elaborados desde 2009, tendo os primeiros documentos-bases discutidos nas Pré-conferência Setoriais de Cultura, parte integrante da II Conferência Nacional de Cultura, ocorrida em 2010. Sobre esses primeiros documentos, Pedro Domingues em entrevista, foi enfático ao afirmar que havia ausência de priorização e diálogo interno dentro do MINC para a construção dos planos, "de tal forma que o que foi apresentado para teatro, circo, dança, música e artes visuais e o apresentado para as culturas populares e indígenas, há grandes diferenças na forma, na profundidade e na abordagem" (2016).

Ao analisarmos esses primeiros planos setoriais, é possível perceber claramente que a maioria deles (exceto culturas populares e indígenas) se resumem em diretrizes e ações, sem diagnóstico ou contextualização, e principalmente sem uma estruturação que dialogue com o Plano Nacional de Cultura.

Depois desses primeiros planos elaborados, e a partir da experiência acumulada, forem sendo elaborados os demais planos setoriais. Em outubro de 2016, haviam sido elaborados 15 planos setoriais (arquivos, artes visuais, artesanato, audiovisual, circo, culturas afro-brasileiras, culturas indígenas, culturas populares, dança, design, livro/leitura/literatura, moda, música, museus e teatro), sendo que 04 deles encontravam-se em fase de revisão (culturas populares, culturas indígenas, livro/leitura/literatura e música), e os outros 04 em fase de elaboração (arquitetura/urbanismo, artes digitais, patrimônio imaterial, patrimônio material).

QUADRO Nº 12: Nº e % de Plano Setoriais Elaborados (2010-2016)

| INDICADOR | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2014-2015 ALCANÇADO | PONTO DA META 2020 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|-----------------------------|
| Setores representados no CNPC com colegiados instalados | 17 (89%) | 17 (89%) | 17 (89%) | 17 (89%) | 18 (95%) | 18 (95%) | 18 (95%) | 19 (100%) |
| Planos setoriais elaborados | 7 (37%) | 7 (37%) | 9 (47%) | 10 (53%) | 10 (53%) | 10 (53%) | 15* (60%) | 19 (100%) |
| Planos setoriais com sistemas de acompanhamento, avaliação e controle social em funcionamento | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 19 (100%) |

Fonte: Plataforma de Monitoramento da Metas do PNC/MinC - 2016.

Para cumprir com o número de representantes com assento no CNPC, resta eleger apenas um colegiados setorial, que deve passar de 18 para 19. Em relação a elaboração dos planos setoriais, como dito anteriormente, foram elaborados 15 (60%) planos setoriais, e os demais encontram-se em fase de elaboração. No entanto, por estar em processo de renovação de seus membros, o Conselho Nacional de Política Cultural não aprovou em plenária nenhum planos setoriais. Ou seja, não resta apenas ser elaborados, os planos setoriais precisam ser aprovados em plenária pelo conselho nacional, como é o caso de plano setorial de arquivos que apesar de elaborado não foi ainda aprovado. Além disso, observa-se que nenhum plano setorial possui sistemas de acompanhamento, avaliação e controle social em funcionamento.

Dentre os quatro planos setoriais em fase de revisão, destacamos que o Plano Nacional Livro, Leitura e Literatura encaminhou ante projeto de lei de re-

gulamentação para a Casa Civil; os Planos de Culturas Indígenas e Culturas Populares estão em fase de construção das metas; o Plano de Dança após ser avaliado não sofreu alterações; e o Plano de Música colocou a versão revisada em consulta pública.

Apesar do progresso para o alcance da meta, ainda há um grande vazio entre os planos nacionais setoriais e os planos setoriais de estados e municípios. Para Pedro Domingues, entre 2011 e 2014, a pauta dos planos setoriais tornou-se “coadjuvantes” dentro do Sistema Nacional de Cultura, o que acabou “prejudicando o diálogo com os setores artísticos mais estruturados e diminuindo a paixão pela visão setorial que estava começando a partir das pré-conferências setoriais”.

A meta 49 defini a realização das Conferência Nacional de Cultura (CNC) durante a vigência do plano, em 2013 e 2017, e como apresentado anteriormente foi realizada com sucesso no ano de 2013, com a participação de todos os estados e de mais de 63% dos municípios brasileiros. No entanto, a conferência nacional prevista para o ano 2017 não aconteceu, como também não houve qualquer movimento por parte do Ministério da Cultura para a mobilização de estados e municípios.

Como principal espaço de participação da sociedade na construção e aperfeiçoamento de políticas públicas de cultura, as conferências nacionais de cultura precisam do envolvimento de municípios e estados, para que se cumpra com a gestão democrática e participativa, prevista pelo Sistema Nacional de Cultura. Esse envolvimento dos entes federados foi percebido ao longo do trabalho de realização das três conferências nacionais, visto que o Ministério da Cultura antes disso não tinha contato com a grande maioria dos municípios do país. Essa rede de conferências (municipais, estaduais, virtuais e nacional) mas que iniciar e aprimorar os canais de relacionamento e de discussão com o campo da cultura, tornando-se o componente do Sistema Nacional de Cultura que efetivamente cumpre com seu papel de instrumento de articulação sistêmica. Não ter acontecido em 2017 como previsto pela meta do PNC, simboliza o momento complicado pelo qual o Ministério da Cultura vem atravessando.

Concordamos com Varella, quando afirma que apenas a observação dos números alcançados não basta para avaliar o alcance da meta, visto que “para uma avaliação mais apurada acerca disso, seria preciso uma análise qualitativa individual e comparativamente, de maneira a compor um painel mais fidedigno” (VARELLA, 2014:154). Essa análise aprofundada não cabe no escopo deste estudo, que se limita a analisar a relação sistêmica a ser estabelecida entre as metas previstas pelo PNC em relação ao SNC.

O que se pretende destacar com essa breve, mas enfática reflexão, é a relevância do alcance das metas relacionadas ao Sistema Nacional de Cultura como condição para a execução do Plano Nacional de Cultura, em virtude da necessária relação sistêmica a ser estabelecida para que as políticas definidas sejam alcançadas. Para isso, o primeiro desafio a ser superado, é a integração das políticas públicas definidas no PNC com as ações operacionalizadas pelos componentes do SNC, em uma espécie de “engenharia simbiótica” (VARELLA, 2014:186). Essa integração de esforços e recursos técnicos e pessoais tem sido pouco perceptiva, no processo de execução das ações desenvolvidas pelo Ministério da Cultura, nos últimos anos.

O segundo desafio, é de avançar na sistematização e análise de indicadores, dados e pesquisas que permitam aferir com clareza o cumprimento dos objetivos do PNC. Sendo urgente a colaboração entre, o IBGE, o IPEA, os observatórios de cultura e os demais Sistemas de Informações e Indicadores Culturais para a formação de uma base de conhecimento que possibilite avaliar as metas do PNC sob diversas óticas, como por exemplo, número de empregos gerados, informalidade, renda média e o impacto da cultura no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Com essas informações coletadas, processadas e analisadas de forma sistêmica e objetiva e possível integrar um processo de monitoramento e avaliação do PNC de forma segura e confiável capaz de auxiliar na institucionalização do SNC.

É possível afirmar que o Plano Nacional de Cultura como documento de planejamento estratégico para as políticas públicas nacional, não ficou “engavetado” carente de implementação. Muitos foram os esforços para que os objetivos e metas previstas fossem alcançadas. No entanto, ainda há muitos desafios para que o Plano Nacional de Cultura realmente contribua com o fortalecimento de toda riqueza e diversidade cultural brasileira, pois como instrumento estratégico de definição de políticas públicas para a área cultura deve promover transformações significativas que ultrapasse a lógica de políticas de governo e se estabeleça como uma sólida políticas de Estado. Neste sentido, o PNC desencadeia um processo essencial no âmbito da relação entre estado e sociedade no campo da cultura, seja na retomada do papel central do Estado na formulação, condução e gestão de políticas públicas de cultura; seja na construção destas políticas com bases democráticas, colaborativas e participativas (Varella, 2014:184). Esses dois papéis precisam ser operacionalizados com clareza, competência e eficácia, especialmente durante o processo de revisão do PNC que teve início no ano de 2015, com previsão até junho de 2016, mas que encontra-se paralisado.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural

Analises, Resultados e Conclusões

6. Análise Comparativa dos Casos

6.1. COMPARABILIDADE DOS CASOS

O ponto chave em uma análise comparativa, independente da metodologia ou estratégias empregadas, é assegurar a possibilidade de comparação entre os casos. Assim deve-se ter o cuidado em definir elementos possíveis de serem comparados entre si, evitando a comparação entre elementos que não guardem essa relação (MORLINO, 2010). Para evitar comparações entre elementos não-comparáveis, o primeiro passo foi definir com clareza a questão central da investigação, que nesta tese doutoral, tem como objetivo realizar a análise da relação sistêmica estabelecida entre o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura com base em seus conceitos e estruturas.

Inicialmente, é possível afirmar que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura são possíveis de serem comparados, quando levamos em consideração que ambos são instrumentos de gestão nacional e foram formulados em um mesmo período temporal. Os dois casos analisados são considerados instrumentos de gestão por terem sido adotados como mecanismos “de uma nova forma de se fazer políticas públicas, para a área cultural com vista ao fortalecimento da gestão pública e o comprometimento com as necessidades artísticas e culturais do país” (MINC, 2008). Além disso, esses dois instrumentos foram formulados e estão sendo implementados em um mesmo contexto histórico e temporal, tendo o ano de 2003 como marco referencial.

Importante ressaltar que esta análise por ser qualitativa não centrou-se em parâmetros numéricos ou estatísticos, visto seu interesse está na relação

sistêmica estabelecida entre os dois casos e de como essa relação pode contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas culturais que atuem na promoção do bem-estar de todos. O objetivo é, portanto, identificar uma lógica de ação, discutir sua coerência e sua aplicabilidade, a fim de atribuir responsabilidades e jogar um pouco de luz ao tema, possibilitando com que os agentes públicos (e também privados), implicados nos diferentes cenários reflitam sobre a questão (SUBIRATS ET AL, 2008).

Para a análise levamos em consideração que para a compreensão do todo, é necessário primeiramente uma análise das partes e da interação entre estas. Visto que a relação dentro de um sistema está baseada no conceito de que o todo, resultante da junção das partes, é muito maior do que simplesmente a soma destas.

Depois de termos refletido sobre cada um dos casos individualmente no capítulo anterior, aqui apresentaremos primeiramente as concordâncias entre os dois casos estudados e a continuação as diferenças entre eles. A finalidade, não é somente comparar, mas vislumbrar as possíveis implicações a partir dessa comparação. Este capítulo, portanto, parti da comparação entre SNC e PNC como instrumentos de gestão para as políticas públicas de cultura, para em seguida apresentar as conclusões quanto a relação sistêmica estabelecida, utilizando as hipóteses formuladas como “questões balizares” da análise.

Desta forma, esta tese doutoral tem a pretensão de contribuir com as instituições públicas, pois a medida que percebem a semelhanças e diferenças entre os casos analisados podem enriquecer seus processos de aprendizagem e facilitar a tomada de decisões. Conscientes de que o conhecimento mais profundo da dinâmica dos sistemas e da interação entre as variadas forças atuantes permite que as organizações proponham ações mais eficazes, não só de curto prazo, mas também e principalmente de médio e longo prazo.

6.2. CONJUNTO DE CONCORDÂNCIAS

6.2.1. Quanto a serem Políticas de Estado

Conforme vimos ao longo desta investigação, o Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, como consequência, apresenta dificuldades na efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas públicas. Ante esse histórico, a trajetória das políticas públicas culturais no Brasil tem sido marcada por políticas governamentais, em detrimento de políticas de Estado. Conscientes de que era necessário pensar

em políticas de caráter nacional, para além de uma gestão, o Governo Federal a partir de 2003, definiu como prioridade alguns instrumentos de gestão a serem elaborados e aprovados como políticas públicas permanentes, entre elas: o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.

Portanto, o primeiro ponto a destacar em relação ao conjunto de concordâncias entre os dois casos em análise, é o fato do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura terem seus desenhos pensados para serem políticas públicas permanentes. Pois representam a chamada “vontade nacional” e contêm os elementos objetivos que podem entrar na categoria dos sistêmicos ou estruturais, respondendo ao que normalmente se designa como política de Estado. Eles foram formulados como resposta a uma nova forma de atuar, onde as políticas públicas devem expressar não somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada ao tempo de gestão; mas sim, estabelecer mecanismos legais e de participação social, que assegurem sua continuidade para além do governo vigente.

Os mecanismos de participação, veremos a seguir, aqui trataremos dos instrumentos legais aprovados, para assegurar a continuidade das políticas públicas culturais.

O Plano Nacional de Cultura, foi previsto pela emenda constitucional Nº 48/2005, que incorporou ao artigo 215 da Constituição Federal o § 3º, que previa que uma lei federal deveria estabelecer o Plano Nacional de Cultura, com duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público (CF, 1988). Nesse novo parágrafo há a demanda explícita na norma constitucional, de uma lei posterior de caráter regulamentadora (VARELLA, 2014). Portanto, o citado parágrafo constitucional não aprovou o PNC, apenas instituiu a obrigatoriedade de se elaborar um plano nacional para a área cultural, o que efetivamente aconteceu com a aprovação da Lei Nº 12.343/2010.

O Sistema Nacional de Cultura, foi aprovado pela emenda constitucional Nº 71/2012, que incorporou o artigo 216-A a Constituição Federal, que prevê que o referido sistema deve ser organizado em regime de colaboração e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade. Este mesmo artigo constitucional, prevê no parágrafo terceiro que uma “lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo” (CF, 1988).

Importante salientar que para o jurista Humberto Cunha, o Sistema Nacional de Cultura já existia antes mesmo da aprovação da emenda constitucional,

pois para ele “o que há de lei, órgãos e atividades relacionadas à cultura já forma o nosso sistema, neste setor” (CUNHA FILHO, 2010:93), e conclui afirmando que seria desonesto afirmar que o desenho não existia, mesmo que timidamente. Para além da discussão se o SNC já existia ou não, o certo é que com a incorporação do artigo 216-A ao texto constitucional, o Sistema Nacional de Cultura passa a ser instituído necessitando apenas de uma lei de regulamentação.

Ao analisarmos o suporte jurídico escolhidos para o SNC e PNC, podemos concluir que a partir da aprovação dos dois artigos constitucionais, o plano e o sistema de cultura começam a ganhar contornos de políticas de Estado, na medida em que contam com normas constitucionais, “que adquirem a natureza de norma programática por traçarem uma linha de atuação do Estado no campo social” (VARELLA, 2014:113). Sendo que ambos os casos exigem leis regulamentadoras para circunscrever, delimitar e orientar a atuação do Estado na implementação de políticas públicas objetivas para o setor cultural.

A aprovação do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura pelo Congresso Nacional inauguram uma nova fase para as políticas culturais brasileiras, pois são os instrumentos jurídicos-institucionais mais importantes no campo das políticas públicas de cultura estabelecidos nas últimas duas décadas no país. No entanto, o que realmente configura uma política de Estado não é apenas seu suporte jurídico, mas o fator “continuidade”, que exige que tanto o PNC quanto o SNC sejam executados integrando as ações do poder público e deste com a sociedade, assentando as bases para que as políticas culturais definidas tenham algum grau de segurança no futuro.

