



COLEÇÃO CULT

Políticas culturais no governo Dilma

Antonio Albino Canelas Rubim,
Alexandre Barbalho & Lia Calabre (Org.)



Políticas culturais no governo Dilma



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITOR João Carlos Salles Pires da Silva

VICE-REITOR Paulo Cesar Miguez de Oliveira

ASSESSOR DO REITOR Paulo Costa Lima



E D U F B A

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Titulares

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El Hani

Cleise Furtado Mendes

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria do Carmo Soares Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo



CULT — CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

COORDENAÇÃO Clarissa Braga

VICE-COORDENAÇÃO Leonardo Costa

COLEÇÃO CULT

Políticas culturais no governo Dilma

Antonio Albino Canelas Rubim

Alexandre Barbalho

Lia Calabre

(Organizadores)

EDUFBA

SALVADOR, 2015

2015, autores.

Direitos para esta edição cedidos à edufba.

Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

FOTO ORIGINAL Artur Corumba,
disponível em: < <http://www.freeimages.com/photo/senado-federal-1451929> >.
Acesso em: 6 ago. 2015

REVISÃO Eduardo Ross

DIAGRAMAÇÃO Théo Charles

NORMALIZAÇÃO Equipe da EDUFBA

Ficha Catalográfica: Fábio Andrade Gomes - CRB-5/1513

P769

Políticas culturais no governo Dilma / Antonio Albino Canelas Rubim,
Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Organizadores. – Salvador: EDUFBA, 2015.
281 p. : il. – (Coleção Cult)

ISBN: 978-85-232-1385-5

1. Política cultural - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Brasil - Política e governo - 2011-2014. 4. Brasil. Presidente (2011-2014 : Dilma Rousseff). I. Rubim, Antonio Albino Canelas. II. Barbalho, Alexandre. III. Calabre, Lia.

CDU: 008:32(81)

EDITORA FILIADA À:



EDUFBA Rua Barão de Jeremoabo, s/n – *Campus* de Ondina,
Salvador – Bahia CEP 40170-115 tel/fax (71) 3283-6164
www.edufba.ufba.br edufba@ufba.br

SUMÁRIO

9

Apresentação

Antonio Albino Canelas Rubim

Alexandre Barbalho

Lia Calabre

11

Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado

Antonio Albino Canelas Rubim

33

Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014

Lia Calabre

49

O Segundo Tempo da Institucionalização: O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma

Alexandre Barbalho

69

A construção dos Planos Estaduais de Cultura, uma análise desenvolvida em diferentes estados da Federação

Eloise Helena Livramento Dellagnelo

Rosimeri Carvalho da Silva

Aline Van Neutgem

Carlos Eduardo Justen

97

Direitos Culturais no Governo Dilma: 7 Pecados do Capital, 7 Virtudes do Social

Francisco Humberto Cunha Filho

Mário Ferreira de Pragmácio Telles

Rodrigo Vieira Costa

127

Políticas Públicas de Leitura – O PNLL

José Castilho Marques Neto

145

As políticas econômico-culturais no (do) governo Dilma: o Vale-Cultura e a expansão do mercado editorial brasileiro

Elder P. Maia Alves

Carlos A. Souza

173

Uma nova agenda para a cultura: o discurso da economia criativa no governo Rousseff

Ruy Sardinha Lopes

201

Economia criativa e trabalho cultural: notas sobre as políticas culturais brasileiras nos marcos do capitalismo contemporâneo

João Domingues

Guilherme Lopes

225

Brasil Criativo e Brasil sem Miséria: um encontro possível?

Tereza Ventura

A tese do custo amazônico, o novo desenvolvimento e a política cultural
do primeiro governo Dilma

Fábio Fonseca de Castro

Marina Ramos Neves de Castro

Apresentação

As gestões de Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010) no governo Lula, com (muitos) acertos e (alguns) erros, colocaram as políticas culturais em um expressivo patamar, nacional e internacional, nunca antes alcançado pelo Ministério da Cultura no país. Elas enfrentaram as tristes tradições – ausências, autoritarismos e instabilidades – que marcaram a trajetória das políticas culturais nacionais e inauguraram vigorosas políticas culturais em diversas áreas.

Com a vitória de Dilma, do Partido dos Trabalhadores, representando o mesmo projeto político, a expectativa criada foi de continuidade e

renovação de tais políticas culturais. Terminado o primeiro mandato de Dilma Rousseff, necessário analisar e avaliar as políticas culturais empreendidas por seu governo através das ministras Ana de Hollanda (2011-2012) e Marta Suplicy (2012-2014).

Este livro tem esta finalidade. Ele foi construído através do convite a um conjunto de estudiosos, provenientes de diversas instituições e regiões do país, para que, livremente, escolhessem os aspectos a serem tratados e desenvolvidos em seus textos. A opção de não atribuir a cada estudioso um tema determinado permitiu que a escolha de cada um recaísse sobre a temática que avaliasse como mais significativa para ser tratada. Daí a ênfase em alguns tópicos, em detrimento de outros.

Escrito quase no calor da hora, o livro nunca teve pretensão de analisar todos os aspectos das políticas culturais desenvolvidas no primeiro mandato do governo Dilma. Por certo, lacunas importantes estão presentes nele, a exemplo do programa Cultura Viva, das políticas de audiovisual, das culturas digitais, das conexões entre cultura e educação. O livro pretende estimular novas análises e uma atitude permanente de acompanhamento crítico das políticas culturais no Brasil.

*Antonio Albino Canelas Rubim
Alexandre Barbalho
Lia Calabre*

Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado

*Antonio Albino Canelas Rubim**

Contexto Inicial

A reflexão sobre as políticas culturais no governo Dilma deve considerar a história destas políticas no mundo e, mais especificamente, no país. No plano internacional, cabe registrar a retomada das políticas culturais, desde o final dos anos 1990, marcadas pelo olhar da diversidade cultural. (KAUARK, 2009; RUBIM, 2009) No caso brasileiro, duas chaves analíticas associadas podem ser acionadas, revisitando estudos anteriores realizados. De um lado, as três tristes tradições que marcam a história das políticas culturais nacionais: ausências, autoritarismos e instabilidades. (RUBIM, 2007) De outro

* Pesquisador do CNPq e do CULT. Professor do Pós-Cultura do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da UFBA.

lado, os enfrentamentos e os limites das políticas culturais empreendidas no governo Lula. (RUBIM, 2010; RUBIM, 2011)

As três tristes tradições, antes referidas, iluminam a trajetória e a situação atual das políticas culturais no Brasil. O termo “ausências” expressa a falta de políticas culturais e, mais recentemente, a atitude do Estado em abdicar de desenvolver políticas em prol de uma regulação da cultura pelo mercado. A noção de autoritarismo associa políticas culturais aos governos ditatoriais e também aos laços autoritários presentes na sociedade, inclusive em momentos democráticos. Ela implica no desconhecimento, perseguição e aniquilamento de culturas e na exclusão do acesso a determinadas modalidades culturais. A terceira tradição, vinculada às anteriores, anota instabilidades derivadas de fatores como: descontinuidades, fragilidades institucionais, repressão etc.

Nos estudos citados sobre o governo Lula foram analisados os enfrentamentos destas três tristes tradições e os limites das políticas culturais desenvolvidas por Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010). Gilberto Gil enfatizou o papel ativo do Estado e propôs poeticamente que “[...] formular políticas culturais é fazer cultura”. (GIL, 2003, p. 11) Ele fez críticas à nova modalidade de ausência, que caracterizou a gestão de Francisco Weffort, consubstanciada nas leis de incentivo. (GIL, 2003) O Ministério afirmou que seu público era a sociedade, e não apenas artistas e profissionais ligados ao patrimônio. O diálogo com a sociedade permitiu enfrentar os autoritarismos. Formular e realizar políticas culturais em circunstâncias democráticas conformou a agenda do Ministério.