É exatamente o fenômeno da descontinuidade das políticas públicas de cultura, apesar das tentativas de evitar, um dos maiores desafios do PNC e do SNC nos dias atuais. Para justificar as razões que provocam a descontinuidade das políticas públicas culturais definidas nos dois casos analisados, quase sempre se leva em consideração o número de órgãos gestores de cultura que se criam e logo se extinguem em todo o país. É verdade que as estruturas governamentais são importantes para os avanços institucionais e o fortalecimento do campo da cultura. Porém, vale lembrar que as instituições são meio e não fim da política pública, portanto, indagar quais têm sido os efeitos para a transformação da realidade que justifique a existência dessas políticas públicas, talvez responda melhor a questão da continuidade.

Não cabe neste estudo analisar a efetividade das políticas públicas, mas não podemos desconsiderar que apesar de apresentarem o principal elementos que constituem uma política de Estado (a legalidade), o Sistema Nacional de

Cultura e o Plano Nacional de Cultura esbaram em um aspecto não previsto por nenhum instrumento de gestão e que justifica em parte a descontinuidade das políticas públicas: vontade política. Apesar de coincidirem quanto a necessária articulação entre os diferentes entes federativos, essa articulação não pode ser dependente de arranjos governamentais, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas, as composições partidárias e demais fatores intervenientes dessas relações (SILVA, 2016).

Esse elemento de caráter estritamente circunstancial, chamado vontade política, tem levado o SNC e o PNC a momento de continuidade e descontinuidade, até mesmo depois de suas aprovações legais. Cada uma das gestões do Ministério da Cultura, responsáveis pelos processos de formulação, coordenação e implementação do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura, se comportaram de uma maneira diferente, seja pelo perfil de seus gestores ou pelo contexto político que tiveram que enfrentar.

QUADRO Nº 13: Fases do PNC e SNC (2003-2017)

| FASE | |
|-------------|---|
| 2003 - 2006 | Período onde foram assentada as bases das políticas públicas que deram estabilidade e efetividades ao projeto de lei do PNC e da Emenda Constitucional do SNC |
| 2007 - 2010 | Período de finalização e aprovação do PNC e elaboração dos primeiros planos setoriais de cultura |
| 2011 - 2014 | Período de articulação e aprovação do SNC |
| 2015 - 2017 | Período de sazonalidade das políticas públicas culturais brasileiras |

Fonte: *Elaboração própria.*

Inicialmente o SNC e PNC viveram-se uma “fase de apogeu” com a passagem de Gilberto Gil pelo ministério, que por sua figura carismática e emblemática para o campo cultural, facilitou a compreensão das propostas apresentadas aos demais entes federados, e abriu espaço de ação acima das questões partidárias “pois saber que o Gil estava à frente facilitava o diálogo, inclusive com os governos de oposição ao Governo Federal” (Entrevista nº 16). Nesse período, entre 2003-2006, se assentaram as bases das políticas públicas que buscavam dar uma certa estabilidade e efetividades as políticas culturais, tendo encontrado apoio na maioria dos gestores públicos de cultura, dos prefeitos e governadores. Claro que antes disso, havia sido diagnosticado a necessidade de se ter um sistema e um plano de cultura, mas foi nesse período que a vontade política surgiu de forma organizada e operativa.

Um segundo movimento pode ser percebido, na gestão de 2007-2010, iniciada por Gilberto Gil e substituído por seu principal assessor Juca Ferreira. Foi neste período que o Conselho Nacional de Políticas Culturais é restaurado e as políticas públicas culturais definidas através da lei que instituiu o Plano Nacional de Cultura. Importante ressaltar que durante essa gestão, o PNC ganhou relevância frente ao SNC, especialmente com relação ao diálogo estabelecido com os setores artísticos, através da elaboração dos primeiros planos setoriais e da realização das pré-conferências setoriais de cultura.

Na gestão 2011-2014, que teve como ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy, foi a vez do SNC ganhar relevância frente ao PNC. Neste período a intensidade dos esforços centraram-se quase que exclusivamente na aprovação do Sistema Nacional de Cultura (2012) e na realização da III CNC (2013) que tinha como tema central o sistema de cultura. Em análise realizada sobre esse período, Alexandre Barbalho nos oferece uma importante reflexão ao afirmar que “houve em torno do Sistema Nacional de Cultura um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural” (BARBALHO, 2014). Isso nos leva a concluir que os esforços construídos paulatinamente pelo MinC, em torno do projeto do Sistema Nacional de Cultura, tornou-o uma pro-posta consensual no meio político e no campo cultural brasileiros.

A análise do SNC e do PNC na atual gestão (2015-2018), mereceria um estudo próprio, visto nesse período o país ter passado pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff e a ascensão do vice-presidente Michel Temer à presidência. Com a mudança de governo, em maio de 2016, as políticas públicas de cultura foram enormemente afetadas, especialmente pela extinção do Ministério da Cultura e sua incorporado ao Ministério da Educação, e posteriormente de seu retomo ao status de ministério ante a grande manifestação popular de artistas, profissionais e especialistas da área. Apenas entre março de 2016 e julho de 2017, foram nomeados três ministros para a pasta da cultura: Marcelo Calero, Roberto Freire e Sérgio Sá Leitão. Ante esse cenário, podemos presenciar a histórica sazonalidade das políticas públicas culturais brasileiras acontecendo, visto que a sobrevivência do MinC não é condição suficiente para garantir a integridade das políticas culturais, mesmo as consideradas de Estado.

Mas apesar dos diferentes cenários políticos vivenciados pelo Brasil nos últimos anos, podemos afirmar que o PNC e o SNC possuem uma certa robustez enquanto políticas públicas, sendo considerados políticas de Estado. Ou seja, tais políticas possuem mecanismos mais eficientes para a implementação e manutenção pois contam com aprovação legislativa, objetivos claramente definidos, previsão orçamentária e atribuições de competências a diferentes ór-

gãos. No entanto, é preciso atentar que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura como políticas públicas, só são considerados política de Estado, porque foram submetidos ao controle da sociedade, envolvendo os diversos atores sociais nos processos de participações, debate e deliberação.

Desta forma podemos concluir que, o Ministério da Cultura ao implantar uma ampla agenda nacional em torno do SNC e do PNC, mas que a aprovação de seus arcabouços jurídicos, arregimentou o apoio de amplos setores dos campos político e cultural capazes de reivindicar a continuidade dos processos. Segundo Claudia Leitão⁴¹, isso foi possível porque o Ministério da Cultura avançou em sua dimensão e significado pois permitiu que as políticas culturais atuassem de forma democrática e transversal, ganhando maior interlocução com novas áreas, numa tarefa recém iniciada de "culturalização" dos debates sobre o desenvolvimento. Isso é um grande avanço, especialmente para instrumentos de gestão como o SNC e o PNC que precisam estabelecer uma organização sistêmica nas diversas esferas de governo, através do compartilhamento de ações e discussão de soluções conjuntas para o amadurecimento e o fortalecimento do setor.

6.2.2. Quanto a previsão de instâncias de Participação Social

O segundo elemento comparável entre Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura é a participação social. Nos dois casos analisados, o Estado foi o sujeito ativo responsável pela definição das políticas públicas culturais, sendo o protagonismo do Ministério da Cultura decisivo para a formulação e posterior aprovação do SNC e PNC. No entanto, é preciso reconhecer a importância da participação ativa da sociedade civil e até da iniciativa privada durante todo o processo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio da democratização da gestão governamental por meio da participação da comunidade na formulação e no controle das políticas públicas (artigos 194, 198, 204, 206 e 216). Desta forma, apesar das práticas participativas dentro das políticas públicas serem recentes e ainda estarem em processo de construção e consolidação do seu protagonismo, não cabe dúvidas que a intensidade com o Ministério da Cultura fomentou a participação social, seja individual ou coletiva, dentro dos processos de elaboração do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura foram satisfatórias.

⁴¹ No dia 12 de maio de 2016, em sua página no facebook.

Tanto o PNC quanto o SNC contaram com a participação direta da sociedade civil, através dos diversos momentos oportunizados durante suas etapas de elaboração e isso permitiu aos dois instrumentos de gestão não só ganhar força para sua aprovação no legislativo, como também uma significativa carga de legitimidade.

Sobre o processo de participação social adotado para a elaboração do Plano Nacional de Cultura, Varella afirma que se buscou “oferecer as condições políticas e institucionais para que o público-alvo das políticas públicas dele advindas fossem também os próprios formuladores e articuladores dessas políticas” (VARELLA, 2014:148). Isso vem de encontro aos elementos exigidos para um bom planejamento estratégico, que orienta que o processo de formulação de políticas em planos públicos sejam compartilhados entre poder público e sociedade civil.

Como vimos, no capítulo anterior, o Ministério da Cultura oportunizou diversos canais de participação social para o processo de definição das diretrizes, estratégias e ações do Plano Nacional de Cultura, como a realização dos seminários estaduais, de audiências públicas, de encontros presenciais e de consulta virtual. Mas além desses espaços de participação direta dos cidadãos, o processo de elaboração do PNC, contou com a colaboração ativa de duas instâncias de participação social: o Conselho Nacional de Política Cultural e as Conferências de Cultura. É bom lembrar que foi através das propostas priorizadas pelas conferências nacionais de cultura (I CNC e II CNC) que o PNC foi se estabelecendo como políticas públicas, pois na medida que incorporou as linhas de ações aprovadas pelas plenárias nacionais, apropriou-se do conceito de democracia participativa. Além disso, com a participação ativa do Conselho Nacional de Política Cultural assegurou-se a corresponsabilidade junto ao órgão gestor de cultura, reafirmando que a governança e a orientação por consenso, devem ser elementos primordiais na construção de planos públicos.

Ao disponibilizar canais de discussões e definições de forma direta e semi-direta, o Plano Nacional de Cultura, através de seu processo de elaboração de políticas públicas culturais garantiu aos cidadãos o direito a participação social. Mas vale ressaltar que essa garantia não está restrita ao processo de elaboração, visto estarem previstos para as fases de implementação, monitoramento e avaliação.

A lei do Plano Nacional de Cultura, afirma que é atribuição do poder público “organizar instâncias consultivas e de participação da sociedade para contribuir na formulação e debater estratégias de execução das políticas públicas de cultura” (Lei Nº 12.343/2010). Ao comprometer o poder público com a orga-

nização de instancias de participação social, o PNC, reforça a ideia da cultura como um direito dos cidadãos assegurando a participação dos setores culturais na execução das políticas culturais, especialmente, através do Conselho Nacional de Política Cultural e das Conferências Nacionais de Cultura.

Além de definir que o poder público é responsável por organizar as instâncias de participação social, o Plano Nacional de Cultura, ainda dedica um dos seus cinco capítulos ao tema. O capítulo V estabelece estratégias de aprimoramento dos mecanismos de participação social; de ampliação da transparência e fortalecimento do controle social; de consolidação das conferências, fóruns e seminários que envolvam a formulação e o debate sobre as políticas culturais; de estímulo a criação de conselhos paritários, democraticamente constituídos; e de promoção de espaços permanentes de diálogo junto ao legislativo (Lei Nº 12.343/2010).

Como vemos, o PNC reafirma que a relação Estado e sociedade deve ser permanente através de conselhos, conferências, fóruns, espaços de debate ou no diálogo conjunto com o poder legislativo. Mas vale ponderar que, apesar do capítulo V apresentar 05 estratégias e 16 ações, só há duas metas específicas sobre o tema entre as 53 definidas. A implementação de uma plataforma de governança colaborativa como instrumento de participação social, está prevista na meta 48, é como vimos encontra-se implantada. A realização de conferências nacionais nos anos de 2013 e 2017, está assegurada na meta 49, que ainda estabelece que todos os estados e todos os municípios com acordo de cooperação assinado junto ao Sistema Nacional de Cultura devem realizar suas próprias conferências, como etapas preparatórias da nacional. Isso nos leva a duas conclusões, que as conferências de cultura são os principais espaços de participação da sociedade na construção e aperfeiçoamento de políticas públicas de cultura, tanto que elas acontecem mesmo em municípios onde não existem conselhos de política cultural instalados; e de que a meta, ao estabelecer o percentual de 100% dos entes com adesão, busca reforçar a necessidade de existência de um dos componentes obrigatórios do Sistema Nacional de Cultura.

Em relação a participação social no Sistema Nacional de Cultura, analisaremos primeiramente os processos realizados na fase de formulação e em seguida os mecanismos de participação definidos na estrutura do sistema.

Conforme estudado anteriormente, a arquitetura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura foi definida por especialista no campo do direito e das políticas públicas, com base na experiência do Sistema Único de Saúde. Mas mesmo considerando que o Estado foi o ator principal nessa definição, é importante reafirmar que o Ministério da Cultura oportunizou diversos momentos

para a apresentação e discussão desse estrutura, não apenas junto à sociedade civil, mais junto aos demais entes federados, a iniciativa privada e as entidades de pesquisa e produção de conhecimento. É evidente que as contribuições, durante o processo de consulta, se resumiam mais ao campo da operacionalidade do sistema que propriamente em sua estrutura jurídico-política, no entanto esses momentos serviram para divulgar e catequizar os gestores públicos e a sociedade para “um grande movimento de aceitação” criado em torno dos sistemas de cultura (MACHADO, 2013).

No tocante aos mecanismos de participação social definidos na estrutura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura, resulta necessário admitir que ao estabelecer as conferências de cultura e os conselhos de política cultural como elementos prioritários dos sistemas de cultura, o SNC reafirma a dimensão participativa como um dos principais elementos constitutivos do processo de realização das políticas públicas. Através desses espaços de participação social, os sistemas de cultura oportunizam a construção coletiva de políticas públicas entre poder público e sociedade, geradas através do conjunto de demandas e contribuições emanadas da própria comunidade cultural.

Além dos conselhos e das conferências, o Sistema Nacional de Cultura ainda prevê duas outras instâncias de participação: as comissões bipartites (nível estadual) e a comissão tripartite (nível nacional). Nessas instâncias não há a participação direta dos cidadãos, visto que são compostas apenas por gestores públicos, sendo a comissão bipartite constituída por representantes do governo estadual e dos secretários municipais de cultura; e a comissão tripartite integrada por gestores das três esferas de governo (municipal, estadual/distrital e federal). Mas apesar de compostas apenas por gestores públicos, as comissões como instâncias de caráter permanente de negociação e pactuação das ações governamentais devem elaborar propostas para implantação e operacionalização dos sistemas de cultura, submetendo-as aos conselhos de política cultural. O que as tornam, indiretamente, instâncias de participação social, e assim, defendida no projeto de lei que deve regulamentar o Sistema Nacional de Cultura.

É verdade que o SNC e o PNC não tiveram em seu início a reivindicação popular, mas através das instâncias de participação previstas e adotadas pelos dois instrumentos de gestão, essas reivindicações foram sendo incorporadas ao conjunto de exigências, discussões e deliberações atuais dos agentes culturais sobre as políticas públicas de cultura. Essa característica que incorpora a participação direta como elementos fundantes e estruturantes de uma política pública, alinham-se a ideia de cidadania cultural pois eleva a cultura a condição de direito de todos os cidadãos.

Se por um lado cabe uma avaliação positiva quanto a previsão de instâncias de participação dos casos estudados, por outro lado, essa “rede de participação” está gerando confusão, ou ao menos, a “polissemia” do que se constitui em participação social e nas formas que essa podem acontecer. Com isso queremos dizer que, o entendimento sobre os objetivos de cada um dos espaços de participação ainda está em construção, um pouco, por todo o país, e que não basta apenas atender aos requisitos técnicos e políticos para que a efetividade dessa instâncias estejam garantidas, é preciso capacitar os atores sociais para atuarem nesses espaços.

No entanto podemos concluir que, o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura como políticas públicas, construíram a base de um novo modelo de gestão com a previsão de canais de participação permanentes, democráticos e acessíveis. Dando condições para que qualquer indivíduo ou grupo social afetado por um problema coletivo em que a política pública pretende dar soluções, possa ser ouvido.