A contraposição aos autoritarismos se realizou através da ampliação do conceito de cultura. (GIL, 2003) Ela abriu as fronteiras do ministério para outras modalidades de cultura: populares; afro-brasileiras; indígenas; de gênero; de orientações sexuais; das periferias; audiovisuais; digitais etc. (BRASIL, 2005; BRASIL, 2006) Diversas políticas e atividades desenvolvidas tornaram-se emblemáticas neste cenário. Iniciativas da Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural

atenderam as culturas populares, indígenas e ciganas. (AMORIM, 2013) A Secretaria do Audiovisual chegou às pequenas cidades brasileiras através do Revelando Brasis e com o DOC-TV ela articulou televisões públicas de todo país, além de interagir com alguns países da América Latina e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A construção de uma televisão pública nacional esteve no foco do Ministério. (ROCHA, 2014) Pronunciamentos, atividades, editais e eventos acolheram de modo pioneiro as culturas digitais. (COSTA, 2011; RUBIM; RUBIM, 2015; SAVAZONI; COHN, 2009)

O programa Cultura Viva ganhou imensa visibilidade nacional e internacional, com seus pontos, pontões e pontinhos de cultura. Ocupando um lugar de destaque, ele alargou a base social do Ministério, incorporando comunidades até então desassistidas e sem nenhuma relação cultural com o Estado Nacional brasileiro. Esta ampliação da base de atuação e legitimação do Ministério expressou a vertente democrática e antiautoritária assumida pelo governo. O ministério manteve diálogo, por vezes frágil, com o pessoal das artes e do patrimônio, públicos históricos das políticas culturais, mas se abriu para uma diversidade de comunidades espalhadas pelo campo cultural e pelo país.

A opção por construir políticas públicas, associada à abertura de horizontes, emergiu como uma marca do governo Lula na área da cultura. Proliferaram discussões, seminários, câmaras setoriais e conferências, a exemplo das Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), primeiras realizadas na história do país. As políticas culturais se constituíram como políticas públicas porque foram baseadas em debates e deliberações negociadas com a sociedade e suas comunidades culturais. Institucionalidade e organização cultural se desenvolveram de modo acelerado.

As políticas públicas deram substrato à construção de políticas de Estado, que transcendem governos e possibilitam políticas nacionais de prazos mais longos. Dois dispositivos adquirem destaque nesta perspectiva: o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC). A aprovação do PNC, em 2010, pelo Congresso Nacional

(Emenda constitucional nº 48/2005) se contrapôs à tradição das instabilidades, dada sua vigência prevista para 10 anos. A construção do SNC, iniciada naqueles anos, em conjunto com estados, municípios e sociedade civil, buscando uma perspectiva federativa, visou consolidar estruturas e políticas, pactuadas e complementares, que viabilizassem a existência de programas de longo prazo, não submetidos às intempéries conjunturais. A articulação e sintonia fina entre PNC e SNC, nem sempre realizada, aparece como desafio neste horizonte.

Três outros fatores tiveram especial significado para a construção do Ministério. Primeiro, a ampliação continuada do orçamento do Ministério: de 0,14% para quase 1% do orçamento nacional. Segundo, a permanência do mesmo projeto político-cultural, encarnado em Gilberto Gil e Juca Ferreira, durante os oito anos do presidente Lula. Tal manutenção pode ser interpretada como compromisso com a continuidade das políticas empreendidas. Terceiro, o diálogo com poderes públicos, instituições estatais e comunidades culturais, nacionais e internacionais alcançado pelo Ministério, a exemplo dos canais de participação abertos no país e da atuação internacional do Brasil, como ocorreu na luta pela aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco, em 2005. (KAUARK, 2009)

A conjunção de todos estes fatores colocou o Ministério em um patamar político, econômico e social nunca antes alcançado no Brasil. A sua anterior trajetória prejudicada compreendia uma conjunção paradoxal: instabilidade nos seus primeiros nove anos, decorrentes de sua criação, extinção e recriação, e da passagem de dez dirigentes diferentes no seu comando nestes nove anos, e estabilidade nos oito anos seguintes, quando abdicou de desenvolver políticas culturais próprias, transferindo ao mercado a responsabilidade pela cultura brasileira através das leis de incentivo, ainda que os recursos acionados fossem quase integralmente do Estado Nacional. Pode-se aventar a hipótese que o patamar alcançado, em contraste com o anterior

itinerário prejudicado, praticamente reinventou política e socialmente o Ministério da Cultura no Brasil.

O Ministério, com avanços visíveis em muitas áreas, também apresentou limites, como no financiamento à cultura, que continuou subordinado de modo unilateral e perigoso às leis de incentivo. Apesar de debates realizados desde 2003, o Ministério só em 2010 – último ano de governo e ano de eleições presidenciais – enviou ao Congresso Nacional proposta para redesenhar o processo de financiamento. A demora inviabilizou a resolução deste tema no governo Lula. Ou seja, as políticas de financiamento não se adequaram às novas políticas para a diversidade cultural, o que dificultou sua implantação. O descompasso entre elas emergiu como problema relevante, a ser enfrentado.

Apesar das diversas tentativas do Ministério da Cultura – em visível contraposição às atitudes conservadoras do Ministério das Comunicações nos governos Lula (LIMA, 2012) –, as desconexões entre políticas de cultura e de comunicação permaneceram evidentes. De modo semelhante, as distâncias entre as políticas culturais e educacionais persistiram. Tais dissociações das políticas de cultura, educação e comunicação deprimiram os impactos e as potencialidades das mudanças acontecidas nos anos 2003-2010.

A aprovação do PNC em 2010 constituiu um grande êxito, pois foi o primeiro plano de cultura construído no Brasil em um ambiente democrático. A deliberação no último ano de governo deixou em aberto sua implantação. Ela ficou agravada pela desarticulação dos processos de construção do PNC e do SNC, os quais ocupam espaços institucionais distintos no próprio Ministério. (FELIX, 2008) Os canais de participação da comunidade cultural e da sociedade civil, conformados no período sem a presença efetiva do SNC, apresentaram fragilidades, inclusive para sua continuidade.

A concentração dos equipamentos do Ministério, apesar da certa nacionalização das suas atividades através de programas como o Cultura Viva, persistiu e continuou a ser problema, porque ela impede uma

distribuição mais equitativa de recursos humanos, materiais e financeiros. A dificuldade de equacionar tal herança não pode fazer esquecer a necessidade de democratizar seus equipamentos, social e regionalmente. A ampliação do número de representações regionais do Ministério não reverteu esta histórica concentração, de modo significativo.

O próprio Programa Cultura Viva, que através de seus pontos e pontões de cultura invadiu o Brasil, não deixou de apresentar questionamentos. Seus problemas foram atribuídos a dificuldades de gestão e à fragilidade dos novos agentes em atender a certas normas administrativas, como as complexas prestações de conta. Em verdade, os problemas acontecidos derivavam, antes de tudo, da inadequação dos procedimentos do Estado brasileiro para acolher de modo democrático e satisfatório os novos agentes culturais incluídos, em geral oriundos de camadas da população excluídas historicamente das políticas setoriais e culturais do Estado brasileiro.

A carência de pessoal e sua qualificação também inibiram as novas políticas. Aliás, a formação aparece como uma das demandas mais priorizadas pelo campo cultural nas conferências nacionais, estaduais, territoriais, municipais e setoriais. Tais reivindicações ainda não foram atendidas de modo substantivo pelo poder público. A instituição de um sistema nacional de formação e qualificação em cultura, inserido dentro do SNC, por certo, aparece como relevante alternativa a esta situação.

As limitações apresentadas não obscureceram o caráter inovador das políticas culturais instaladas no governo Lula. A persistência de alguns dos problemas e limites demonstrou como a herança das três tristes tradições marca e prejudica a vida cultural brasileira. Ficou evidente a necessidade de continuidade e de invenção de novas políticas para superar tais tradições de modo definitivo. Não resta dúvida que as políticas implantadas na cultura nas gestões de Gilberto Gil e de Juca Ferreira colocaram a atuação do Estado Nacional em patamar superior, distante das três tristes tradições que marcaram, de modo tão cruel, a trajetória das políticas culturais nacionais no país.

Políticas de cultura no primeiro governo Dilma

Manter conquistas, superar lacunas e consolidar as inovadoras políticas culturais deveriam ser metas do primeiro governo Dilma no campo da cultura. As ambiguidades e dificuldades apresentadas pelas gestões ministeriais de Ana de Hollanda e Marta Suplicy, em angulações distintas, dificultaram e até bloquearam tais caminhos. As descontinuidades e mesmo as continuidades das políticas desenvolvidas abrangeram muitas e diferentes áreas de formulação e atuação do Ministério. Impossível tratar todas elas neste texto. Necessário, por conseguinte, selecionar algumas delas, consideradas mais reveladoras, para desvelar as políticas desenvolvidas ou não. Os critérios considerados para a escolha dos programas balizadores da análise levaram em consideração a centralidade ou a repercussão destes programas no conjunto das políticas culturais implantadas, bem como sua inscrição no enfrentamento das tristes tradições e das lacunas anotadas.

A abrangência assumida pelo Ministério da Cultura na gestão Lula representou um grande desafio para a continuidade e para a articulação das infundáveis veredas trilhadas. Dar contemporaneidade ao Ministério exigia ter capacidade para consolidar as dimensões centrais do trabalho realizado e, simultaneamente, acolher outras constelações, derivadas de novas demandas da sociedade e da atualidade. A continuidade tornou-se crucial para a maioria dos programas e projetos em andamento e, em especial, para aqueles que adquiriram visível centralidade: SNC; PNC; relações entre políticas de cultura, educação e comunicação; política nacional de financiamento; Programa Cultura Viva, dentre outros. Mas as lacunas também exigiam ser tratadas, como, por exemplo, uma política para as artes que assumisse os deslocamentos acionados pelo Ministério e que se mostrasse capaz de esboçar horizontes acolhedores para as artes e os artistas, sem deixá-los totalmente à mercê das leis de incentivo.

Na contramão da instabilidade das gestões ministeriais de Ana de Hollanda e Marta Suplicy, algumas políticas estruturantes e de grande

impacto para a estabilidade das políticas culturais se mantiveram e foram continuadas, mesmo com limitações, devido aos abalos de políticas culturais que ocorreram na passagem da gestão de Juca Ferreira para a de Ana de Hollanda e dela para Marta Suplicy. A dramática convivência de continuidades e rupturas marcou o primeiro mandato de Dilma no campo cultural. Cabe revisitar alguns destes programas e suas tensões imanentes.

O PNC, aprovado com 14 diretrizes, 36 estratégias e 275 ações foi retrabalhado, de modo participativo e criterioso, com a definição focada de 53 metas a serem alcançadas em 10 anos (BRASIL, 2012). Isto tornou mais viável sua efetiva implantação, desafio colocado para a gestão Dilma e para o primeiro governo pós-Dilma, pois o PNC tem validade até 2020. Através do Programa Nacional de Fortalecimento Institucional de Órgãos Gestores de Cultura, de 2012, o Ministério apoiou estados e municípios, em parceria com as Universidades Federais da Bahia e de Santa Catarina, na elaboração de planos estaduais e municipais de cultura, e contribuiu para dotar muitos entes federativos de planos culturais. Como o PNC prevê, em lógica federativa, planos estaduais, municipais e setoriais de cultura, a adesão dos entes governamentais, da sociedade e das comunidades culturais torna-se essencial para o sucesso do PNC.

Na contramão, algumas temáticas incorporadas no PNC observam um desenvolvimento raquítico, bastante aquém do necessário para alcançar as metas fixadas nos 10 anos de vigência do plano. O Programa Cultura Viva e a formação em cultura emergem como exemplos emblemáticos deste ritmo insuficiente, apesar da nítida centralidade adquirida por estes temas no contexto das políticas culturais necessárias. Além disto, a implantação plena do PNC teve dificuldades, pois seu andamento guarda íntima relação com o desenrolar do SNC, ainda embrionário naquele momento.

A aprovação do SNC pelo Congresso Nacional em 2012, com sua consequente inclusão na Constituição Federal, se constituiu em

instante privilegiado para deslançar o sistema e consolidar o plano. Mas a regulamentação da lei patinou entre o Ministério e a Casa Civil. Ela continua ainda sem resolução. Respondendo a pressões do Fórum dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura para experimentar o funcionamento efetivo do SNC, o Ministério propôs um edital acanhado em termos de verbas, de alcance reduzido a poucos estados e de repercussão diminuta. O programa Brasil de Todas as Telas, lançado no mesmo ato pela presidenta Dilma, dominou o evento, inclusive pela imensa disparidade dos recursos acionados. Apesar das dimensões acanhadas, o edital adquiriu valor simbólico inestimável, pois se configurou como um dos primeiros dispositivos construídos para dar substância ao SNC em termos de colaboração federativa.

O SNC requer sistemas estaduais e municipais de cultura. Ele, por excelência, constitui uma expressão de políticas federativas de cultura. Nesta constelação, o SNC adquire cristalina centralidade. O ministério se esforçou bastante para ampliar o número de estados e municípios que se integraram ao sistema. Hoje ele abrange todos os estados e mais de 2.500 municípios. Números, sem dúvida, significativos, que expressam potentes mobilizações e interesses do campo cultural. A alta adesão implica uma imensa expectativa acerca de sua efetividade. A equação para realização deste dispositivo federativo não parece simples, mesmo porque os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), que devem irrigar o SNC, se encontram em nível muito baixo. Ainda que o SNC não deva ser reduzido apenas a uma agência de repasse de recursos, eles têm papel relevante para animar o sistema. Caso o SNC não ganhe vida em prazo relativamente curto, o desgaste do Ministério será acentuado.

A discussão acerca das responsabilidades diferenciadas da União, dos estados e dos municípios no SNC não avançou. Este passo assume importância, pois na atualidade todos os entes federativos podem desempenhar praticamente todas as atividades no campo da cultura. Como esta atuação, muitas vezes, assume um caráter concorrente, a situação resulta como potencialmente problemática e ilógica.

A definição pactuada de responsabilidades, neste contexto, torna-se imprescindível para fazer prevalecer uma atitude de complementariedade, como pressupõe a lógica federativa do sistema.

O SNC requer recursos financeiros, definição democrática de responsabilidades entre os entes federativos e também recursos humanos. Não por acaso a demanda por formação em cultura tem sido uma prioridade constante nas conferências nacionais, setoriais, estaduais e municipais de cultura. Vários passos foram dados neste horizonte com a instalação de diversos cursos para capacitação de gestores culturais em vários estados, apoiados pelo Ministério. O SNC, entretanto, reivindica uma atuação mais substantiva que reúna o Ministério da Cultura com outros entes públicos federais, estaduais e municipais e com a sociedade civil, para traçar um programa nacional de formação e qualificação à altura do requerido pelo SNC. Uma rede nacional de formação e qualificação em cultura aparece como alternativa pertinente para equacionar este tema. Uma rede que, em trabalho colaborativo com o Ministério, configure uma política de formação, estimule e crie cursos de extensão, especialização, graduação e pós-graduação em cultura e incentive a crítica e os estudos em cultura. A formação pode dar mais substância ao SNC, um dos desafios hoje colocados para legitimar o sistema.

O PNC e o SNC continuaram sendo trabalhados em lugares institucionais distintos no Ministério, com ritmos de implantação diferenciados e desarticulados. Tal desconexão institucional e temporal afetou o desenvolvimento necessariamente combinado destas duas dimensões estruturantes. O desenvolvimento sincronizado deles torna-se condição para colocar as políticas culturais nacionais em outro horizonte (de estabilidade) no país.

Desde a perversa instalação das leis de incentivo, que contaminaram toda a arquitetura institucional de financiamento à cultura, existem graves problemas neste registro. As leis de incentivo, na sua singular configuração brasileira, sofrem a tentação de esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas

culturais. Elas deprimem a democracia ao introduzir uma potente distorção no poder de decisão do Estado e do mercado no uso das verbas públicas. Elas passaram a ser, na prática, decididas pelas empresas e seus departamentos de marketing. A ausência de uma nova política de financiamento corrói as iniciativas do ministério, inclusive aquela primordial de fazer o Estado assumir um papel mais ativo na cultura, além de criar obstáculos consideráveis para a preservação e promoção da diversidade cultural, devido à incompatibilidade entre políticas culturais e de financiamento.

A complexidade do campo, em especial depois da adoção do conceito ampliado de cultura, exige políticas de financiamento plurais e adequadas às singularidades da cultura. Elas devem ter capacidade de satisfazer de modo universal as demandas do campo, o que não acontece com as leis de incentivo, voltadas para atender, de modo concentrado e prioritário, os interesses do mercado e das modalidades de cultura associadas a ele. A urgente tarefa de imaginar e implantar novas modalidades de financiamento sintonizadas com as políticas de diversidade cultural, que tenham a capacidade de universalizar o atendimento às múltiplas demandas das comunidades e personalidades, agora instadas a participar de tais políticas culturais, ainda não se concretizou no governo Dilma.