6.2.3. Quanto a previsão de Articulação Federativa

O Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, apresentam um terceiro elemento de concordância que é a previsão de articulação federativa, por meio de uma gestão compartilhada e descentralizada, envolvendo o poder público em todas as esferas de governo.

Para isso um desafio se mostram central, o de respeitar os princípios constitucionais do federalismo brasileiro, que compõe-se dos seguintes elementos: (i) soberania nacional e autonomias locais das entidades componentes do Estado; (ii) repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; e (iii) participação de todas elas na formação da vontade nacional (ROCHA, 1996). Entendido assim, o modelo definido na Constituição Federal de 1988 foi adotado para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional, o que resulta em elevada complexidade (CUNHA FILHO, 2010).

A questão da autonomia dos entes federados foi assegurada nos dois casos estudados, sendo elemento básico para que aconteça a articulação federativa entre União, estados e municípios. Isso fica claro ao observarmos que o PNC prevê no capítulo II § 2º que a “vinculação dos estados, distrito federal e municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura far-se-á por meio de termo de adesão voluntária”. No mesmo sentido o SNC prevê em seu projeto

de lei de regulamentação, capítulo IV § 73 que a “integração dos estados, distrito federal e municípios ao Sistema Nacional de Cultura far-se-á com a assinatura de termo de adesão voluntária”. Ou seja, os entes federados têm autonomia para escolher participar das políticas públicas culturais estabelecidas no PNC e SNC, através de adesão voluntária para uma atuação sistêmica no campo da cultura, pautada na capacidade organizacional, governamental e administrativa.

Com relação a repartição de competências, a constituição brasileira definiu em seu artigo 23, que “é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (CF, 1988). Mas como estudando anteriormente, nenhum dos dois casos analisados definiu claramente essas competências entre os entes federados, sendo que o PNC estabelece em suas metas apenas quantitativos distintos a serem alcançados pela União, estados e municípios; e o SNC estende que essas competências devem ser definidas junto as comissões bipartites e tripartites, para cada um dos programas a serem implantados.

A divisão de competências entre os entes federados, é uma reivindicação antiga, em especial dos secretários e prefeitos municipais que estão acostumados a clareza quanto as atribuições municipais nos demais sistemas nacionais, especialmente de assistência social e saúde.

É evidente que a repartição do poder entre os vários níveis de governo é da essência do federalismo, e para que o SNC e o PNC avancem em seus objetivos precisa também avançar na divisão de competências entre os entes de forma razoável, adequada e funcional de modo a se obter a harmonia e o equilíbrio entre os patamares verticais da organização política e administrativa. Para que isso seja possível, é preciso reconhecer que entre os estados e entre os municípios há profundas diferenças, e nem todos têm condições técnicas para assumir plenamente as atribuições que indistintamente lhe são atribuídas.

Mas mesmo sem as competências definidas, tanto o PNC quanto o SNC dependem de uma sólida articulação federativa para que seus objetivos sejam atingidos, conforme veremos a seguir, em cada um dos casos isoladamente.

A possibilidade de planejamento conjunto entre os níveis de governo já estava expresso no texto constitucional e nos mecanismos de participação social decorrente do fato do Brasil se organizado na forma de um federalismo cooperativo. Mesmo assim, o Plano Nacional de Cultura estabelece como um dos seus princípios a responsabilidade dos agentes públicos na implementação das políticas culturais, e definiu como função do Estado o compartilhamento de responsabilidades e a cooperação entre os entes federativos. Essa cooperação fica

evidente ao prevê que “os entes da federação que aderirem ao Plano Nacional de Cultura deverão elaborar os seus planos decenais até um ano após a assinatura do termo de adesão voluntária” (Lei Nº 112.343/2010).

Ao prevê a elaboração de planos de cultura para os demais entes federados, o Plano Nacional de Cultura demonstra a necessidade de se criar um pacto entre União, estados e municípios no âmbito da formulação de políticas públicas de cultura abrangentes e universalistas. Visto que a existência de plano de cultura, seja em âmbito local ou estadual, e seu consequente alinhamento com o nacional, é elemento fundamental para que as políticas públicas culturais definidas atinjam seus objetivos. No entanto é preciso que o alinhamento com o plano nacional respeite as particularidades de cada território, já que em muitos casos “os planos locais ao se pautarem na estrita relação com o plano nacional, acabam sendo quase metonímia dele” (BARBOSA e SÁ, 2016)

A articulação federativa do Plano Nacional de Cultura passa por essa complexa questão, que é de alinha-se aos objetivos e metas nacionais, respeitando as discussões locais e as políticas específicas. É evidente que o PNC deve ser tomado como referência e inspiração para o estabelecimento de políticas públicas de atuação conjunta entes os entes federados. Mas é preciso evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos estaduais e municipais, dada a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades regionais e locais, especialmente para os setores artísticos. Pois como é evidente, alcançar as metas não se dá através do alinhamento do desenho dos planos de cultura, mas na implementação das ações definidas por eles.

Para que as ações sejam implementadas e as metas sejam alcançadas, o PNC prevê que as ações compartilhadas entre os entes federados, sejam financiadas através da transferência de recursos fundo a fundo, o que demanda não só a criação dos fundos de cultura, mas principalmente a regulamentação de como se dará esse repasse. Como vimos anteriormente essa regulamentação ainda não existe, o que inibe significativamente o compartilhamento de ações entre os diferentes planos de cultura, visto que a transferência de recursos entre os entes é questão central, pois possibilita que estados e municípios disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades.

Já o Sistema Nacional de Cultura reconhece que a articulação federativa só se dará com a criação de sistemas estaduais e municipais de cultura, sendo condição para que as políticas públicas de cultura nacionais sejam alcançadas. A organização desse sistema nacional, em articulação com os demais entes federados, nada mais é que um esforço para superar as desigualdades e garantir

os direitos culturais, entendendo que a gestão democrática e compartilhada é princípio basilar do regime de colaboração.

Ao estabelecer a necessidade de criação de sistemas estaduais, distrital e municipais em colaboração com o Sistema Nacional de Cultura, o que se pretende é uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, ancoradas em acordos federativos que garantam o comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, onde a cultura seja elemento central. Com essa pactuação o que se almeja é criar as condições necessárias para que os sistemas implantados interajam entre si, oportunizando uma relação sistêmica e federativa entre os diversos entes federados.

A necessidade de relação federativa entre os sistemas de cultura é reforçada no Plano Nacional de Cultura, que afirma a necessidade de consolidar a implantação do Sistema Nacional de Cultura como instrumento de articulação, gestão, informação, formação, fomento e promoção de políticas públicas de cultura com participação e controle da sociedade civil e envolvendo as três esferas de governo (Lei Nº 12.343/2010). Isso faz emergir a discussão de como esse sistema, que tem o Ministério da Cultura como coordenador, irá interferir na competência que tem os estados e municípios na elaboração de suas políticas e de como se dará a efetividade dessas políticas compartilhadas verticalmente.

Como vemos, a relação federativa entre os diversos sistema de cultura, proposta pelo plano, revela questões que vão além do debate sobre os meios e chegar à discussão sobre os fins. Portanto, o Sistema Nacional de Cultura ao buscar o diálogo e a negociação permanente entre as instâncias municipal, estadual e federal precisa avançar sobre a discussão dos métodos, do financiamento e da avaliação e discutir os fins da política cultural, que não pode ser outra senão a garantia dos direitos culturais.

O Sistema Nacional de Cultura também prevê a destinação de recursos financeiros, diretamente do orçamento da União, aos estados e municípios. Mas como vimos, há um descompasso entre aprovação dos mecanismos de financiamento e a aprovação e operacionalização dos dois instrumentos de gestão, que não se resolverá, pelo menos em curto prazo.

No entanto, é possível perceber que nos últimos governos houve um esforço na destinação de recursos para os entes federados, não via repasse fundo a fundo mas através de editais, o que colaborou para melhorias na coordenação federativa. Mas apesar dos esforços, ainda é precária a avaliação sobre as ações do governo federal de alcance nacional que envolvem a articulação com os demais governos, pois estas ainda não são entendidas como um processo cíclico,

no qual os resultados alcançados servem de objeto de análise que gera retroalimentações para as outros processos. Essa ausência de compreensão, em grande medida, é causado pela política adotada pelo Ministério da Cultura, que estabelece programas e projetos ainda sem o necessário diálogo entre PNC e SNC.

Diante o exposto, podemos concluir que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura ao estabelecerem a articulação federativa como elemento fundamental, visam o fortalecimento das políticas públicas de cultura, motivadas a partir do centro e pactuadas entre os níveis e governo, em nome de um pacto federativo. Isso exige um conjunto orgânico de formas colaborativas que ainda não dispõem de mecanismos institucionais de articulação e pactuação suficientemente consolidados para realizar o processo técnico e político dos problemas relacionados a uma política inter federativa (BARBOSA, 2015). Como isso afirmamos que, como os sistemas ainda não estão implantados em todo o território nacional, a divisão de competência não existe e a transferência de recursos ainda não se efetivou, há dificuldades no encalce dos objetivos compartilhados entre os entes federados, pois apesar de instituídos constitucionalmente como grande marco definidor de organização da gestão, o PNC e o SNC, por si só não resolvem o dilema das relações federativas.

6.2.4. Quanto a garantia dos Direitos Culturais

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Estado à obrigação de garantir a todos os cidadãos “o pleno exercício dos direitos culturais” (artigo 215), mas essa não é uma realidade para todo e qualquer cidadão brasileiro. Os indivíduos pertencentes a diversos grupos minoritários do Brasil, como afrodescendentes, indígenas, ciganos, homossexuais, mulheres e população rural ainda não possuem a garantia de participar livremente, sem discriminação, censura ou barreira da vida cultural de sua escolha (KAUARK, 2014). No sentido de avançar na garantia desses direitos foi que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura foram projetados. Ou seja, os dois casos analisados neste estudo também coincidente quanto a garantia dos direitos culturais, pois desenham políticas públicas e asseguram as condições iguais para que aos indivíduos desfrutem os valores de sua própria cultura dentro de uma sociedade democrática.

A adoção de um plano para a cultura de abrangência nacional, é de fato um avanço na proteção dos direitos culturais, pelo seu caráter estruturante enquanto política pública; por estabelecer entre seus princípios o direito de todos à arte e a cultura; e por elencar entre seus objetivos diversos direitos

culturais a serem alcançados, que por sua amplitude são difíceis de serem entendidos na concretude da vida social.

Neste sentido, recorremos a Prietro de Pedro (2011) que afirma que os direitos culturais vivem um paradoxo, pois apesar de um conceito de sucesso, é polêmico e insuficientemente elaborado. Mas apesar da dificuldade de determinar a abrangência dos direitos culturais, causada especialmente pela amplitude e complexidade do próprio conceito de cultura (OLIVEIRA, 2014), o PNC e o SNC assentaram as bases para que esses direitos possam ser garantidos, não apenas no sentido artístico, estético ou simbólico, mas também no campo social, político, econômico e científico (VARELLA, 2014).

Recordemos que os direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao fluxo de saberes, fazeres e viveres o que nos leva a um rol extensivo de possibilidades. No entanto, mais que elencar em um rol, esses direitos pressupõe e exigem uma especificação organizada em “grandes categorias” baseados nos princípios de: pluralismo cultural, universalidade, participação popular e respeito à memória coletiva (CUNHA FILHO, 2004). Para Humberto Cunha, apesar da Constituição Federal não prescrever de forma explícita esses princípios, eles “estão nas entrelinhas” do conjunto normativo dos princípios constitucionais e serão a partir deles que analisaremos os direitos culturais nos casos deste estudo.

Em relação ao princípio do pluralismo cultural, o Plano Nacional de Cultura ao definir que todas as manifestações culturais estão na mesma hierarquia sem discriminação de origem ou tipo, equipara-o a ideia de diversidade cultural. Essa ideia está definida em seu capítulo II, que visa reconhecer e valorizar a diversidade, bem como proteger e promover as artes e expressões culturais. Nesse capítulo estão definidas várias medidas, programas e ações para reconhecer, valorizar, proteger e promover a diversidade cultural, que originaram diversas metas, entre elas: a realização de uma cartografia da diversidade das expressões culturais de todo território brasileiro (meta 03); e a implantação de uma política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais (meta 04).

Ao tratar da questão da diversidade cultural/pluralismo cultural, o PNC se aprofunda na garantia dos direitos culturais das minorias - o que é absolutamente relevante - mas não avança nas discussões contemporâneas sobre a temática. Mesmo não se aprofundando nas questões referentes ao debate contemporâneo sobre a diversidade, não deixa de definir metas para informação e comunicação (meta 45), cooperação internacional (meta 25) e direitos autorais (meta 38 e 39).

Sobre o princípio de universalidade o Plano Nacional de Cultura, ao adotar uma concepção ampla de cultura, permite a todos os cidadãos brasileiros acesso às manifestações, ações e serviços culturais de forma irrestrita. Em seu capítulo III definiu ser necessário universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura; qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público; e criar as condições para que criadores tenham às condições e os meios para a produção cultural. Nesse sentido, o princípio da universalidade, centra-se na questão do acesso, com ênfase na formação e fidelização de público; na redução de preços para bens e serviços culturais; em programas de fruição para crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência; na instalação e manutenção de equipamentos culturais, dentre muitos outros.

Mas apesar de enfatizar a questão dos meios de acesso, o capítulo III evidencia a preocupação com a universalização da cultura, como elemento fundamental para a dignidade do ser humano, pois reforça o princípio de democracia cultural que numa sociedade contemporânea consiste em proporcionar condições que tornem possível o acesso, fruição, produção e distribuição da cultura por todos os cidadãos. Sendo possível elencar pelo menos duas metas que têm essa pretensão, a que estabelece que todas as escolas públicas de educação básica devem ofertar disciplinas artísticas no currículo escolar (meta 12); e a que prevê o aumento de 60% no número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinema, espetáculos de teatro, circo, música e dança (meta 28).

A nosso ver, a questão mais importante a ser levantada aqui, não trata-se da ausência de estratégias, ações ou metas para a universalização da cultura, porque além das duas metas citadas existem muitas outras, mas sim de ausência de políticas públicas implantadas pelo Ministério da Cultura com vistas ao alcance desse objetivo. Pois universalizar o acesso é mais que fomentar o consumo cultural, é possibilitar que todos possam ser atores dos próprios processos de significação.

O princípio da participação popular ou participação social foi amplamente discutido no item anterior e resultou na conclusão de que o Plano Nacional de Cultura é coerente com seus objetivos de oportunizar aos indivíduos a participação no processo de tomada de decisão relacionados a vida cultural.

Por fim, o princípio do respeito a memória coletiva é contemplado dentro do Plano Nacional de Cultura, também no capítulo II (da diversidade), que dentre outras questões definiu a necessidade de se criar um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (meta 05), com legislação e política de patrimônio aprovada. Essa política patrimonial deve elaborar programas de reconhecimento, preservação,

fomento e difusão do patrimônio e da expressão cultural dos e para os grupos que compõem a sociedade brasileira; disseminar o conhecimento e ampliar a apropriação social do patrimônio cultural brasileiro; desenvolver e implementar, em conjunto com as instâncias locais, planos de preservação para as cidades e núcleos urbanos históricos ou de referência cultural; estabelecer um sistema nacional dedicado à documentação, preservação, restauração, pesquisa, formação, aquisição e difusão de acervos de interesse público; e mapear, registrar, salvaguardar e difundir as diversas expressões da diversidade brasileira.