A política de financiamento foi esquecida e desconsiderada de modo preocupante. Hoje as leis de incentivo representam cerca de 80% do financiamento do Estado Nacional para a cultura no Brasil e o FNC perfaz apenas aproximadamente 20% do financiamento. Esta composição da política de financiamento, que sintomaticamente permaneceu sem mudanças nos últimos 12 anos, coloca em perigo as políticas para a diversidade cultural, implantadas desde 2003, e inviabiliza o desenvolvimento do SNC, que não pode prescindir de recursos públicos federais, dentre outros, para a sua construção. Ampliar o financiamento à cultura via FNC é imprescindível para a superação destes dois e de muitos outros entraves para consolidar o SNC e as políticas nacionais de

diversidade cultural. A lei do Pró-Cultura, enviada pelo ministro Juca Ferreira ao Congresso Nacional, depois de tantas alterações efetuadas por deputados e senadores, a depender do que for aprovado, pode não resolver a contento esta delicada questão. Além da forte ampliação de seus recursos, mudanças no FNC tornam-se imperiosas.

Uma política de financiamento, submetida à política pública nacional de cultura, deve garantir: 1. Papel ativo e poder de decisão do Estado sobre as verbas públicas; 2. Mecanismos simplificados de acesso aos recursos, respeitadas as exigências de acompanhamento responsável e rigoroso na utilização dos recursos públicos; 3. Instâncias democráticas e republicanas de deliberação acerca dos financiamentos; 4. Distribuição justa dos recursos, considerando variedade de áreas culturais, segmentos sociais e regiões; 5. Modalidades diferenciadas de financiamento em sintonia com os tipos distintos de manifestações culturais, acionando, por exemplo: empréstimo, micro-crédito, fundo perdido, fundo de investimento, mecenato, marketing cultural, financiamento colaborativo e outras modalidades a serem imaginadas; 6. Ampliação dos recursos do FNC e sua regulamentação, garantindo a destinação exclusiva de seus recursos para atividades culturais da sociedade e assegurando uma seleção realizada de modo democrático e republicano por pares reconhecidos pelo campo cultural; 7. Divulgação ampla de todos os mecanismos de financiamento do Estado Nacional, visando informar e incorporar novos agentes, grupos e comunidades culturais.

O tema do fomento à cultura não se esgota com a necessidade de um novo sistema de financiamento. Imprescindível aumentar em muito o volume de recursos destinados à cultura. O (des)prestígio do Ministério no governo Dilma pode ser medido pelo baixíssimo orçamento destinado e executado em 2014. Assim, novas alternativas de recursos devem ser acionadas e imaginadas. Nesta perspectiva, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 150, que prevê um mínimo de dois por cento para a cultura do orçamento federal, um e meio por cento dos orçamentos estaduais e um por cento dos orçamentos municipais,

atualmente em tramitação no Congresso Nacional, sem dúvida, aparece como dispositivo essencial a ser conquistado para consolidar o desenvolvimento e a construção institucional do campo da cultura, mesmo que esta meta exija muita negociação, esforço e luta. Apesar de ser um das reivindicações mais expressivas da III Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, a PEC continua parada no Congresso Nacional, agora sob uma nova numeração.

Na esfera do financiamento à cultura deve ser lembrada a continuidade da construção do Vale-Cultura. Iniciado nas gestões Gil e Juca, ele teve sua tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional impulsionadas pelo Ministério, em especial na gestão Marta Suplicy. Ainda com pouca repercussão financeira, esta nova modalidade de financiamento representa uma inovação na esfera das políticas culturais no Brasil, quase sempre voltadas para a criação e produção, pois se trata de uma política atenta e orientada pelo consumo. Ela faz parte do processo de tornar as políticas de financiamento mais plurais, adequadas à complexidade do campo cultural.

As articulações das políticas de cultura com algumas áreas afins encontram-se em situações muito diferenciadas. Com relação à comunicação, elas estão paralisadas e até sofreram visíveis retrocessos, por conta da continuada rendição do Ministério das Comunicações aos interesses dos segmentos dominantes neste setor (LIMA, 2012) e agora também pela inanição do próprio Ministério da Cultura. Ele, no governo Lula, teve iniciativas inovadoras e promissoras, a exemplo da ANCINAV, DOC-TV, Programa Revelando Brasil e a televisão pública. O projeto da ANCINAV foi engavetado, o DOC-TV e o Revelando Brasil perderam fôlego e o processo de implantação da televisão pública escanteou as pessoas provenientes do Ministério da Cultura. (ROCHA, 2014) O retrocesso das iniciativas no campo da comunicação e afins, como as culturas digitais e os direitos autorais, marcou as gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy. O retorno de dirigentes,

exonerados na primeira gestão, não conseguiu reverter este quadro de modo pronunciado na segunda gestão do governo Dilma.

Na esfera da educação, as articulações caminharam de maneira diversa. Alguns programas, começados na gestão Ana de Hollanda e continuados por Marta Suplicy, deram passos para uma cooperação mais substantiva entre os dois ministérios, bastante afastados desde a separação institucional entre eles acontecida em 1985, com a criação do Ministério da Cultura. Programas como o Mais Cultura nas Escolas, Mais Cultura nas Universidades e outros representaram bons exemplos na perspectiva de consolidar uma articulação mais consistente entre as políticas de cultura e de educação. Sem dúvida, o desenvolvimento de programas conjuntos entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura representou uma das mais substantivas inovações do governo Dilma. Mas, para alcançar sua plenitude, eles necessitam de mais discussão crítica, trabalho colaborativo e acompanhamento rigoroso de equipes conjuntas dos dois ministérios e da sociedade, que não desconheçam, inclusive, alguns problemas gerados por estes projetos. (LÜNING, 2013)

A incompreensão do lugar de centralidade ocupado pelo Programa Cultura Viva nas políticas culturais nacionais tem marcado a atuação do Ministério da Cultura no período pós-governo Lula. Os impasses do Programa, muitas vezes atribuídos principalmente a problemas de gestão, prestação de contas e fragilidade dos novos agentes culturais incorporados, já haviam aflorado nas gestões de Gilberto Gil e de Juca Ferreira, pois a nova relação cultural democrática instituída entre o Estado Nacional e as comunidades culturais, agora incluídas, não foi acompanhada pela necessária imaginação e construção de procedimentos alinhados para viabilizar de modo satisfatório tais conexões. Ou seja, não aconteceram reformas democratizantes no Estado que garantissem processos adequados e republicanos de relacionamento entre segmentos antes excluídos de relações culturais e o Estado federal.

Em contraste com a criação de programas inspirados no Cultura Viva em muitos países, no Brasil ele praticamente esteve paralisado, mergulhado na tentativa de resolução dos problemas detectados e assumidos, quase sempre, como dificuldades, nada desprezíveis, de gestão e prestação de contas. Não foram até hoje devidamente equacionados os dilemas decorrentes da necessária democratização do Estado para possibilitar a relação republicana e substantiva com as comunidades estimuladas a participar e reconhecidas como Pontos de Cultura. O lugar estratégico do Cultura Viva na ampliação da base social do Ministério nunca foi devidamente compreendido pelas gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy. O programa quase entrou em colapso, com evidentes riscos de retrocesso. A aprovação da Lei Cultura Viva pelo Congresso Nacional, apesar de sua relevância, enfrenta, com limitações, este tema. A reforma democrática e republicana dos procedimentos do programa continua a solicitar a devida atenção e resolução pelo poder público. A meta, inscrita no PNC, de alcançar 15 mil Pontos de Cultura em 2020 parece comprometida, caso não aconteça uma urgente e ágil revisão destes processos.

Cabe ressaltar que o Programa Cultura Viva, construído inicialmente sem contemplar uma equação federativa, inclusive à margem da discussão e implantação do SNC, como programa apenas do Ministério, foi depois modificado com a inclusão dos estados e de alguns municípios, a exemplo de capitais, como cogestores do programa. Entretanto, também esta parceria precisa ser equacionada de maneira mais satisfatória. Por exemplo, no chamado processo de redesenho do Cultura Viva, acontecido no governo Dilma, estados e municípios, agora corresponsáveis pelo programa, estiveram alijados da discussão até reivindicarem sua participação. Em uma equação mais federativa, o Programa Cultura Viva pode ser um dos pilares mais atrativos e consistentes do SNC. Tal conexão, no entanto, ainda não se esboçou.

Lacunas oriundas das gestões Gil e Juca, como a ausência de uma política para as artes na nova circunstância construída, não foram

enfrentadas. Ana de Hollanda retornou ao tema, mas não para repensá-lo em um novo horizonte, como necessário, mas tentando recuperar o antigo lugar das artes e dos artistas, em visível tensionamento com a ampliação verificada no conceito de cultura e com as políticas culturais implantadas. A crise vivida pela Fundação Nacional das Artes (FUNARTE) evidenciou indefinições, ausências de formulações e de ações, falta de políticas específicas para artes e artistas mais que problemas de outras ordens. O tema das políticas para artes e artistas continua em aberto, exigindo resoluções neste novo período de governo. Não ocorreu o enfrentamento de antigas lacunas e novas dificuldades se insinuaram em esferas antes contempladas, como aconteceu com as culturas digitais. O retrocesso neste ambiente foi marcante. (RUBIM; RUBIM, 2015).

Observações finais

O itinerário percorrido, apesar de não trafegar por todas as múltiplas veredas abertas pelo Ministério, navegou pelas trilhas consideradas mais expressivas e de maior centralidade das políticas culturais desenvolvidas no primeiro governo Dilma. De imediato, uma constatação se impõe: o caráter turbulento do percurso, com pronunciadas indecisões, descontinuidades, continuidades, retrocessos e avanços. Algo não esperado em uma gestão comprometida com a manutenção do projeto político que ascendeu ao governo federal em 2003.

A abertura de horizontes e as conquistas acontecidas nos períodos de Gilberto Gil e Juca Ferreira, mesmo considerados os problemas anotados no texto, sugeriam um caminho mais fluído, capaz de aprofundar os programas existentes, de buscar complementá-los e de imaginar novos projetos para superar as lacunas detectadas. Ou seja, uma intervenção político-cultural, que combinasse continuidade e criatividade para consolidar as inovadoras políticas culturais desenvolvidas.

Em vez disto, o tortuoso percurso se caracterizou por altos e baixos, ações e paralisias, por vezes desconexas e até contraditórias.

Na gestão Ana de Hollanda, atitudes iniciais, em dissonância com as políticas anteriores, alimentaram conflitos já presentes no processo de indicação para a direção do Ministério. Temas como direitos autorais, culturas digitais, Pontos de Cultura e política para artes estiveram no centro da discórdia. O clima conturbado se estendeu por praticamente toda gestão. O reduzido manejo político dificultou diálogos e interditou alternativas. A frágil força política fez declinar o patamar de formulação e atuação atingido pelo Ministério da Cultura no governo Lula. Apesar deste quadro, a equipe do Ministério viabilizou a continuidade de programas relevantes, a exemplo do PNC e do SNC; potencializou outros, como a interação entre cultura e educação; e inaugurou em algumas dimensões, como, por exemplo, na economia criativa. Como não havia acúmulo prévio e discussões substantivas, coube um esforço praticamente inaugural nesta esfera.

A gestão Marta Suplicy teve características bem distintas. Os acenos iniciais e a força política da nova ministra faziam antever a possibilidade de superar conflitos e retomar políticas. A aprovação do SNC e do Vale-Cultura demonstraram poder político. Aparentemente, temáticas como direitos autorais, culturas digitais e mesmo Pontos de Cultura seriam enfrentados e retomados, o que só aconteceu com alguns casos. Mas a força política não se traduziu em compromisso efetivo com políticas culturais, nem se expressou em superação de entraves e em conquistas. A concentração de poder implicou em fragilizar a equipe dirigente, quase toda substituída. A alta rotatividade da secretaria executiva emergiu como símbolo dos momentos difíceis vividos pelo Ministério. O privilegiamento dos interesses políticos mais imediatos da ministra tomou o lugar da reanimação das políticas culturais e da retomada do patamar antes alcançado pelo Ministério. Em 2014, de modo cabal, o orçamento escancarou o patamar rebaixado do Ministério da Cultura.

O complexo e tumultuado processo vivido pelo Ministério, por certo, possibilita avaliações diferenciadas e polêmicas acerca das possíveis continuidades e descontinuidades, mas ele impõe outra constatação: o patamar político e cultural alcançado pelo Ministério nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira foi visivelmente deprimido. A forte presença na cena pública se quedou comprometida. O espaço ocupado pela cultura no governo nacional se restringiu. A intensa interação com a sociedade civil e, em especial, com as comunidades culturais, e com a sociedade política, nacional e internacional, ficou debilitada. As políticas culturais subsistiram pela potência de sua assimilação pela sociedade e pela persistência de alguns dirigentes no Ministério, o que tornou irreversível sua continuidade, mas em níveis desacelerados. O Ministério, que havia ocupado um lugar nunca antes alcançado, voltou a patamares que se imaginava estarem superados.

Deste modo, a explicação dos desníveis da atuação do Ministério da Cultura nos governos Lula e Dilma não pode ser reduzida à polarização acerca da continuidade ou não das políticas culturais desenvolvidas, mas incorporar a ideia de um patamar de intervenção diferenciado como chave explicativa da desigual atuação. O patamar de intervenção pode ser pensado agregando inúmeras variáveis, dentre elas: força política do ministro; visibilidade do ministro; qualidade e sintonia da equipe dirigente; trânsito na sociedade política; trânsito na sociedade civil; diálogo com a sociedade; articulação com partidos políticos; interação com sociedade civil e com comunidades culturais; legitimidade; representatividade; capacidade de formulação de políticas públicas; iniciativas político-culturais; competência na implantação de políticas; acionamento de interesses; atendimento de demandas; mobilização de segmentos culturais.

A depressão do patamar alcançado pelo Ministério, sobretudo, afeta o espaço da cultura no processo de transformações democráticas em curso no Brasil. A expressiva inclusão social e econômica de milhões de brasileiros, revertendo políticas seculares de desigualdade e exclusão,

mudando o país, não pode se completar se não for acompanhada: pela inclusão cultural, que permita aos brasileiros ter acesso ao consumo e fruição de determinadas modalidades de cultura altamente elitizadas no país; pelo reconhecimento e valorização das diferentes manifestações simbólicas existentes no país, a exemplo das culturas populares, regionais, étnicas, etárias, de gênero, de orientações sexuais e de segmentos sociais; pela promoção e preservação da diversidade cultural, através de políticas de financiamento adequadas e da democratização da comunicação; pelo desenvolvimento de políticas públicas de cultura, que brotem de debates e deliberações públicas e que assegurem cidadania e direitos culturais; pela hegemonia de uma cultura cidadã, que supere todos os valores associados a preconceitos, discriminações, intolerâncias e violências, simbólicas ou físicas, de toda ordem; por fim, pela nova cultura, que amplie horizontes e coloque em cena a possibilidade de imaginar uma sociedade mais humana, demasiadamente humana.

Referências

AMORIM, A. M. *Diversidade cultural no governo Lula*. Um olhar para a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural no país. 2013. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

CALABRE, L. *Políticas culturais no Brasil. Dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

BRASIL. Ministério da Cultura. Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Cultura. Programa cultural para o desenvolvimento do Brasil. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Cultura. I Fórum de TVs públicas. Brasília, 2006/2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. Nova lei da cultura. Brasília, [2010].

- BRASIL. Ministério da Cultura. Metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília, 2012.
- COSTA, E. Cultura digital no MINC. In: COSTA, E. *Jangada digital. Gilberto Gil e as políticas públicas para a cultura das redes*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2011.
- FÉLIX, P. *Políticas culturais do governo Lula: análise do sistema e do plano nacional de cultura*. 2008. 141 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade da UFBA) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- GIL, G. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.
- KAUARK, G. *Oportuna diversidade*. A participação do Ministério da Cultura do Brasil na negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- LIMA, V. A. de. *Política de comunicações: um balanço dos governos Lula (2003-2010)*. São Paulo, Publisher Brasil, 2012.
- LÜHNING, A. *Na encruzilhada dos saberes e fazeres musicais: leis, conhecimentos tradicionais, educação, música e espaço(s)*. Salvador, 2013. Não publicado.
- NAPOLITANO, M. Cultura. In: PINSKY, Jaime (Org.) *O Brasil no contexto 1987-2007*. São Paulo, Contexto, 2007, p. 139-149.
- PIVA, G. Cultura: políticas públicas e novas visibilidades. In: SADER, Emir (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, Boitempo / Rio de Janeiro, Flacso Brasil, 2013, p.285-301.
- ROCHA, R. *Políticas culturais e televisão pública no Brasil*. O processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação – TV Brasil. 2014. 279 f. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades,

Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais e novos desafios. *Matrizes*. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 93-115, primeiro semestre de 2009.