Como vemos, o Plano Nacional de Cultura pode ser entendido como um instrumento de gestão capaz de garantir os direitos culturais, pois atende aos princípios constitucionais relativos a esse direito. Conseqüentemente o Sistema Nacional de Cultura também pode ser entendido como mecanismo que busca garantir esses mesmos direitos, não só por afirma que seu objetivo é promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais; mas principalmente por ter sido definido como principal articulador federativo do plano. Ou seja, enquanto o Sistema Nacional de Cultura é o instrumento de gestão que dá organicidade, racionalidade e estabilidade as políticas públicas de cultura, o Plano Nacional de Cultura é o instrumento que as defini.

Entendidos assim, é possível identificar no Plano Nacional de Cultura, e por conseguinte, no Sistema Nacional de Cultura os meios de garantia constitucional para os direitos culturais no Brasil, mesmo entendendo que identificar os direitos culturais no desenho das políticas públicas, “não é um fim, mas apenas um instrumento para viabilizar sua concretização” (CUNHA FILHO, 2011:124). Neste sentido, é preciso que haja um deslocamento da problemática da sua fundamentação para sua implementação, considerando que os direitos culturais não são mais nem menos importantes do que os outros direitos humanos, e portanto não devem ser descartado ou considerado hierarquicamente inferior.

6.3. CONJUNTO DE DIFERENÇAS

6.3.1. Quanto a atuação no sistema

Na análise dos dois casos deste estudo, é possível vislumbrar não apenas elementos de concordâncias, mas também de diferenças. Sendo a forma como cada um dos casos deve atuar na estrutura do Sistema Nacional de Cultura, o ponto central dessa distinção.

Recordemos que um sistema deve contar com diversos componentes (subsistemas), com a interação entre eles (relação sistêmica) e principalmente ter um objetivo a ser atingido (proposito), ou seja, é um conjunto de partes inter-relacionadas constituindo um todo organizado. Foi com base nesse conceito, que o Sistema Nacional de Cultura foi criado, sendo composto por 09 subsistemas que devem estabelecer uma eficiente relação sistêmica para que seu propósito - que é instituir um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura - seja alcançado.

No entanto, para que seja possível a promoção conjunta das políticas públicas é necessário que essas políticas estejam definidas. Assim, para que o propósito do Sistema Nacional de Cultura seja paulatinamente alcançado, ele precisa contar com as diretrizes políticas definidas no Plano Nacional de Cultura, pois e dele que devem derivar as ações a serem implantadas.

É exatamente nesse ponto, que reside a diferença entre Sistema Nacional de Cultura e Plano Nacional de Cultura, pois enquanto o primeiro corresponde ao todo, o segundo é apenas uma de suas partes. Isso tem significativa relevância no funcionamento do sistema de cultura, na medida em que o plano (que é parte) necessita da capacidade operacional do sistema (que é o todo) para distribuir entre seus componentes as ações a serem trabalhadas de forma coordenada, evitando a fragmentação interna e o desvio de finalidade dos demais componentes que podem prejudicar o sistema como um todo.

Entendido assim, o Plano Nacional de Cultura não poderia alcançar seus objetivos e metas sozinho, pois necessita da articulação sistêmica, com outros componentes do Sistema Nacional de Cultura. Para evitar esse risco, o PNC estabeleceu em sua própria lei a relação a ser estabelecida com os componentes ao afirmar que: a Conferência Nacional de Cultura deve debater as estratégias e o estabelecimento da cooperação entre os agentes públicos e a sociedade civil para sua implementação; que o Conselho Nacional de Política Cultural deverá participar ativamente da revisão após 4 (quatro) anos da promulgação da lei; e

que as informações coletadas pelo SNIIC serão processadas de forma sistêmica e objetiva e deverão integrar seu processo de monitoramento e avaliação.

Nesta mesma linha, o Sistema Nacional de Cultura, orienta que esses mesmos componentes se relacionem com o Plano Nacional de Cultura, sendo a Conferência Nacional de Cultura espaço de discussão de propostas para as políticas públicas; o Conselho Nacional de Política Cultural responsável por sua elaboração, acompanhamento e revisão; e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais pelo seu monitoramento e avaliação.

O Plano Nacional de Cultura como instrumento que conceitua e definiu as políticas públicas de cultura no país, definiu com clareza sua atuação operacional, mas precisa contar com o funcionamento estrutural do Sistema Nacional de Cultura. Desta forma, se o SNC não contar com todos os seus componentes implantados e funcionando não será possível que o PNC alcance todas as suas metas dentro do horizonte temporal estabelecido.

Usaremos dois exemplos práticos para demonstrar a relação de subordinação do Plano Nacional de Cultura em relação ao Sistema Nacional de Cultura.

O primeiro, através da meta 20, que estabelece que o Ministério da Educação deverá certificar os saberes de 20 mil trabalhadores da cultura, até 2020. Ora, se o Sistema Nacional de Cultura não contar com o seu subsistema, Programa Nacional de Formação na Área da Cultura implantado e operado em colaboração com a esfera nacional de educação e com os demais sistemas de cultura, a possibilidade dessa meta ser alcançada é quase nenhuma. Sem um programa de formação nacional que defina quem são, onde estão e que tipo de saber detêm, como o Ministério da Educação poderá certificar esses trabalhadores? Um outro exemplo, é o necessário alinhamento das ações do plano com o sistema de financiamento à cultura. Sem a plena operacionalização do Sistema Nacional de Financiamento como será possível a previsão de recursos nos planos plurianuais e nas leis de diretrizes orçamentárias, que evitem a operacionalização isolada, sem coerência e interdependência entre plano e recursos disponíveis? Com esses exemplos, queremos reforçar que o Plano Nacional de Cultura, como subsistema, precisa dos demais subsistemas operando de forma sistêmica dentro do Sistema Nacional de Cultura para que suas metas sejam atingidas.

Em resumo, os subsistemas precisam interagir entre si, para que o todo alcance seus propósitos, pois apesar de cada subsistema ter sua função específica, precisa do pleno funcionamento dos demais subsistemas para que a totalidade das políticas públicas culturais cumpra seus objetivos. Desta forma, o Sistema Nacional de Cultura precisa organizar as relações entre suas partes,

evitando a incoerência e a fragmentação, pois como “o todo” deve ter clareza quanto ao que se destina, sendo capaz de refletir a realidade e ao mesmo tempo, sendo capaz de transformá-la.

6.3.2. Quanto ao tempo de duração

Outro aspecto que podemos estabelecer como diferença entre Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura, são seus tempos de durações. Sendo que o plano tem seu prazo de duração previsto em lei, enquanto que para o sistema não há limite temporal de existência.

Vale lembra que o Plano Nacional de Cultura foi previsto na Constituição Federal, tornando-se uma garantia constitucional, mas uma garantia a posteriori pois necessitou ser regulamentado através de uma lei, que determinou a duração de 10 (dez) anos para a consecução de seus objetivos. O fato de ter sido previsto de forma plurianual, com um horizonte temporal entre 2010-2020, torna o Plano Nacional de Cultura um instrumento de gestão fundamental para as políticas públicas de cultura, visto a histórica negligência com a área e a insignificância atividade parlamentar voltadas as suas demandas. Neste período o que se espera e que a realidade cultural brasileira, diversa, plural e pulsante seja atendida com políticas públicas sólidas e eficazes.

O Sistema Nacional de Cultura também previsto na Constituição Federal, é um instrumento de gestão para a operacionalização das políticas públicas nacionais, de forma democrática e permanente, e como qualquer outro sistema nacional de políticas públicas é “um conjunto articulado e coordenado de elementos coexistentes e que, dentro de um determinado espaço e tempo, compartilham de um mesmo ordenamento” (MEC, 2014). O SNC ao ingressar no sistema normativo, através de uma emenda, passou a ter preceito constitucional com a mesma estatura daquelas normas postas na constituição originalmente. Ou seja, uma vez promulgado e publicado, até que os tribunais se pronunciem em contrário, os atos normativos são validos, executáveis e obrigatórios e não deixam de existir em um determinado espaço temporal (ROCHA, 1996).

Como vemos, apesar das constituições serem feitas para perdurar, elas não são imodificáveis, como podemos constatar com a inclusão das duas propostas de emenda constitucional - a do PNC e a do SNC - aprovadas com vistas a adaptar preceitos da ordem jurídica as novas realidades.

Assim, ao instituir a obrigatoriedade da formulação de um plano nacional para a cultura de duração decenal, a constituição brasileira, determina a necessidade de definição das políticas públicas de cultura em um instrumento de planejamento estratégico a ser revisto a cada quatro anos, tempo entendido necessário para adequar essas políticas à realidade. E ao instituir um sistema nacional para a área cultural, cria um instrumento de gestão permanente, capaz de operacionalizar as políticas públicas culturais através da cooperação entre os entes federativos e as instâncias de participação social, necessário onde as competências comuns são determinadas.

No entanto, a questão central quanto ao tempo, é que o Sistema Nacional de Cultura não deve permanecer sem as linhas de atuação políticas definidas em um plano estratégico, ou perderá operacionalidade no que diz respeito aos rumos que a política cultural nacional deve tomar. Para evitar que todo o Sistema Nacional de Cultura “navegue sem rumo” o mais aconselhável seria ter previsto na lei do Plano Nacional de Cultura que “até o final do primeiro semestre do oitavo ano de vigência do plano decenal em vigência, o poder executivo deve encaminhar ao legislativo, projeto de lei referente ao novo plano a vigorar no período subsequente”, conforme previsto no plano de educação (MEC, 2016). Infelizmente isso não está previsto, portanto, o risco de “navegar ao sabor do vento” é real!

7. Conclusões

7.1. PRINCIPAIS RESULTADOS

Após analisar o conjunto de concordâncias e diferenças sobre o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, agora é o momento de refletir sobre a relação sistêmica estabelecida entre esses dois instrumentos de gestão fundamentais para a estruturação e qualificação da gestão cultural e o desenvolvimento da cultura no Brasil.

Para realizar essa análise, que tem como base a metodologia qualitativa, partiremos das questões levantadas nas hipóteses iniciais e a partir delas, iremos elaborando as conclusões e os principais resultados, através do diálogo com o marco teórico e o estudo comparativo.

Para Taylor e Bogdan (1987), uma investigação qualitativa produz dados descritivos, que por serem gerados a partir de estudo comparativo, não pretendem oferecer generalizações teóricas, mas apenas oferecer explicações causais em relação aos casos analisados. Sendo essas explicações causais o que Morlino (2010:31) chamou de “teoria local”, ou seja, uma teoria que explica “cientificamente” um fenômeno que se manifesta em um contexto muito preciso, através de um conjunto bem definidos de dados.

Com isso afirmamos que, não se pode através dessa análise, explicar a relação sistêmica estabelecida em todos os sistemas de políticas públicas ou mesmo dos sistemas nacionais existentes no Brasil. Mas, chegar a conclusões de como essa relação ocorre dentro da estrutura jurídico-política do Sistema Nacional de Cultura visto suas particularidades e dinâmicas próprias.

Desta forma, os resultados e conclusões aqui apresentados não tem a intenção de serem relevantes de forma universal, apesar do rigor científico e de sua análise em profundidade. O que se pretende é desenvolver uma ação explicativa que a partir de um caso específico, o do Sistema Nacional de Cultura e de seu componente Plano Nacional de Cultura, possa contribuir com questões aplicativas aos outros sistemas de cultura de nível subnacional e local.

E inegável que nos últimos quinze anos, temos vivenciado no Brasil alterações importantes no cenário das políticas públicas de cultura, iniciadas pelo ministro Gilberto Gil e sua equipe frente ao Ministério da Cultura. Esse grupo de especialista em políticas culturais ao adotarem uma concepção multidimensional de cultura, tinham como objetivo dinamizar os processos de reconhecimento, valorização e promoção de todas as formas artísticas e culturais existentes na vida cultural da sociedade brasileira. Nesta perspectiva a cultura foi alçada a um outro patamar dentro das políticas setoriais, passando a exigir do Estado uma nova forma de atuar junto ao legislativo, a sociedade civil e especialmente junto aos demais entes federados.

O que se pretendia com essa nova visão era retomar o papel ativo, indutivo e proativo do Estado no campo das políticas públicas de cultura, perdido para a ótica neoliberal (CALABRE, 2006). Mas para isso, era necessário que o Ministério da Cultura, como órgão coordenador dessas políticas, adotasse instrumentos de gestão capazes de definir as diretrizes políticas nacionais a serem adotadas e de conseguir operacionalizar essas políticas junto aos estados e municípios. Ou seja, elaborar um Plano Nacional de Cultura e instituir um Sistema Nacional de Cultura.

Como vimos, esses instrumentos de gestão foram criados como normas constitucionais que vinculam a obrigatoriedade do Estado com a formulação e execução das políticas públicas de cultura, em concordância com os preceitos por eles definidos. Sendo que o Plano Nacional de Cultura definiu as linhas de ações políticas a serem adotadas e estabeleceu as metas a serem alcançadas, enquanto que o Sistema Nacional de Cultura tem a função de operacionalizar essas políticas, em regime de colaboração entre os entes federados.

No entanto, para que o Sistema Nacional de Cultura possa articular os demais sistemas e operacionalizar as linhas políticas definidas no Plano Nacional de Cultura, é preciso que esses dois instrumentos de gestão consigam estabelecer uma sólida relação sistêmica. Essa é a questão central desse estudo, e será com base nas hipóteses de investigação que constataremos se essa relação é estabelecida.

Hipótese I: O Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura implementam políticas públicas de cultura realmente federativas, configurando o Federalismo Cultural Brasileiro.

Para analisarmos se a hipótese está correta, é preciso considerar dois aspectos. O primeiro é que a existência de um Sistema Nacional de Cultura e de um Plano Nacional de Cultura no Brasil não são incompatíveis com seu regime federativo. Aliás, entendemos que a forma própria de se responder às necessidades culturais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um sistema nacional, já que os diferentes governos (federal, estaduais e municipais) têm competências comuns em material de cultura. Entendido assim, não faz sentido se instituir um Sistema Nacional de Cultura se o Plano Nacional de Cultura não fornecer as diretrizes e estratégias realmente federativas que evitem a implementação de políticas públicas centralizadas, pulverizadas e com frágil coordenação entre os entes federativos.

O segundo aspecto considerado é que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura são instrumentos de gestão que têm funções distintas no processo de implementação de políticas. Enquanto o SNC é uma unidade formada pela reunião de um conjunto de elementos que devem operar de forma coerente na implementação das políticas públicas de cultura, o PNC é apenas um desses elementos, responsável pela definição das políticas a serem estabelecidas em programas, projetos e ações.

Apesar das considerações, é possível afirmar que os dois instrumentos de gestões combinados (nunca isolados) possibilitam a implementação de políticas públicas culturais realmente federativas. Visto que o Plano Nacional de Cultura desenhou políticas de Estado para a cultura de caráter nacional, como resultado da participação social e da cooperação federativa; enquanto que o Sistema Nacional de Cultura é o articulador dessas políticas em âmbito nacional.

Aqui cabe uma ressalva, pois ao afirmar que o SNC é articulador do PNC, a lei do plano apresenta um incoerência, já que no próprio conceito de sistema está embutido a ideia de articulação, sendo inconcebível um sistema não articulado. A nossa defesa é que o PNC deve ser operacionalizado pelo SNC, é não somente articulado, já que essa nomenclatura reduz a função do sistema de cultura a nível de simples articulador de seus componentes e dos demais sistemas de cultura, o que não basta para a implementação de políticas públicas realmente federativas.