RUBIM, A. A. C. (Org.) *Políticas Culturais no Governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, A. A. C. *As Políticas Culturais e o Governo Lula*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2011.

RUBIM, A. A. C.; RUBIM, I. *Políticas para culturas digitais*. São Paulo, 2015. (Apresentado no Seminário Internacional Políticas e Gestão Cultural na América Latina no século XXI. São Paulo, 19 e 20 de março de 2015). Não publicado.

Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014

*Lia Calabre**

Apresentação

A proposta do presente artigo é a de apresentar algumas reflexões sobre os rumos tomados pelas políticas culturais no período de 2011 a 2014, tendo como ponto de partida uma rápida análise do legado dos oito anos da gestão anterior, com os ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira. Esse artigo foi inicialmente planejado em 2013, um momento muito interessante, ano de eleições para governador e de realização das conferências de cultura municipais, estaduais preparatórias para a III Conferência Nacional de Cultura (ocorrida em dezembro do mesmo ano). O artigo foi retomado e finalizado em

* Historiadora e pesquisadora da Fundação Casa de Rui Barbosa.

2015, início do segundo mandato de Dilma Rousseff na presidência da República e fechamento do ciclo das gestões das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy no Ministério da Cultura (MinC).

O artigo está organizado em torno de quatro eixos. O primeiro deles é o da diversidade de processos iniciados na gestão dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira; o segundo, nas gestões das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy; o terceiro está centrado em uma pequena discussão sobre as *práxis* do mundo político; e a quarta e última, contém algumas reflexões sobre um futuro possível para a nova gestão que se inicia.

A gestão Gil e Juca – 2003-2010

Entre as análises contemporâneas acerca da gestão cultural no Brasil, há uma unanimidade em torno dos avanços obtidos no período do governo Lula pelo Ministério da Cultura. Tais avaliações têm, inclusive, repercussão internacional. Os primeiros anos da gestão Gil, em especial, foram marcados por mudanças radicais no comportamento do Estado, do governo federal, frente à gestão da cultura. Nesse cenário destacamos alguns pressupostos, ações e posicionamentos do Ministério.

O primeiro destaque a ser feito é o da ampliação do escopo das ações do MinC, em especial para a abertura de diálogo com um número variado de atores sociais. Historicamente, o Ministério se relacionava com uma parte restrita da sociedade, trabalhando com um conceito limitado de cultura. Criado em 1985, o MinC pouco evoluiu em termos da ampliação do campo de interlocução estabelecido ao longo dos anos 1970, talvez tenha mesmo involuído nesse aspecto. A ação ministerial foi ficando concentrada nas leis de incentivo à cultural (Lei Sarney, Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual), afastando ainda mais o órgão da função de elaboração e condução efetiva da política cultural do país.

A ampliação do público a ser atendido pelas políticas culturais desde o início da gestão foi considerável, tanto se analisarmos os recortes sociais quanto se o foco for direcionado para a extensão geográfica das

ações. Temos como um primeiro exemplo o fato de que, ao propor uma discussão sobre o fomento à cultura, em um recorte nacional, através dos “Seminários Cultura para Todos”, as equipes do Ministério percorreram todas as regiões do país. Foram chamados para o diálogo os mais diversos segmentos da sociedade civil, o empresariado e a gestão pública local. Em suma, o Ministério inaugurou uma nova maneira de operar no campo das políticas públicas de cultura.

Por outro lado, assistimos à implementação de um conjunto de medidas que visavam dar sistematicidade e abrangência às ações do Ministério, tais como a reformulação das secretarias, das representações regionais, a criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e a transferência da Agência Nacional de Cinema (Ancine) para o Ministério da Cultura.

O Programa Cultura Viva, criado em 2004, é um marco de efetividade no que diz respeito à ampliação do conceito de cultura, invocado em inúmeros discursos, oriundos dos mais variados dirigentes do MinC. O programa, além de ampliar o escopo do público atendido e dos interlocutores, buscou inovar nas formas de ação e no papel planejado para cada um dos integrantes do mesmo, elevando a sua importante ação no campo da participação do cidadão e da gestão compartilhada. Pelas próprias inovações e complexidades, este é o programa do Ministério da Cultura mais estudado academicamente e que igualmente acumulou um grande número de problemas de gestão. Tendo ainda o fato de ter sido objeto de diversas ações de acompanhamento e análise de políticas públicas.

Os editais e ações da Secretaria de Identidade e Diversidade foram voltados para um público tradicionalmente pouco atendido pelas políticas públicas e praticados em bases particulares, ou melhor, peculiares, em especial no que diz respeito ao conceito de diversidade. Os editais se afastam de uma visão de mercado e promovem o diverso centrado no universo das culturas populares. O país “descobriu” os seus ciganos, os

artistas portadores de deficiências, lançou novos olhares sobre os povos indígenas, assim como sobre as mais variadas manifestações populares.

Porém, de outro lado, temos ainda um conjunto de projetos estruturantes que foram desenhados buscando obter a garantia de uma maior institucionalidade para as políticas culturais e que foram tendo sua efetividade protelada – na medida em que estamos falando de dois mandatos e de algumas ações e projetos políticos que tiveram início nos primeiros anos do governo e não se efetivaram em oito anos. Aqui devem ser destacados a reformulação da Lei Rouanet – que foi a primeira pauta de mudança institucional, cujo projeto não foi efetivado até o final do mandato¹ –; o Sistema Nacional de Cultura, proposto em 2005; ou ainda a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, idealizado em 2004. Com o final da gestão do ministro Juca e a alteração substantiva das equipes, tais projetos perdem ainda mais em ritmo de implementação.

Tal diversidade de processos iniciados sem dúvida proporcionou a abertura de muitos horizontes de atuação, mas também criou algumas fragilidades. Não podemos deixar de apontar a problemática de que muitos dos processos iniciados não foram concluídos, ou mesmo consolidados, na gestão de 8 anos. Ou ainda o fato de que, mesmo dentro da gestão, alguns projetos que se destacaram inicialmente foram sofrendo descontinuidades/mudanças de intensidade, como é o caso do projeto Revelando os Brasis, que ocorreu em 2004, 2005, 2007 e retornou para mais uma edição em 2013.

Outra questão a ser destacada é o fato de que uma das bandeiras principais empunhadas durante toda a gestão não foi atingida: o 1% para o orçamento da Cultura. Ainda que a área tenha tido o apoio simbólico do presidente Lula, isso não se configurou na efetivação da meta. Houve um crescimento significativo do orçamento, mas não o atingimento da meta simbólica.

A gestão de oito anos foi finalizada, e teve início um processo de diminuição contínua do capital político do MinC. Exemplo de tal fato é

o da quantidade de Projetos de Leis (de natureza e tipologia diversa) que ficaram parados nos trâmites do legislativo. Junte-se a isso algumas outras problemáticas, como a de projetos que estavam no início ou no meio do processo de implementação e foram abandonados.

Gestão Ana de Hollanda

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, logo de início percebe-se uma perda simbólica e efetiva de poder da cultura e de sua centralidade política. Tal perda se consubstancia tanto na demora da escolha do titular da pasta quanto na falta de critérios e projetos políticos para a mesma, que resulta, em última instância, na escolha da cantora e compositora Ana de Hollanda para o posto de ministra.

Já de início, tal escolha gera um sentimento de insatisfação na maioria dos atores envolvidos nos diálogos que vinham sendo estabelecidos desde 2003. Tal sentimento se estende tanto à área da gestão pública em cultura quanto aos grupos da sociedade civil, ou ainda a muitos dos segmentos dos produtores culturais e artistas.

Uma das primeiras ações da ministra foi a de remover as licenças de *Creative Commons* do site do Ministério da Cultura. Tal ação foi imediatamente interpretada como uma mudança de rumos na condução das questões dos direitos autorais e da cultura digital. Na prática, a retirada significava apenas que o conteúdo do site não poderia ser mais utilizado ou reproduzido segundo os termos da licença. Porém, no campo simbólico, a ação abriu uma trincheira de luta com os defensores da flexibilização dos direitos autorais e com os militantes da cultura digital, de um lado, e o MinC, de outro, além de apontar para uma clara oposição ao que era defendido pela gestão anterior.