Para que as políticas definidas no PNC sejam implementadas a nível nacional, e portanto consideradas federativas, é necessário que o SNC atue para

além da simples articulação. Ele deve ser operativo na medida em que estabelece as atribuições específicas para cada ente federado, com responsabilidades e custos devidamente compartilhados; defini um regime de colaboração capaz de propiciar a articulação dos sistemas, para além do princípio da adesão voluntária; e fomenta a elaboração de planos de cultura alinhado com o nacional, mas que respeite as particularidades de cada estado e município.

O Sistema Nacional de Cultura precisa avançar nessas questões para que a implementação de todas as políticas públicas de cultura tenham alcance nacional. Isso é desafiador mas não impossível, pois como vimos as políticas definidas pelo Plano Nacional de Cultura foram desenvolvidas com vista a abrangência nacional, inclusive com previsão de interdependência entre os entes federados que permite, ao mesmo tempo, a repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional.

Hipótese II: O Plano Nacional de Cultura estabelece as relações sistêmicas previstas no Sistema Nacional de Cultura.

Como vimos na análise da hipótese anterior, o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura foram desenhados de forma a permitir a implementação de políticas públicas de cultura federativas. Mas para que isso aconteça é preciso que o Plano Nacional de Cultura estabeleça as relações sistêmicas previstas no Sistema Nacional de Cultura. Ou seja, mantenha uma articulação com os componentes do próprio sistema nacional e, a partir disso, com os demais sistemas de cultura (estaduais e municipais).

No que diz respeito a relação sistêmica a ser estabelecida pelo Plano Nacional de Cultura dentro do próprio Sistema Nacional de Cultura, podemos afirmar que em parte isso vem acontecendo. Mesmo que com alguns componentes essa relação seja permanente, e com outros ainda é embrionária ou precisa ser fortalecida.

Dentre os componentes com uma relação sistêmica estabelecida estão as instâncias de participação social (Conferências Nacionais de Cultura e Conselho Nacional de Política Cultural) que como vimos contribuíram no processo de elaboração do plano, e têm participado ativamente do acompanhamento e discussão das políticas a serem implantadas. Além dessas instâncias, é possível considerar que o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais também vem avançado na relação sistêmica com o plano, através do esforço em torno de seu monitoramento e avaliação.

No entanto, o PNC precisa avançar na relação sistêmica com o Programa Nacional de Formação na área Cultural e com os Sistemas Nacionais Setoriais.

Como o programa de formação não existe concretamente, essa relação se torna preocupante ao considerarmos que a cadeia de formação em arte e cultura é complexa, especialmente em um país com a diversidade e as dimensões do Brasil; e que as metas estabelecidas no plano nacional para a área são bastantes ousadas. Em relação aos sistemas setoriais o que percebemos é a baixa implementação das políticas setoriais definidos no plano, pois como só existem dois sistemas nacionais setoriais implantados (museus e bibliotecas) e a consequente ausência de sistemas setoriais estaduais e municipais, existe uma grande dificuldade para que os programas pensados em nível nacional sejam implantadas em cada unidade territorial do país.

Além de atuar de forma sistêmica com os componentes do Sistema Nacional de Cultura, o Plano Nacional de Cultura deve estabelecer a relação federalismo/cooperação com os demais sistemas de cultura. Pois como vimos, existem 26 metas que só serão alcançadas se forem resultantes dos esforços de cooperação e colaboração entre os entes federados. E para que isso aconteça, é necessário que estados e municípios elaborem seus planos estratégicos decenais considerando a realidade local, as diretrizes e metas nacionais e a articulação federativa a ser estabelecida. Desta forma, o Plano Nacional de Cultura se constitui – com as suas virtudes e os seus defeitos – em um importante documento que deve orientar todas as políticas públicas de cultura, tanto as estabelecidas em âmbito nacional como aquelas definidas pelos estados ou municípios.

Recordemos que antes da mobilização em torno da implementação de políticas públicas de cultura federativas, era tênue e casuístico o relacionamento dos três níveis de governo na área cultural, nos poucos casos em que algum intercâmbio existia. Com a aprovação do Plano Nacional de Cultura e a instituição do Sistema Nacional de Cultura essa relação vem se estabelecendo de forma mais orgânica, mas para atingir um patamar mais consistente é preciso uma visão sistêmica, capaz de refletir e avaliar sobre as relações estabelecidas entre os entes federados, evitando que as políticas definidas nos planos, sejam apenas rótulo nos discursos públicos, pois como sabemos, uma coisa são os planos e outra são as políticas.

Mais que uma determinação imposta por lei, o Plano Nacional de Cultura é um imperativo ético, na medida em que pretende garantir os direitos culturais através de um processo sinérgico entre todos os níveis da federação. E apesar de ainda não contar com toda a relação sistêmica estabelecida dentro do Sistema Nacional de Cultura e com os demais sistemas de cultura, conta com todos os elementos necessários para que isso aconteça.

Hipótese III: O Sistema Nacional de Cultura para que estabeleça a relação sistêmica entre os entes federados, necessita ser regulamentado, criar as condições para o repasse de recursos e implantar a comissão tripartite (união, estados e municípios).

Para constatar a veracidade ou não desta hipótese, é preciso inicialmente analisar individualmente os três aspectos apresentados: regulamentação, comissão tripartite e recursos.

A ideia embutida na criação do Sistema Nacional de Cultura era a partir de suas diretrizes gerais, criar uma regulamentação para a atuação sistêmicas entre os entes federados de forma menos burocrática, e mais criativa e orgânica. Essa regulamentação, apresentada através do Projeto de Lei Complementar nº 338/2013 e atualmente parada na Câmara dos Deputados, defende ser uma “questão prioritária e urgente para a estruturação e qualificação da gestão cultural e para o desenvolvimento da cultura no Brasil”. Com a regulamentação, o Sistema Nacional de Cultura formaliza como sua arquitetura jurídico-política deve atuar no ciclo das políticas públicas de cultura desenvolvidas por todos os três entes federado; seja na cooperação de programas e projetos, no compartilhamento de informações, na submissão aos controles interno, externo e social, ou na criação de mecanismos democráticos de gestão e de instâncias intergovernamentais de discussão.

Essa regulamentação, além de urgente e necessária, deve obedecer ao princípio da autonomia respeitando o papel destinado aos estados e municípios no arranjo federativo brasileiro. Desta forma, é preciso considerar que apesar do município ser a instância mais importante pois é onde concretamente vivem as pessoas; os estados por serem integrados por vários municípios devem ter propósitos e interesses comuns. Portanto, ao regulamentar os arranjos federativos do sistema de cultura, os governos estaduais não podem aparecer como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas, inclusive em termos de coordenação dos sistemas municipais de cultura. Pois de acordo com Saviani (2014) as políticas federativas no Brasil demonstra que há um enfraquecimento ou indefinição do papel dos estados nos sistemas e programas nacionais construídos.

Além da ausência de regulamentação (e talvez por isso mesmo), falta elencar as atribuições para que se estabeleça e esclareça de uma vez por todas as responsabilidades dos entes federados dentro do Sistema Nacional de Cultura. Essa função é atribuída, em grande medida, a comissão tripartite que a partir dos objetivos e princípios da política cultural que se almeja para o país, deve

definir com clareza o papel de cada ente federado. Acreditamos que a partir da clareza quanto as atribuições dos estados e municípios, ocorreria uma profunda mudança na gestão cultural brasileira, pois seria concreta a possibilidade de valorização da diversidade cultural brasileira, do desenvolvimento das áreas culturais e linguagens artísticas, da ampliação do acesso aos bens e serviços culturais, da descentralização das decisões e dos recursos, e da qualificação e democratização da gestão pública em todos os níveis de governo.

No entanto, para que essas mudanças aconteçam, tão importante quanto a regulamentação do sistema e a atribuição de competências aos entes federados, é a canalização dos recursos públicos necessários à implementação das políticas públicas traçadas para que estas não permaneçam meras declarações retóricas. Como vimos, sem a aprovação do mecanismo de repasse de recursos fundo a fundo, o Sistema Nacional de Cultura ainda não possui o aparato legal para a distribuição de recursos entre estados e municípios. Ora, se para que o plano alcance 26 de suas metas, ele precisa compartilhar ações com os demais entes federados, é evidente que também precisa compartilhar recursos. A questão do financiamento do plano é fundamental pois mesmo alcançando as metas exclusivas (de responsabilidade do Ministério da Cultura), se não avançar nas metas compartilhadas será apenas uma carta de intenções.

Depois de esclarecer sobre a importância da regulamentação, da divisão de competências via comissão tripartite e dos recursos a serem destinados as políticas definidas no plano, voltamos a questão da hipótese. É possível afirmar que o Sistema Nacional de Cultura só estabelecerá uma relação sistêmica com os entes federados, se contar com sua regulamentação, criar as condições para o repasse de recursos e implantar a comissão tripartite?

A resposta a essa pergunta é não. Mesmo considerando que o Sistema Nacional de Cultura está constituído mas não está instituído (ausência de lei de regulamentação), é possível afirmar que a relação sistêmica está sendo estabelecida, mesmo de forma insatisfatória, visto alguns componentes do sistemas nacional não funcionarem permanente e os sistemas estaduais e municipais ainda estarem sendo instituídos. Apesar disso, é possível perceber uma relação sistêmica direta e intrínseca acontecendo entre os subsistemas e entre os sistemas de cultura já existentes, o que consideramos como condição fundamental para que o SNC avance em seus objetivos de política de Estado, e alicerce as bases para a definição de medidas articuladas à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, a partir da efetivação da denominada descentralização qualificada.

Após analisar o conjunto de concordância e diferenças e responder as hipóteses desta investigação, é possível afirmar que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura não só possuem os elementos necessários para uma articulação sistêmica, como vêm estabelecendo essa relação. Ora, se um sistema em políticas públicas é uma unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 2014:04), então essa unidade deve ter coerência com ele próprio (interna), e com à situação a qual faz parte (externa), pois ao ser instituído para superar determinados problemas e não contribuir para melhorar essa situação, terá sido ineficaz e inoperante.

Como isso reafirmamos o que já foi amplamente discutido nesta investigação, que o Sistema Nacional de Cultura foi instituído para operacionalizar as políticas públicas de cultura através de um esforço na organização permanente das gestões compreendendo os sistemas de cultura da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios num permanente diálogo entre estado e sociedade. Portanto, deve ser uma unidade institucional que favoreça uma relação sistêmica entre seus subsistemas e entre os demais sistemas de cultura, e mesmo que as vezes não opere de forma a atender todos os seus objetivos, deve favorecer essa atuação sistêmica, pois se isso não acontecer o “sistema” não é um sistema.

Entendemos que o Sistema Nacional de Cultura para alcançar seus objetivos e avançar na resolução da problematização que o gerou (a competência comum em matéria de cultura) exige uma relação sistêmica fortemente estabelecida com o Plano Nacional de Cultura, pois é nele que as políticas públicas de cultura estão definidas. Caso contrário, ele perderá as características operativas de sistemas, e ficará reduzido a uma simples estrutura. Caso isso aconteça o sistema cairá numa rotina em que as ações se tornam mecânicas, automáticas e sem relação direta com a realidade, sendo apenas um “grande guarda-chuva” capaz de abrigar 27 sistemas estaduais e 5.570 sistemas municipais de cultura, supostamente autônomos entre si (SAVIANI, 2014).

Com isso não queremos afirmar apenas, que o Sistema Nacional de Cultura deve centrar seus esforços para o atingimento de metas e a definição de competências e responsabilidades sobre financiamento, monitoramento e avaliação. Deve ir além e oportunizar o debate sobre a finalidade das políticas públicas de cultura, sendo essa ação fundamental para que o sistema permaneça vivo e não se estabeleça como simples estrutura burocrática. Isso significa que em nenhum momento deve perde de vista o caráter racional e a visão sistêmicas das atividades desenvolvidas, pois essas são condições essenciais para superar o espontaneísmo e a improvisação que são oposto ao planejamento estratégico e a organização na forma de sistema.

7.2. OBSERVAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Entendemos relevante elencar, a partir do estudo dos casos realizados, algumas observações sobre a cultura como pilar de desenvolvimento em um cenário em que as políticas públicas de cultura buscam consolidar-se na agenda governamental através da (des)centralização de suas ações, via, Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura.

A primeira observação a ser considerada é da total descrença da sociedade quanto a construção de um país mais igualitário, mais ético e mais rico. O Brasil passa neste momento, como grande parte do mundo, por descrédito nas instituições públicas - apesar da democracia brasileira está relativamente consolidada - mas a desconfiança em excesso e, sobretudo, com continuidade no tempo, pode significar que considerando suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem (PRISKY, 2007). Desigualdade e diferença, crise e conflito são palavras que assinalam a profundidade das transformações estruturais que os países encontram-se imersos. E certo que são tempos de incertezas e de turbulências em que parece muito difícil prevê o futuro, mas também tempos recheados de processos que deve-se saber ler, compreender e aproveitar.

A segunda observação é que esta conjuntura oferece, também, oportunidades únicas, visto que o Estado deixou de ser o articulador solitário do estado-nação, pois passou a perceber que era pequeno demais para o global, e grande demais para responder as demandas locais (TASAT, 2014). Ou seja, se encontra pequeno para as grandes decisões econômicas, as novas formas de violência e tráfico, as questões de imigração e, sobretudo, das comunicações, circulação e penetração de bens de consumo; mas ao mesmo tempo, vem se fortalecendo a nível local, por possibilitar uma série de políticas setoriais capazes de alcançar resultados no mundo real.

Nesta tensão entre descrédito das instituições pública, processo de globalização e ressignificação das políticas locais, só resta ao Estado uma saída: desenvolver e descentralizar. Embora, como afirmou Teixeira Coelho, seja difícil num país como o Brasil, escrever estas duas palavras sem uma ponta de ironia.

Neste processo de desenvolvimento, o papel da cultura é essencial, pois de acordo com Jon Hawkes (2001) além do pilar econômico, relacionado à cria-

ção de riqueza; do pilar social, relacionado à distribuição dessa riqueza; do pilar ecológico, que assegura a responsabilidade sobre o meio ambiente; existe o pilar cultural, em que a vitalidade cultural é elemento fundamental para a criação de sociedades sólidas, saudáveis e com ampla participação dos cidadãos.

Assim, seja qual for o modelo de desenvolvimento a ser adotado, ele precisa nutrir-se da cultura como “cimento” para a construção da dignidade, cidadania, autoestima e sentimento de pertença das comunidades, povos e nações (LEITÃO, 2014). Desta forma, a cultura deve ser considerada como uma estratégia-chave sendo capaz de provocar uma agenda pública menos submissa e mais audaciosa junto as demais áreas das políticas públicas. É bem verdade que as políticas públicas de cultura, vêm ganhando novos contornos ante seu processo de institucionalização, que apesar de pequenos tem avançado, especialmente ao incluir desenvolvimento cultural como chave para a promoção de cidadania.

Mas de que desenvolvimento está se falando? Para Ortiz, esse é um grande desafio pois não existe uma única resposta, especialmente quando se opera com o conceito de desenvolvimento no campo cultural, pois esse exige situar-se no lugar de onde se fala, e qual a essência da questão (ORTIZ, 1998). Dentre as múltiplas respostas a questão acima elaborada, está a relativa ao enfretamento das desigualdades regionais, gerado por um processo histórico de distribuição e acesso – que vai desde a terra, ao trabalho, a educação, aos recursos e as mais variadas áreas (MINC, 2012c). Mais aqui se coloca outra questão: Como falar de desenvolvimento em políticas públicas quando estados e municípios exercem ou são chamados a exercer sua autonomia local?

No caso brasileiro, a configuração de seu sistema político federativo traz algumas complicações frutos de sua própria construção histórica. A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios – somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante – (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007). Com isso pode-se observar uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, que deve ser acompanhada da descentralização de recursos e atribuições.

A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 1980, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas, prejudicando os municípios de médios e grandes, que contaram com menos recursos para fazer frente a demandas de polí-

ticas públicas maiores e por vezes mais complexas que os municípios menores (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007). Como vimos, várias áreas de grande importância são de competência dos três níveis de governo, sendo essas competências assumidas, inicialmente, de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da competição entre os próprios governos municipais, cada qual defendendo a sua autonomia como se esta significasse um isolamento das demais unidades da federação.

A década de 1990 foi marcada por ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Nas áreas sociais foram implantadas políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa, especialmente nos setores de Saúde e Educação, sendo estas as políticas nacionais estruturantes mais significativa para no que se refere a coordenação federativa, segundo pesquisa organizada pelo Ministério do Planejamento e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (ABRUCIO, 2005).

É evidente que o federalismo causa um enorme impacto nas políticas públicas brasileiras. Num sentido mais amplo, é possível dizer que o desenvolvimento do Estado no Brasil teve uma relação muito forte com a dinâmica federativa. Diante disso, quais os desafios das políticas públicas de cultura na agenda governamental brasileira?

No campo cultural, podemos afirmar que o grande problema é a dificuldade do Estado em descentralizar competências e recursos para os entes federados. Por isso, a necessidade de se criar mecanismos de gestão que favoreçam a cooperação entre os níveis de governo, capaz de possibilitar com que as políticas públicas atuem de forma coordenadas. Visto que, esse federalismo cooperativo no âmbito das competências constitucionais, na prática é muito compartimentalizado e pouco entrelaçado, o que atrapalha as políticas públicas culturais, tanto em termos de eficiência como de responsabilização (ABRUCIO e FRARIZESE, 2007).

O Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura apresentam-se como novos paradigmas e modelos para o desenvolvimento das políticas públicas culturais, pois atendem a proposta de um federalismo cultural cooperativo. Os dois casos estudados buscam criar as condições institucionais para que as políticas públicas de cultura se transformem em políticas de Estado, capazes de dinamizar a cultura e alcançar o desenvolvimento social e econômico.

Para sua real efetividade o Sistema Nacional de Cultura deve ser uma unidade institucional atuando como energia vital dentro da União, contribuindo

com o conjunto de políticas públicas e não somente das políticas culturais, evitando a apartheid administrativo e oportunizando o que Claudia Leitão chamou de "culturalização dos debates sobre o desenvolvimento" (LEITÃO, 2014).

O Plano Nacional de Cultura, aprovado em 2010, ao ser analisado em sua arquitetura (desenho) contém todos os elementos de um bom plano estratégico, mas mesmo considerando sua condição de política de Estado por ter sido aprovado em lei federal, não apresenta nenhuma grande inovação pois seguiu o previsto para técnicas de planejamento em ambientes de democracia. Ou seja, definir estratégias, ações e metas que demandam a integração de esforços e de tempo; conta com canais de participação de distintas correntes culturais da sociedade, que legitimam sua elaboração e implementação; determina o órgão coordenador responsável pelas deliberações e definições operacionais; e definiu os mecanismos de financiamento necessários ao cumprimento de suas obrigações.

Talvez a grande novidade do Plano Nacional de Cultura tenha sido sua concepção antropológica que considerou três dimensões culturais: simbólica, cidadã e econômica. Isso ampliou o leque de possibilidades, pois enquanto as dimensões simbólicas e econômicas são autônomas, a cidadã exige que o Estado cumpra seu papel de executor das políticas públicas de cultura transcendendo a simples lógica jurídica e avançando nas questões concretas sobre a garantia dos direitos culturais (VARELLA, 2014).

No que tange a implementação do Plano Nacional de Cultura, apesar de não ser objeto de análise desta investigação, é preciso considerar algumas questões. A primeira é a "aderência qualificada" de suas metas nos planos de cultura estaduais e municipais, sendo condição para impulsionar ações concretas não apenas aos circuitos e linguagens consolidadas, mas também as linguagens e áreas tradicionais de difícil alcance pelo governo federal. A segunda questão diz respeito à complementariedade entre plano nacional e planos nacionais setoriais, pois com a ausência de metas específicas para os setores no PNC são os planos setoriais que devem fornecer essas diretrizes políticas para potencializar e ressignificar as políticas públicas nacionais no que diz respeito à produção, circulação, consumo e fruição cultural. A última questão é a participação social que como sabemos foi importante no processo de elaboração, mas que precisa ser oportunizada durante o ciclo de implementação e revisão, visto que a gestão democrática é transversal e conectiva com os outros elementos do sistema e com os demais sistemas de cultura. Apesar da formação política brasileira se definir por diferentes posturas e por diversos projetos de sociedade, é preciso considerar que oportunizar a colaboração entre governos e sociedade implica diálogo e gera diálogo, e é nessa interação que será possível uma gestão transformadora.

Em síntese, podemos afirmar que o conceito, a arquitetura e a relação sistêmica entre Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura é simbiótica, pois um se nutre do outro. O sistema depende do plano para definir as políticas públicas culturais a serem desenvolvidas nos três níveis federais. O plano depende do sistema para articular e operacionalizar os demais sistemas de cultura, definindo os meios de implementação, os recursos, as instâncias de participação e os mecanismos de fiscalização e avaliação das políticas. Pois não basta ter apenas, capacidade formuladora, é necessário dominar os métodos e técnicas de gestão para se obter êxito nas administrações públicas (LEITÃO, 2014:68). Desta forma, esses instrumentos de gestão não são apenas uma possibilidade, são factíveis e viáveis, pois apresentam todos os elementos que permitem que as políticas públicas de cultura sejam implementadas.

Entretanto, a constatação de que o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura atendem aos requisitos técnico e políticos de efetividade não é garantia que sejam mecanismos eficientes de gestão pública. Para alcançar os objetivos almejados além de considerar as questões acima elencadas, é preciso considerar três outros aspectos: que nosso federalismo é ainda muito frágil e acentuado pelas desigualdades regionais, sociais e econômicas; que ainda convivemos com o paradoxo de ser um país com rica e criativa diversidade cultural, mas com reduzido acesso a essa produção nacional e universal; e que a nação brasileira ainda não compreende satisfatoriamente o lugar estratégico que deve ter a cultura no processo de desenvolvimento social, político e econômico do país.

Esses dois instrumentos de gestão fazem parte de um amplo processo de modernização da gestão cultural, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. Como vimos, o plano e o sistema, se propõem a estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização qualificada coordenados pelo governo federal, que exige contrapartidas dos entes subnacionais e municipais, não só financeira mas também no estabelecimento de ações a serem cumpridas (formação de conselhos, realização de conferências etc) e na distribuição das competências dentro da federação.

O Sistema Nacional de Cultura, aprovado em 2012, vem operando de forma sistemática, mesmo que ainda não possa ser considerada eficiente, pois ainda não consolidou seu caráter nacional e descentralizado. A preocupação inicial que era a situação de fragilidade, onde predominavam estruturas administrativas precárias, orçamentos insuficientes, baixa capilaridade no tecido político e social do país e pequena participação nas principais decisões de governo es-

tão paulatinamente sendo resolvidas. Um bom exemplo, surgiu com a adoção do princípio da gestão democrática que permitiu a criação de mecanismos de participação social nas estruturas dos sistemas de cultura, fortalecendo os espaços de negociação, de participação e de controle social. Bem como a construção de acordos federativos para a garantia dos direitos constitucionais que motivou a criação de dezenas de órgão gestores exclusivos para a cultura.

Mas apesar de todos os avanços, existem fragilidades importantes a serem ainda superadas, em decorrência de limites dos padrões nacionalmente pactuados e das lacunas nas normas de cooperação federativa para o exercício das competências dos entes federados. O papel de cada ente federativo deverá ser conformado e potencializado por um conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas, e o repasse fundo a fundo deve necessariamente ser efetivado, pois sem a resolução desses dois grandes problemas não se resolve o dilema das condições precárias dos mecanismos de adesão e das políticas desarticuladas.

Bibliografia

- ABRUCIO, L. F. & FRARIZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: O impacto das relações intergovernamental no Brasil**. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. Fundap V. 01: São Paulo, 2007.
- AGUAYO, Marco Antonio Chaves. **Los Consejos de las Artes y el principio de "arm's length" en las Políticas Culturales subnacionales** (tesis doctoral). Universidad de Barcelona: Barcelona, 2011.
- ALVAREZ, Vera Cintia. **Diversidade Cultural e livre-comércio: Antagonismo ou oportunidades?** UNESCO/IRBr: Brasília, 2008.
- ANCÍN, José Maria Saiz Vicuña. **El Plan Estratégico en la práctica**. ESIC Editorial: Madrid, 2012.
- ANDER, Ezequiel. **Desarrollo y Política Cultural**. Ed. Ciccus: Buenos Aires, 1992.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2009.
- ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth M. (Org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. Cortez Editora: São Paulo, 1998.
- BARBALHO, Alexandre. **Relações entre Estado e Cultura no Brasil**. Ed. Unijuí: Ijuí, 1998.
- BARBALHO, Alexandre. BARROS, José Márcio & CALABRE, Lia. **Federalismo e Políticas Culturais no Brasil**. Edufba: Salvador, 2013.
- BARBALHO, Alexandre. **O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: Continuidades e avanços**. Revista Lusófona de Políticas Culturais: Lisboa, 2014.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.

- BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas: Fundamentos, desenvolvimento e aplicações.** Vozes: Petrópolis, 2010.
- BOISIER, Sergio. **La búsqueda del Desarrollo Territorial y de la Descentralización.** Ed. EAFIT: Medellín, 2002.
- BONET, Lluís. **Cultura, Ciudades y Desarrollo en un mundo globalizado.** Ed. Centro Cultural España-Córdoba: Córdoba, 2008.
- BONET, Lluís. **El diagnóstico de las Industrias Culturales.** In. MANITO, Félix. Planificación Estratégica de la Cultura en España. Fundación Autor: Madrid, 2008.
- BORJA, Jordi. **Estado y Ciudad: Descentralización política y participación.** Ed. PPU: Barcelona, 1988.
- BORLÁN, Eduardo Nivón. **Políticas Culturales en México 2006-2020: Hacia un Plan Estratégico de desarrollo cultural.** Universidad de Guadalajara: Guadalajara, 2006.
- BORLÁN, Eduardo Nivón. **As Políticas Culturais e os novos desafios: O patrimônio imaterial na estruturação das novas políticas culturais.** In CALABRE, Lia (Org.). Políticas Culturais: Teoria e práxis. Itaú Cultural: São Paulo, 2011.
- BORLÁN, Eduardo Nivón (Org.). **Voces híbridas: Reflexiones en torno de la obra de García Canclini.** Siglo XXI Editores, México, 2012.
- BORLÁN, Eduardo Nivón. **Las Políticas Culturales en América Latina: Problemas e oportunidades.** Anais da V CMCF: Fortaleza, 2013.
- BOTELHO, Isaura. **A Política Cultural e o Plano das Ideias.** In RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Org.). Políticas culturais no Brasil. EDUFBA: Salvador, 2017.
- BOURDIE, Pierre. **Sociología y Cultura.** Ed. Grijalbo: México D.F, 1984.
- BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo.** Tradução de Mateus S. Soares. Vozes: Petrópolis, 1999.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de Políticas Públicas em direito.** In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva: São Paulo, 2006.
- CALABRE, Lia. (Org.). **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura.** Ministério da Cultura: Brasília, 2006.

- CALABRE, Lia. (Org.). **Políticas Culturais: Reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento.** Itaú Cultural/FCRB: São Paulo, 2009.
- CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: História e contemporaneidade.** BNB: Fortaleza, 2010.
- CALABRE, Lia. **Modelo de gestão, participação e problemáticas contemporâneas – PNC/SNC.** UFRJ: Rio de Janeiro, 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Edições Câmara: Brasília, 2014.
- CANCLINI, Néstor García. **Políticas Culturales en América Latina.** Ed. Grijabo: México, 1995.
- CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas: Estratégias para entrar e sair da modernidade.** Ed. da Universidade São Paulo (EDUSP): São Paulo, 2000.
- CHIAVENATO, Idalberto e SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: da intenção aos resultados.** Ed. Campus: São Paulo, 2013.
- CIDADES (Ministério das Cidades). **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração de municípios e cidadãos.** CONFEA: Brasília, 2004.
- CNCA (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes). **Guía metodológico para el desarrollo de planes municipales de cultura.** CNCA: Valparaíso, 2011.
- COELHO, Teixeira. **Política Cultural em nova chave.** In: Revista Observatório Itaú Cultural. V. 03: São Paulo, 2007.
- COELHO, Teixeira. **A Cultura e seu contrário.** Iluminuras / Itaú Cultural: São Paulo, 2008.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura.** Letra Legal: Rio de Janeiro, 2004.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Construindo o Federalismo Cultural.** Secult: Fortaleza, 2005.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuições ao debate.** Edições UFC: Fortaleza, 2010.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais no Brasil.** In: Revista Observatório Itaú Cultural. V. 11: São Paulo, 2011.

- CUNHA FILHO, F. H. e RIBEIRO, S. F. **Federalismo Brasileiro**. In BARBALHO, Alexandre. BARROS, José Márcio & CALABRE, Lia. Federalismo e políticas culturais no Brasil. EDUFBA: Salvador, 2013.
- DAGNINO, Renato. CAVALCANTI, Paula Arcoverde e COSTA, Greiner (Org.). **Gestão Estratégica Pública**. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2016.
- DONAIRES, Omar Sacilotto. **Teoria Geral do Sistema II**. In: MARTNELLI, D. P.; VENTURA, C. A. A. (Org.). Visão sistêmica e administração: conceitos, métodos e aplicações. Saraiva: São Paulo, 2014.
- DURAND, José Carlos. **Política Cultural e Economia da Cultura**. Ateliê editorial/Edições SESC: São Paulo, 2013.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972
- EAGLETON, Terry. **A ideia de Cultura**. Editora Unesp: São Paulo, 2005.
- FARIA, Carlos Aurélio P., ROCHA, Carlos Vasconcelos, FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha, e SOUKI, Léa Guimarães. **Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Editora da UFRGS/CEGOV: Porto Alegre, 2016.
- FERREIRA, Luiza Aparecida e FERNANDES, Taiane. **Política Pública de Cultura: Gestão ou decisão?** In: Percepções: Cinco questões sobre Políticas Culturais. Itaú cultural: São Paulo, 2010.
- FURTADO, Celso. **Ensaio sobre Cultura e o Ministério da Cultura**. Contraponto: Rio de Janeiro, 2012.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Atlas: São Paulo, 2008.
- GOMES, Diana Célia Almeida. **Sistema Nacional de Cultura: A implantação no estado do Ceará** (Dissertação de Mestrado). Universidad de Barcelona: Barcelona, 2009.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas**. IPEA: Brasília, 2014.
- GRIMSON, Alejandro (Comp.). **Culturas Políticas y Políticas Culturales**. Clasco: Buenos Aires, 2014.
- HAWKES, Jon. **The fourth pillar of sustainability: culture's essential role in public planning**. Melbourne: Common Ground/Cultural Development Network, 2001.