Uma das maiores polêmicas da gestão da ministra Ana de Hollanda foi a da revisão da Lei de Direitos Autorais. Ao chegar ao MinC, Ana de Hollanda encontra o Projeto de Lei já debatido em diversos fóruns, submetido a consulta pública em 2010 e revisto. Quando o texto estava

sendo finalizado, a ministra comunicou que haveria uma revisão da revisão, pois o que havia sido proposto e as respectivas alterações, segundo sua equipe, não contemplavam os diversos setores abrangidos pela lei. Nesse meio tempo, a ministra também havia se envolvido em uma polêmica sobre a CPI que investigava o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, mais conhecido como ECAD, responsável por arrecadar e distribuir direitos autorais e objeto de muitas reclamações por parte dos artistas.

O fato que nos interessa aqui é menos o conjunto de problemas surgidos, em especial a partir das declarações da ministra Ana de Hollanda, e mais o direcionamento específico para algumas ações, com a ausência de um direcionamento claro da política cultural que estava sendo assumida pela gestão. Algumas ações demonstram uma opção por uma política que buscava privilegiar o mercado e as linguagens artísticas, em detrimento de ações com um escopo mais ampliado do conceito de cultura e de valorização da participação social.

O direcionamento do foco do MinC para as problemáticas do mercado ficou explícito desde o discurso de posse da ministra Ana de Hollanda, e buscou ser corporificado na criação da Secretaria de Economia Criativa (SEC), que era, no projeto da ministra, um braço operacional para aprofundar a relação cultura/mercado. É importante observar que essa não era necessariamente a lógica sob a qual a equipe convidada construía o projeto da SEC, o que certamente dificultou a implementação de ações a partir de ambas visões.

Por outro lado, não podemos deixar de observar que a gestão Ana de Hollanda também é marcada por processos de finalização (voluntários ou involuntários) de projetos oriundos das gestões anteriores, tais como a elaboração das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC). O Plano havia sido aprovado através da Lei nº 12.343, de 12 de dezembro de 2010, e que previa no Artigo 12, parágrafo 2, que tais metas deveriam estar publicadas em até 180 dias da entrada em vigência da lei. O mesmo se sucede com o projeto das praças de esporte e cultura do

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que começaram a ser negociadas entre o presidente Lula e o ministro Juca Ferreira e tiveram seus projetos efetivamente lançados na gestão da ministra Ana.

Nesses quase dois anos de gestão, os esforços para finalização de ações estruturantes, tais como a do Sistema Nacional de Cultura (SNC), continuaram a ser implementados, mas sem um grau significativo de envolvimento da ministra. Esse trabalho se deve em sua quase totalidade ao esforço dos gestores de cada uma das pastas – como foi o caso de Roberto Peixe na Secretaria de Articulação Institucional (SAI). O que se verificou foi um processo de continuidade de algumas ações em curso a partir de uma relativa autonomia das secretarias do MinC baseada na ausência de um claro projeto político e estratégico da nova gestão.

No caso do diálogo com a sociedade civil, este foi conduzido de maneira muito particular por cada uma das áreas do MinC. Por exemplo, logo no início da gestão a ministra reuniu a Secretaria de Identidade e Diversidade (SID) com a Secretaria da Cidadania Cultural (SCC), criando a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC). A nova secretaria iniciou a gestão já com muitos conflitos com os Pontos de Cultura, integrantes do Programa Cultura Viva – outra área de constantes protestos com relação às ações da gestão da ministra Ana de Hollanda. Tal processo teve como desdobramento a substituição da secretária da pasta, tendo sido retomados lentamente os diálogos, tanto com os integrantes do Cultura Viva como com os grupos de atores sociais ligados aos programas da antiga Secretaria da Diversidade Cultural. A Secretaria de Articulação Institucional, por outro lado, se empenhou no aprofundamento das relações federativas, sempre buscando fortalecer os processos participativos através dos conselhos, planos e conferências de cultura.

O período de gestão da ministra Ana de Hollanda foi marcado por protestos e críticas constantes. Em setembro de 2012, a presidenta Dilma substituiu Ana de Hollanda no comando do Ministério da Cultura pela senadora Marta Suplicy.

Gestão Marta Suplicy

Os setores culturais em geral avaliavam que a substituição da ministra Ana era imprescindível, porém receberam com algumas ressalvas a indicação da senadora Marta Suplicy para substituí-la. Sem dúvida a nova ministra era portadora de um capital político significativo. Tal fato não era desprezível, resultando em benefícios imediatos para o Ministério, tais como a desobstrução da pauta legislativa e a aprovação de alguns dos projetos que estavam há tempos no Congresso Nacional, como veremos a seguir.

Entretanto, observa-se que a ministra desconhecia tanto as dinâmicas específicas da área da cultura quanto os projetos que vinham sendo desenvolvidos. Marta Suplicy inicia a gestão implementando um processo paulatino de substituição de alguns quadros-chave. Tal forma de ação atinge áreas e postos estratégicos que vinham gerando bons resultados e garantindo a continuidade de processos de longo prazo e de políticas estruturantes, como no caso do Instituto Brasileiro de Museus e da Secretaria de Articulação Institucional, gerando prejuízos para os processos de continuidade.

Tendo em vista sua própria experiência política, a ministra prioriza ações de curto prazo, de resultado mais imediato e portadoras de um grau significativo de visibilidade. Ainda que mantenha em seu discurso alguns elementos de valorização positiva de projetos de longo prazo, como, por exemplo, ser o Sistema Nacional de Cultura estruturante e fundamental, verifica-se um forte pragmatismo político na forma de lidar com as demandas da sociedade civil e dos grupos sociais que vinham estabelecendo relações com o MinC. O que temos é a priorização e a intensificação dos esforços nas ações de resultados mais imediatos com potencial de capitalização política no curto tempo da gestão.

A experiência e a capacidade de articulação política na área legislativa foi determinante para que a ministra conseguisse a aprovação de alguns dos projetos no campo da cultura que ainda estavam pendentes no Congresso Nacional, como o do Sistema Nacional de Cultura

(que ela conduziu para a aprovação ainda como senadora, mas já indicada para o Ministério); o Vale-Cultura; a Lei Cultura Viva (da qual ficou faltando a regulação); algumas reformulações na chamada Lei do ECAD, instituindo a fiscalização e novas formas de gestão dos direitos; a lei que estabelece os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, que ficou conhecida como o Marco Civil da Internet; e a PEC da Música. Alguns desses projetos e leis elaborados pelo Ministério estavam pendentes de aprovação há mais de dois anos.

A área de economia criativa, que havia sido criada na gestão da Ana de Hollanda, também recebeu um significativo apoio por parte da nova ministra, ainda que algumas ações e visões tenham gerado várias áreas de conflito, como foi o caso da forma como se deu a entrada da área de moda no escopo das áreas atendidas pela Lei de Incentivo à Cultura. Alguns dos projetos da Secretaria de Economia Criativa, tais como o das Incubadoras Brasil Criativo² e o dos Observatórios de Economia da Cultura,³ também foram implantados.

Algumas demandas sociais, como as ligadas aos grupos afrodescendentes ou as do custo diferenciado das produções na região amazônica, receberam alguma atenção com o lançamento de editais específicos para elas. Também tem seguimento os cursos de capacitação de gestores para projetos culturais (iniciado em 2009), que ganham uma versão que extrapola a elaboração e gestão de projetos, passando pelos empreendimentos criativos na busca da construção de ações de sustentação de longo prazo. Foram ainda retomadas algumas ações, como a da realização de editais de promoção de intercâmbio internacional e nacional. Um dos pontos altos da gestão foi o da reaproximação entre cultura e educação, que vinha sendo construída desde o início da gestão Gil, mas que tinha avançado muito pouco. A oportunidade de implantação de projetos de implementação imediata pelo MEC, como o Mais Educação, propiciou, por exemplo, a parceira na criação do Mais Cultura nas Escolas.

A grande crítica à gestão da ministra Marta está centrada na ausência do esforço de construção de uma política cultural efetiva. O que ocorreu, na maior parte das ações, foi um processo de continuidade, mas também de esgotamento, de projetos de políticas que haviam sido elaborados há mais de uma década. As discussões aprofundadas sobre a renovação dos projetos políticos e as visões de futuro foram proteladas, em sua maioria, em detrimento de ações pontuais e focadas em situações conjunturais favoráveis.