- HELD, David e MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Jorge Zahar Editora: Rio de Janeiro, 2001.
- HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL, A. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integrada**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.
- IBGE. MUNIC: **Pesquisa de informações básicas municipais – Cultura 2006**. IBGE: Rio de Janeiro, 2007.
- IBGE. MUNIC: **Pesquisa de informações básicas municipais – Cultura 2014**. IBGE: Rio de Janeiro, 2015.
- JELÍN, E., IGLESIAS, E., TORAL, H.C., SARNEY, J., ARIZPE, L., DA MATA, R., ROUANET, S.P. **Cultura e Desenvolvimento**. MINC: São Paulo, 2000.
- KAUARK, Giuliana. **Os Direitos Culturais no Plano Nacional de Cultura**. In: DELLAGNELO, Eloise; BARROS, José Márcio; e CARVALHO, Rosimeri (Org.). Plano de Cultura: desafios institucionais, políticos e metodológicos. Políticas Culturais em Revista V. 01: Salvador, 2014.
- LEITÃO, Claudia Sousa. **Cultura em Movimento: Memórias e reflexões sobre política públicas e práticas de gestão**. Armazém da Cultura: Fortaleza, 2014.
- LEITÃO, Claudia Sousa e MACHADO, Ana Flávia (Org.). **Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira**. Código Editora: Belo horizonte, 2016.
- LOPES, Antonio Herculano & CALABRE, Lia. **Diversidade Cultural brasileira**. Edições Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro, 2005.
- LOPES, Brenner, AMARAL, Jeffersson, e CALDAS, Ricardo W. **Políticas públicas: Conceitos e práticas**. SEBRAE/MG: Belo Horizonte, 2008.
- MACCARI, Bruno e MONTIEL Pablo. **Gestión Cultural para el desarrollo: Naciones, políticas e experiencias en América Latina**. Ed. Ariel: Buenos Aires, 2012.
- MAIA, Tatyana de Amaral. **Os cardeais da cultura nacional: O Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975)**. Itaú Cultural/Iluminuras: São Paulo, 2012.
- MANITO, Félix. **Cultura y estrategia de ciudad: La centralidad del sector cultural en la agenda local**. CIDEU: Buenos Aires, 2007.
- MANITO, Félix (Org.). **Planificación Estratégica de la Cultura en España**. Fundación Autor: Madrid, 2008.

- MARCÊ, Xavier. **Planificación, sector público y sector privado**. In. MANITO, Félix (Org.). *Planificación Estratégica de la Cultura en España*. Fundación Autor: Madrid, 2008.
- MARTINS, Heloisa Helena de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Ed. USP: São Paulo, 2004.
- MARTNELLI, D. P.; VENTURA, C. A. A. (Org.). **Visão sistêmica e administração: Conceitos, metodologias e aplicações**. Saraiva: São Paulo, 2014.
- MASI, Domenico de. 2025: **Caminhos da Cultura no Brasil**. Sextante: Rio de Janeiro, 2015.
- MEC (Ministério da Educação e Cultura). **Política Nacional de Cultura**. Dep. de Documentação e Divulgação: Brasília, 1977.
- MEC (Ministério da Educação). **Plano Municipal de Educação: Caderno de orientações**. MEC: Brasília, 2014.
- MICELI, Sérgio. **Estado e Cultura no Brasil**. Ed. Difel: São Paulo, 1984.
- MILL, J. S. e OVERO y MAURY, E. **Sistema de lógica inductiva y deductiva**. Jorro: Madrid, 1917.
- MINC (Ministério da Cultura). **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Minc: Brasília, 2006.
- MINC (Ministério da Cultura). **Cadernos: Diretrizes gerais para o Plano Nacional de Cultura**. Minc: Brasília, 2007.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais**. MinC: Brasília, 2008.
- MINC (Ministério da Cultura). **Proposta de estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Minc: Brasília, 2009.
- MINC (Ministério da Cultura). **Guia de orientação aos estados: Sistema Nacional de Cultura**. MinC: Brasília, 2011a.
- MINC (Ministério da Cultura). **A Conferência em revista**. MinC: Brasília, 2011b.
- MINC (Ministério da Cultura). **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Minc: Brasília, 2011c.
- MINC (Ministério da Cultura). **Guia de orientação aos municípios: Sistema Nacional de Cultura**. MinC: Brasília, 2012a.

- MINC (Ministério da Cultura). **Metas do Plano Nacional de Cultura**. MinC: Brasília, 2012b.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações**. MinC: Brasília, 2012c.
- MINC (Ministério da Cultura). **Como fazer um Plano de Cultura**. MinC: Brasília, 2013a.
- MINC (Ministério da Cultura). **Revista do MinC: III Conferência Nacional de Cultura**. MinC: Brasília, 2013b.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2013 de acompanhamento das metas**. MinC: Brasília, 2013c.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2014 de acompanhamento das metas – 2ª Edição**. MinC: Brasília, 2014.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2015 de acompanhamento das metas – 2ª Edição**. MinC: Brasília, 2015.
- MINC (Ministério da Cultura). **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2016 de acompanhamento das metas – 2ª Edição**. MinC: Brasília, 2016.
- MOLANO, Ignacio. **Quando hablan de cultura: El mito de lo cultural en el nuevo espacio público**. Creaciones Vicent Gabrielle: Madrid, 2012.
- MOLINA, Ignacio. **Conceptos fundamentales de Ciencia Política**. Alianza Editorial: Madrid, 2011.
- MORLINO, Leonardo. **Introducción a la investigación comparada**. Alianza Editorial: Madrid, 2010.
- MS (Ministério da Saúde). **Cartilha Entendendo o SUS**. MS: Brasília, 2009.
- NAPOLITANO, Marcos. Cultura. In PINSKY, Jaime (Org.). **O Brasil no Contexto: 1987 – 2007**. Editora Contexto: São Paulo, 2007.
- NUN, José y GRIMSON, Alejandro (Org.). **Convivencia y Buen Gobierno: Nación, nacionalismo y democracia en América Latina**. Edhasa: Buenos Aires, 2006.
- OLIVEIRA, Danilo Junior de. **Direitos Culturais e Políticas Públicas: Os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura**. (Tese doutoral). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.
- OLIVEN, Ruben G. **La mundialización y el futuro de la nación**. In: **Convivencia y Buen Gobierno: Nación, nacionalismo y democracia en América Latina**. Edhasa: Buenos Aires, 2006.

- ORTIZ, Renato. **Mundialização e Cultura**. Editora Brasiliense: São Paulo, 1998.
- OSBORNE, David e PLASTRIK, Peter. **Herramienta para transformar el gobierno**. Ediciones Paidós Iberia: Barcelona, 2003.
- OTTONE, Ernesto. **A globalização: oportunidades, efeitos e problemas**. In: Um novo caminho para o Brasil no século XXI. Unesco: Brasília, 2002.
- PASCUAL, José Maria. **La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas**. Cideu: Barcelona, 1999.
- PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico no Brasil: Uma nova abordagem**. Enap: Brasília, 2000.
- PRADO, Emiliano Fernández. **La Política Cultural: Qué es y para qué sirve**. Ediciones Trea: Gijón, 1991.
- PRAGIOTO, Bárbara Freitas. **Economia Criativa: Mediação entre cultura e desenvolvimento**. In: LEITÃO, Claudia Sousa e MACHADO, Ana Flávia (Org.). Por um Brasil Criativo: significados, desafios e perspectivas da economia criativa brasileira. Código Editora: Belo horizonte, 2016.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús. **Cultura, Culturas y Constitución**. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1995.
- RAND, William. **Sistemas Complexos: Conceitos, literatura, possibilidades e limitações**. In: FURTADO, B. A. SAKOWSKI, P. A. M. & TÓVOLI, M. H. (Org.). Modelagem de sistemas complexos em políticas públicas. IPEA: Brasília, 2015.
- REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Municipal: Projeto de planejamento e de políticas pública de um município brasileiro**. IPEA: Brasília, 2009.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Del Rey: Belo Horizonte, 1996.
- ROIGÉ, X., BELTRAN, O., ESTRADA i BONELL, F., e Universidad de Barcelona. **Técnicas d'investigació em Antropologia Social**. Ediciones de la Universidad de Barcelona: Barcelona, 1999.
- RUBIM, Antonio Albino e BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. EDUFBA: Salvador, 2007.
- RUBIM, Antonio Albino (Org.). **Cultura e Políticas Culturais na Bahia**. Casa Aberta Editora: Itajaí, 2016.

- RUNCIMAN, David. **Política**. Turner Publicaciones S.L: Madrid, 2014.
- SALVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Editora Autores Associados: Campinas, 2014.
- SCHILLER, Herbert. **O império norte-americano das comunicações**. Vozes: Petrópolis, 1976.
- SEN, Amartya y KLIKSBURG, Bernardo. **Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado**. Deusto: Barcelona, 2007.
- SILVA, Frederico A. Barbosa. **Políticas Cultura no Brasil, 2002-2006: Acompanhamento e análise**. MINC: Brasília, 2007.
- SILVA, Frederico A. Barbosa e SÁ, Juliana. **Plano Nacional de Cultura e o Plano de Cultura do Distrito Federal**. IPEA: Brasília, 2016.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., e VARONE, F. **Análisis y gestión de Políticas Públicas**. Ariel: Barcelona, 2008.
- TASAT, José (Org.). **Políticas Culturales Públicas: Culturas locales y diversidad cultural desde un enfoque geocultural**. Eduntref: Buenos Aires, 2014.
- TAYLOR, S. J. e BOGDAN, R. **Introducción a los modelos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados**. Paidós: Barcelona, 1987.
- TEIXEIRA, Enise Barth. **A análise de dados na pesquisa científica**. Editora Unijuí: Ijuí, 2003.
- TORRENS, Xavier. **Gestión Pública Estratégica**. In. CAMINAL, Miguel e TORRENS, Xavier. Manual de Ciências Políticas. Tecnos: Madrid, 2018.
- VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil**. Azougue Editorial: Rio de Janeiro, 2014.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman: Porto Alegre, 2001.
- YUDICE, George. **A Conveniência da Cultura: Usos da Cultura na era Global**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2004.

LISTA DE ORDENAMENTOS JURÍDICOS

- BRASIL. **Acordo de Cooperação Federativa** do Sistema Nacional de Cultura.
- BRASIL. Carta de exposição de motivos do **Decreto nº 5.520/2005**. Enviada pelo Ministério da Cultura a Presidência da República.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa** do Brasil (1988).
- BRASIL. **Decreto Federal Nº 520**, de 13 de maio de 1992. Institui o Sistema Nacional de Bibliotecas.
- BRASIL. **Decreto Federal Nº 5.520**, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura e reformula o Conselho Nacional de Política Cultural.
- BRASIL. **Decreto Federal Nº 7.559**, de 1º de setembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL.
- BRASIL. **Decreto Federal Nº 8.124**, de 17 de outubro de 2013. Institui o Sistema Brasileiro de Museus.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº 74**, de 12 de novembro de 1966. Instituiu o Conselho Federal de Cultura.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 48**, de 10 de agosto de 2005. Institui a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Cultura, através da inclusão do parágrafo 3º no artigo 215 da Constituição Federal.
- BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 71**, de 29 de novembro de 2012. Inserir o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal através da inclusão do artigo 216-A.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 8.313**, de 23 de dezembro de 1991. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 10.753**, de 30 de outubro de 2003. Institui a Política Nacional do Livro.
- BRASIL. **Lei Federal Nº 12.343**, de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura.

- BRASIL. **Lei Orgânica da Saúde Nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Institui o Sistema Único de Saúde.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 33**, de 16 de abril de 2013. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Cultura e homologa o seu Regimento Interno.
- BRASIL. **Portaria Ministerial Nº 123**, de 13 de dezembro de 2013. Estabelece as 53 metas do Plano Nacional de Cultura.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 309**, de 29 de abril de 2014. Institui o Grupo de Trabalho, GT MINC-PNC, com o objetivo de reunir, consolidar, validar e disponibilizar as informações necessárias à revisão do Plano Nacional de Cultura (PNC).
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 564**, de 25 de agosto de 2015. Altera o artigo 2º da Portaria nº 309, de 29 de abril de 2014.
- BRASIL. **Portaria Ministerial nº 80**, de 02 de setembro de 2015. Dispõe sobre a transferência da gestão de políticas públicas entre a Secretaria de Economia Criativa e a Secretaria de Políticas Culturais.
- BRASIL. **Portaria Ministerial Nº 37**, de 05 de maio de 2016. Institui o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural.
- BRASIL. **Projeto de Lei Nº 6.722**, de 29 de janeiro de 2010. Propõe instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura.
- BRASIL. **Projeto de Lei Nº 6.835**, de 2006. Substitutivo do Plano Nacional de Cultura.
- BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional Nº 306**, de 20 de novembro de 2000. Propunha inserir a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Cultura.
- BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional Nº 416**, de 16 de junho de 2005. Propunha inserir o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal.
- BRASIL. **Proposta de Lei Complementar Nº 338**, de 03 de outubro de 2013. Prevê a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura.
- BRASIL. **Protocolo de Intenções** do Sistema Nacional de Cultura.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948.
- ONU. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**, de 2002.

PORTAIS VISITADOS

Portal da Câmara dos Deputados: [//www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)

Portal da Casa Civil da Presidência da República: [//www.planalto.gov.br/ccivil/](http://www.planalto.gov.br/ccivil/)

Portal da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO: [//www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/)

Portal da Organização dos Estados Ibero-americanos - OEI: [//www.oei.es/cultura.php/](http://www.oei.es/cultura.php/)

Portal da Revista Brasileira de História & Ciências Sociais: [//www.rbhcs.com/](http://www.rbhcs.com/)

Portal do Ayuntamiento de Barcelona (Plan estratégico de Barcelona): [//www.bcn2000.es/](http://www.bcn2000.es/)

Portal do Ayuntamiento de Buenos Aires (Plan estratégico de Buenos Aires): [//www.buenosaires2010.or.ar/plan2010.asp/](http://www.buenosaires2010.or.ar/plan2010.asp/)

Portal do Consejo Nacional de la Cultura y las Artes do Chile: [//www.cultura.gob.cl/](http://www.cultura.gob.cl/)

Portal do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Cultural da Universidade de Fortaleza -UNIFOR: [//www.direitosculturais.com.br/](http://www.direitosculturais.com.br/)

Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: [//www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/)

Portal do Instituto de Pesquisa Econômicas e Aplicadas – IPEA: [//www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/)

Portal do Ministério da Cultura do Brasil: [//www.cultura.gov.br/](http://www.cultura.gov.br/)

Portal do Ministério da Educação do Brasil: [//www.mec.gov.br/](http://www.mec.gov.br/)

Portal do Ministério das Cidades do Brasil: [//www.cidades.gov.br/](http://www.cidades.gov.br/)

Portal do Ministério da Saúde: [//www.saude.gov.br/](http://www.saude.gov.br/)

Portal do Senado Federal: [//www12.senado.leg.br/hpsenado](http://www12.senado.leg.br/hpsenado)

Portal Políticas Culturais em Revista da Universidade Federal da Bahia - UFBA: [//www.politicasculturaisemrevista.ufba.br/](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br/)

Portal do Sistema Nacional de Informações e Indicadores culturais: [//sniic.cultura.gov.br/](http://sniic.cultura.gov.br/)

Portal Comunicação, Marketing e Cultura. Texto de Ana Regina Rêgo (2016): [//comunicacaoorganizacionalufpi.blogspot.com.br/2013/09/a-centralidade-da-cultura.html/](http://comunicacaoorganizacionalufpi.blogspot.com.br/2013/09/a-centralidade-da-cultura.html/)

ANEXO I: Glossário de Abreviaturas e Siglas

| | |
|----------------|---|
| ANCINE | Agencia Nacional de Cinema |
| CF 1988 | Constituição Federal de 1988 |
| CMPC | Conselho Municipal de Política Cultural |
| CNC | Conferência Nacional de Cultura |
| CNPC | Conselho Nacional de Políticas Culturais |
| COMPHIC | Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural |
| DAC | Departamento de Ação Cultural |
| DLLB | Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas |
| FAPEX | Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão |
| FBN | Fundação Biblioteca Nacional |
| FCP | Fundação Cultural Palmares |
| FCRB | Fundação Casa de Rui Barbosa |
| FUNARTE | Fundação Nacional das Artes |
| FUNCET | Fundação de Cultura, Esporte e Turismo |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas |
| IBRAM | Instituto Brasileiro de Museus |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| ISSO | International Organization for Standardization |
| ANCINE | Agencia Nacional de Cinema |
| CF 1988 | Constituição Federal de 1988 |
| CMPC | Conselho Municipal de Política Cultural |
| CNC | Conferência Nacional de Cultura |
| CNPC | Conselho Nacional de Políticas Culturais |
| COMPHIC | Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico- |
| DAC | Departamento de Ação Cultural |
| DLLB | Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas |
| FAPEX | Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão |
| FBN | Fundação Biblioteca Nacional |
| FCP | Fundação Cultural Palmares |
| FCRB | Fundação Casa de Rui Barbosa |
| FUNARTE | Fundação Nacional das Artes |
| FUNCET | Fundação de Cultura, Esporte e Turismo |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas |
| IBRAM | Instituto Brasileiro de Museus |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| ISSO | International Organization for Standardization |

| | |
|-------------------|--|
| MEC | Ministério da Educação e Cultura ou Ministério da Educação |
| MINC | Ministério da Cultura |
| MUNIC | Pesquisa de Informações Básicas Municipais |
| OEI | Organização dos Estados Ibero-americanos |
| PDM | Plano Diretor Municipal |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PEM | Planejamento Estratégico Municipal |
| PL | Projeto de Lei |
| PLP | Proposta de Lei Complementar |
| PNC | Plano Nacional de Cultura |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNLL | Plano Nacional do Livro e Leitura |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPAM | Plano Plurianual Municipal |
| PROCULTURA | Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura |
| PROFAC | Programa Nacional de Formação Artística e Cultural |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| RAC | Registro Aberto da Cultura |
| RNPI | Rede Nacional Primeira Infância |
| SAI | Secretaria de Articulação Institucional |
| SBM | Sistema Brasileiro de Museus |
| SEFAC | Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural |
| SFC | Sistema Federal de Cultura |
| SICSUR | Sistema de Informações Culturais do Mercosul |
| SMC | Sistema Municipal de Cultura |
| SMFC | Sistema Municipal de Fomento à Cultura |
| SMIIC | Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais |
| SNC | Sistema Nacional de Cultura |
| SNE | Sistema Nacional de Educação |
| SNIIC | Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais |
| SNPC | Sistema Nacional do Patrimônio Cultural |
| SPC | Secretaria de Políticas Culturais |
| UERJ | Universidade do Estado do Rio de Janeiro |
| UFAC | Universidade Federal do Acre |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UFCA | Universidade Federal do Pará |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNIFOR | Universidade de Fortaleza |

ANEXO II: Metas do Plano Nacional de Cultura

| Nº | META |
|----|---|
| 01 | Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (Estados e Distrito Federal) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizado e implementado. |
| 02 | 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios atualizado o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). |
| 03 | Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada. |
| 04 | Política Nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantadas. |
| 05 | Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (Estados e Distrito Federal) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas. |
| 06 | 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de cultura populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. |
| 07 | 100% dos segmentos culturais com cadeia produtiva da economia criativa mapeadas. |
| 08 | 110 territórios criativos reconhecidos. |
| 09 | 300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local. |
| 10 | Aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros. |
| 11 | Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural. |
| 12 | 100% das escolas públicas de educação básica com disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural. |
| 13 | 20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada. |
| 14 | 100 mil escolas públicas de Educação Básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura. |
| 15 | Aumento de 150% de cursos técnicos, habilitados pelo Ministério da Educação, no campo da Arte e Cultura com proporcional aumento de vagas. |
| 16 | Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas. |
| 17 | 20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da educação. |
| 18 | Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários de conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura. |
| 19 | Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento á pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento. |
| 20 | Média de quatro livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro. |
| 21 | 150 filmes brasileiros de longa-metragem lançados ao ano em salas de cinema. |
| 22 | Aumento de 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividades nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura, e artesanato. |

| | |
|----|---|
| 23 | 15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre Governo Federal, as Unidades da Federação e os Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura. |
| 24 | 60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais. |
| 25 | Aumento de 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional. |
| 26 | 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do trabalhador (vale-cultura). |
| 27 | 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema. |
| 28 | Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música. |
| 29 | 100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais, atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência. |
| 30 | 37% dos municípios brasileiros com cineclubes. |
| 31 | Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural. |
| 32 | 100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento. |
| 33 | Mil (1.000) espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento. |
| 34 | 50% de bibliotecas públicas e museus modernizados. |
| 35 | Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo Ministério da Cultura. |
| 36 | Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da educação em 100% das Unidades da Federação e 30% dos municípios, dentre os quais, 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes. |
| 37 | 100% das Unidades da Federação e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretaria de cultura exclusiva instaladas. |
| 38 | Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada. |
| 39 | Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado. |
| 40 | Disponibilização na internet de conteúdos, que estejam em domínio público ou licenciados. |
| 41 | 100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC. |
| 42 | Política para acesso a equipamentos tecnológicos sem similares nacionais formulada. |
| 43 | 100% das Unidades da Federação com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação. |
| 44 | Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta, 20% nos canais da TV por assinatura. |

| | |
|----|--|
| 45 | 450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura. |
| 46 | 100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados. |
| 47 | 100% dos planos setoriais com representação no CNPC com diretrizes, ações e metas voltadas para a Infância e Juventude. |
| 48 | Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país. |
| 49 | Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura. |
| 50 | 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura. |
| 51 | Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura. |
| 52 | Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do Governo Federal para incentivo à cultura. |
| 53 | 4,5% da participação do setor cultural brasileiro no PIB. |

ANEXO III: Relação de Pessoas Entrevistadas

| Nº | NOME | CATEGORIA | CARGO/FUNÇÃO | INSTITUIÇÃO | LUGAR | DATA DA(S) ENTREVISTA(S) |
|----|--|-----------------------------|--|---|----------------------|--------------------------|
| 01 | Arnóbio Marques de Almeida Junior (Binho) | Gestor | Secretário de Articulação dos Sistemas de Ensino (2012-2016) | Ministério da Educação | Brasília (DF) | 11/11/2015 |
| 02 | Bernardo Mata Machado | Gestor Cultural | Diretor de Relações Federativas (2012-2014) | Ministério da Cultura | Brasília (DF) | 21/02/2013 |
| 03 | Claudia Souza Leitão | Acadêmico / Gestor Cultural | Professora e Consultora em Políticas Culturais | Universidade Estadual do Ceará | Fortaleza (CE) | 29/04/2015 |
| 04 | Eduardo Nivón Bolán | Acadêmico | Professor do Departamento de Antropologia | Universidad Autonoma Metropolitana-Iztapalana | Fortaleza (CE) | 13/07/2013 |
| 05 | Eliza Silva Gunther | Gestor Cultural | Diretora do Teatro José de Alencar (2003-2006) | Secretaria de Cultura do Ceará | Fortaleza (CE) | 04/02/2016 |
| 06 | Fátima Bezerra | Legislativo | Deputada Federal (relatora do Plano Nacional de Cultura) | Câmara dos Deputados | Brasília (DF) | 22/11/2016 |
| 07 | Félix Manito | Gestor Cultural | Presidente | Fundacion Kreanta | Barcelona (Cataluña) | 14/06/2016 |
| 08 | Francisco José Silva | Técnico Cultural | Assessor da Coordenação de Políticas Culturais (2014-2016) | Prefeitura Municipal de Fortaleza | Fortaleza (CE) | 07/05/2016 |
| 09 | Frederico Barbosa | Acadêmico | Pesquisador | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas | Fortaleza (CE) | 06/05/2016 |
| 10 | Gilmar Machado | Legislativo | Deputado Federal (enviou o PL do Plano Nacional de Cultura) | Câmara dos Deputados | Brasília (DF) | 13/06/2014 |
| 11 | Henilton Menezes | Gestor Cultural | Secretário de Políticas Culturais (2015-2016) | Ministério da Cultura | Brasília (DF) | 06/05/2016 |
| 12 | Humberto Cunha Filho | Acadêmico | Professor em Direito Cultural | Universidade Fortaleza | Fortaleza (CE) | 03/10/2016 |
| 13 | Márcio Meira | Gestor Cultural | Secretário de Articulação Institucional (2003-2006) | Ministério da Cultura | Brasília (DF) | 14/12/2015 |

| | | | | | | |
|----|--------------------------------|-------------------------------|---|--|------------------|------------|
| 14 | Marco Antônio Acco | Acadêmico/ Gestor Cultural | Secretário de Articulação Institucional (2006-2008) | Ministério da Cultura | Brasília (DF) | 27/10/2015 |
| 15 | Nilde Ferreira | Técnico Cultural | Coordenadora / Secretária de Cultura de Fortaleza (2013-2016) | Prefeitura Municipal de Fortaleza | Fortaleza (CE) | 05/05/2016 |
| 16 | Pedro Domingues | Técnico Cultural | Consultor do Plano Nacional de Cultura (2009-2012) | Ministério da Cultura | Fortaleza (CE) | 05/10/2016 |
| 17 | Raimundo Gomes de Matos | Legislativo | Deputada Federal (membro da comissão de cultura) | Câmara dos Deputados | Brasília (DF) | 22/11/2015 |
| 18 | Ramon Francesco Braga | Técnico Cultural | Coordenador / Fundação de Cultura de Canindé (2014-2016) | Prefeitura Municipal de Canindé | Canindé (CE) | 12/11/2016 |
| 19 | Renato Maia Remígio | Técnico Cultural | Coordenador do Sistema Estadual de Cultura do Ceará (2014-2016) | Secretaria de Cultura do Estado do Ceará | Santa Maria (RS) | 11/08/2016 |
| 20 | Selma Santiago | Gestor Cultural | Diretora do Teatro José de Alencar (2015-2018) | Secretaria de Cultura do Estado do Ceará | Fortaleza (CE) | 01/05/2014 |
| 21 | Suzete Nunes | Gestor Cultural | Secretária Adjunta (2016-2018) | Secretaria de Cultura do Estado do Ceará | Fortaleza (CE) | 23/12/2015 |

ANEXO IV: Assistência a Eventos e Congressos Acadêmicos

| Nº | EVENTO | DATA | ORGANIZADOR | INSTITUIÇÃO | LUGAR |
|----|--|--|--|--|---------------------|
| 01 | V Conferencia Municipal de Cultura de Fortaleza | 11 - 13 de julho de 2013 | Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza | Prefeitura Municipal de Fortaleza | Fortaleza (CE) |
| 02 | III Conferencia Nacional de Cultura | 27 - 30 de novembro e 01 de dezembro de 2013 | Ministério da Cultura | Ministério da Cultura | Brasília (DF) |
| 03 | V Seminário Internacional de Políticas Culturais | 07 - 09 de maio de 2014 | Fundação Casa de Rui Barbosa | Ministério da Cultura | Rio de Janeiro (RJ) |
| 04 | Seminário Técnico para Elaboração dos Planos Setoriais e Territoriais de Cultura | 07 de abril de 2015 | Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza | Prefeitura Municipal de Fortaleza | Fortaleza (CE) |
| 05 | IV Encontro Internacional de Direitos Culturais | 05 - 09 de outubro de 2015 | Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Culturais | Universidade de Fortaleza | Fortaleza (CE) |
| 06 | I Fórum Nacional de Sistemas de Informações e Indicadores Culturais | 21 - 22 de outubro de 2015 | Secretaria de Políticas Culturais | Ministério da Cultura | João Pessoa (PB) |
| 07 | Oficina: Editais de Fortalecimento do SNC | 26 de outubro de 2015 | Secretaria de Articulação Institucional | Ministério da Cultura | Fortaleza (CE) |
| 08 | II Encontro Nacional de Gestores Municipais de Cultura | 02 - 03 de março de 2016 | Associação Brasileira dos Municípios / Ministério da Cultura | Associação Brasileira dos Municípios / Ministério da Cultura | Fortaleza (CE) |
| 09 | VI Conferencia Municipal de Cultura de Fortaleza | 06 - 09 de abril de 2016 | Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza | Prefeitura Municipal de Fortaleza | Fortaleza (CE) |
| 10 | V Encontro Internacional de Direitos Culturais | 03 - 08 de outubro de 2016 | Grupo de Estudos e Pesquisa em Direitos Culturais | Universidade de Fortaleza | Fortaleza (CE) |

ANEXO V: Relação de Ministros da Cultura (Citados na Pesquisa)

| Nº | NOME | INÍCIO DA GESTÃO | FIM DA GESTÃO | PRESIDENTE |
|----|----------------|------------------|---------------|---------------------------|
| 01 | Ney Braga* | 15/03/1974 | 30/05/1978 | Ernesto Geisel |
| 02 | Celso Furtado | 14/02/1986 | 28/07/1988 | José Sarney |
| 03 | Gilberto Gil | 01/01/2003 | 30/07/2008 | Luiz Inácio Lula da Silva |
| 04 | Juca Ferreira | 30/07/2008 | 31/12/2010 | Luiz Inácio Lula da Silva |
| 05 | Ana de Holanda | 01/01/2011 | 13/09/2012 | Dilma Rousseff |
| 06 | Marta Suplicy | 13/09/2012 | 11/11/2014 | Dilma Rousseff |
| 07 | Juca Ferreira | 01/01/2015 | 12/05/2016 | Dilma Rousseff |
| 08 | Marcelo Calero | 24/05/2016 | 12/11/2016 | Michel Temer |

(*) Ney Braga foi Ministro da Educação e Cultura.

ANEXO VI: Índice de Quadros e Figuras

| QUADRO | ASSUNTO |
|--------|--|
| Nº 1 | Entrevistas |
| Nº 2 | Ciclo das políticas Públicas – Perspectiva (re)construtiva |
| Nº 3 | Definição de Sistema |
| Nº 4 | Componentes do Sistema Nacional de Cultura |
| Nº 5 | Componentes obrigatórios do Sistema Nacional de Cultura |
| Nº 6 | Capítulos Plano Nacional de cultura |
| Nº 7 | Classificação das metas do Plano Nacional de Cultura |
| Nº 8 | Metas do Plano Nacional de Cultura analisados neste estudo |
| Nº 9 | Nº de UF e municípios com Política de Patrimônio 2004-2015 |
| Nº 10 | Nº de UF e municípios com Conselho de Patrimônio 2004-2015 |
| Nº 11 | Nº de UF e municípios com Secretaria de Cultura 2004-2015 |
| Nº 12 | Nº de UF e municípios com Política de Patrimônio 2010-2016 |
| Nº 13 | Fases do PNC e SNC (2003-2017) |
| FIGURA | ASSUNTO |
| Nº 1 | Ciclo das Políticas Públicas |
| Nº 2 | Identificação de Sistema |
| Nº 3 | Plano Estratégico – Setor Privado |
| Nº 4 | Plano Estratégico – Setor Público |
| Nº 5 | Linha do tempo – Sistema Nacional de Cultura |
| Nº 6 | Componentes do Sistema Nacional de Cultura |
| Nº 7 | Componentes do Sistema Estadual Distrito Federal |
| Nº 8 | Componentes do Sistema Municipal de Cultura |



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Faculdade de História e Geografia
Doutorado em Sociedade e Cultura:
História, Antropologia, Arte,
Patrimônio e Gestão Cultural