Os processos de política cultural X práxis do mundo do político

Os processos de elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil continuam a ser duramente atingidos por uma das “tristes tradições” apontadas por Albino Rubim ao estudar as políticas de cultura no Brasil: a da descontinuidade. Tal tradição atinge o mundo das políticas públicas de uma maneira generalizada, ainda que alguns esforços e reflexões venham sendo feitas no sentido de buscar que algumas ações sejam encaradas como política de Estado, e não política de governo, e que assim possam efetivamente cumprir todo o ciclo que é de sua natureza.

Uma importante marca da gestão do presidente Lula foi a da ampliação dos canais de comunicação e de participação de sociedade civil no governo, ou seja, um processo de construção de uma nova lógica de administração pública que alguns especialistas vêm chamando de política pública societal. Segundo os estudos de Ana Paula Paes de Paula, tal modelo tem por principal característica a organização dos serviços de maneira descentralizada e participativa, com desenhos de gestão partilhada fundamentados na manutenção das responsabilidades. Para alguns estudiosos, tal sistema foi sendo gradativamente aplicado no país nas diversas áreas do governo ao longo do período da gestão Lula. Na visão da autora, esse modelo de gestão não possuiu fórmulas pré-determinadas, elas são construídas a partir das realidades

locais, informadas por uma nova filosofia, se afastando dos modelos burocráticos ou gerenciais. (PAULA, 2005, p. 153-171)

Ao longo dos primeiros quatro anos de gestão da presidenta Dilma, houve a perda da centralidade do processo participativo, assim como foram retomadas (ou reaplicadas) algumas das premissas da lógica gerencial. Tais procedimentos ficam muito evidentes na gestão das duas ministras.

A primeira gestão do MinC (2011-2012) no governo Dilma, em especial, se configurou discursivamente em oposição a grande parte das ações implementadas nos oito anos anteriores. Chegando mesmo a gerar algumas áreas de conflito acentuadas, tais como a da problemática do direito autoral e a da forma de condução do Programa Cultura Viva. E aqui uma observação se faz importante. Pois no caso específico desse último, a crise de gestão e de relacionamento com o poder público federal e os atores envolvidos no processo e representados pela Comissão Nacional de Pontos de Cultura se intensifica, ao mesmo tempo em que o programa aumenta sua escala nacional com a parceria de inúmeros estados, além de ganhar visibilidade internacional, fortalecendo redes de atores da sociedade civil com diversos países da América Latina. Tal processo complexo é um interessante indicador de algumas lógicas “perversas” que ficam submetidas às políticas públicas.

Um outro aspecto importante nesse universo das *práxis* do mundo político pode ser observado quando tomamos como referência o capital simbólico. Nesse ponto é importante destacar que, em uma análise comparada entre as gestões do Ministério da Cultura nas gestões Lula e Dilma, a primeira questão com a qual nos deparamos é o imenso capital simbólico do ministro Gilberto Gil. Nos remetemos aqui às discussões de Pierre Bourdieu sobre a autonomização da produção intelectual e artística, que resulta na constituição de uma categoria socialmente distinta de artistas, cujos vínculos se dão muito mais com a tradição artística que representam, liberando suas obras das diversas dependências de outras naturezas, do que com a tradição política. (BOURDIEU,

1992) Para o sociólogo, o capital simbólico – um outro nome da distinção – é o atributo que dota o sujeito que o porta de um conhecimento e reconhecimento óbvio na própria estrutura do espaço social. (BOURDIEU, 1989)

Ao ser nomeado ministro da Cultura, o cantor e compositor Gilberto Gil transfere parte do capital simbólico do qual é portador para o MinC. Ainda que tal fato não tenha ocorrido sem uma certa desconfiança quanto à efetividade do capital dessa natureza no campo do político. No caso específico de Gilberto Gil, há o fenômeno efetivo da popularidade, de pertencer ao mundo dos artistas midiáticos. O desejo, de uma grande maioria, de ver o ídolo imprimia, muitas vezes, um tom diferenciado às atividades da agenda ministerial. Era comum que a presença do ministro fosse reivindicada em praticamente todas as atividades realizadas pelo MinC. Aqui é importante uma ressalva: tal afirmativa não tem por base uma visada romântica ou ingênua de que o ministro-artista também não usufruiu do capital simbólico que o posto de ministro de Estado pôde lhe agregar. Ainda sobre a ampliação ilimitada da capacidade política com base no pressuposto da autonomia do capital simbólico, retomando a obra de Bourdieu, ele nos alerta para o fato de que:

A autonomia, real, do campo da produção simbólica não impede que ele permaneça dominado, no seu funcionamento, pelos constrangimentos que dominam o campo social, mas também porque as relações de força objetivas tendem a reproduzir-se nas relações de força simbólicas, nas visões de mundo social que contribuem para garantir a permanência dessas relações de força. (BOURDIEU, 1989, p. 145)

Ainda nesse aspecto, já especificamente na gestão de Dilma Rousseff, tivemos a ministra Marta Suplicy, que faz parte de um grupo que, no dizer do sociólogo, detém a concentração dos meios de produção políticos, ou seja, mantém uma distinção realizada pelo *habitus* político. Consideramos aqui o *habitus* como “um sistema de disposições adquirido na relação com um determinado campo”, como algo

que “torna-se eficiente, operante, quando encontra as condições de sua eficácia, isto é, condições idênticas ou análogas àquelas de que ele é produto.” (BOURDIEU, 1990, p. 130)

A ministra reproduz no interior do MinC as práticas tradicionais do político. Ou seja, agrega capital político ao MinC, mas com destaque na capacidade de reverter, rapidamente, em capital político individual, os resultados das ações que consegue concluir. Percebe-se uma constante busca de um tom particular que a vincule de maneira mais estreita à ação, colocando em segundo plano os processos de continuidade de longo prazo que podem estar sendo ali concluídos.

Voltando ainda ao período da gestão Gil, gostaríamos de destacar que os projetos e programas ali desenvolvidos trouxeram avanços no processo de transformação da cultura política no campo da gestão pública da cultura. Alguns dos problemas comumente enfrentados nas gestões, e que já haviam sido identificados por Marilena Chauí em finais dos anos 1980, se perpetuam. Marilena dizia que a iniciativa de sua gestão “do ponto de vista da cultura política, tratava-se de estimular formas de auto-organização da sociedade e sobretudo das camadas populares, criando o sentimento e a prática da cidadania participativa”. (CHAUI, 1995, p. 71) Tais práticas e sentimentos foram alimentados por diversas ações e programas na gestão Gilberto Gil e Juca Ferreira, mas foram sendo abandonados em detrimento do retorno a formas de operação filiadas a uma outra cultura política.

Um olhar para o futuro

Para iniciar algumas considerações sobre um futuro possível, será importante mais uma vez recorrer a algumas reflexões de Pierre Bourdieu. Segundo o autor, “os campos de produção cultural ocupam uma posição dominada no campo do poder”, (BOURDIEU, 1990, p. 174) ou seja, ele considera que os artistas, escritores e intelectuais são uma fração dominada da classe dominante, detendo um privilégio

concedido pela posse do capital cultural, mas que ao mesmo tempo não impede que sejam dominados nas suas relações com os detentores do poder político e econômico.

Ainda para o sociólogo, a autonomia dos campos de produção cultural varia consideravelmente não só de acordo com as épocas de uma mesma sociedade, mas também de acordo com as próprias sociedades das quais fazem parte. (BOURDIEU, 1990, p. 175) A capacidade de interferir nas decisões oriundas de outros campos vai variar de acordo com o peso relativo dos papéis atribuídos aos atores do campo e de acordo com a ampliação da autonomia do campo para intervir efetivamente na política.

Uma das questões norteadoras da gestão Gil era a da autonomização do campo da cultura, a partir do projeto de obtenção de poder e autonomia para a fração dominada da classe dominante, que, dito de outra maneira, significa colocar a cultura no mesmo patamar de outras áreas no campo das políticas públicas (com os mesmos atores que ali estavam). Porém, o projeto não se limitava a isso. Propunha a ascensão de novos atores a essa fração dominada da classe dominante, passando a considerar como capital cultural um conjunto de saberes que extrapolam os tradicionais detentores do capital escolar. Ação estritamente relacionada com a problemática da ampliação do conceito de cultura.

Assim, por um lado algumas ações e políticas mais estruturantes que vêm sendo consolidadas pós-2010 portam um avanço inegável, são fruto dos debates e de ações pioneiras do período 2003-2006, entretanto, este é um ciclo em processo de esgotamento.

O dado contemporâneo mais preocupante é o da ausência de elaboração de novos projetos de longo prazo. As ações e projetos que surgiram apenas retomaram a lógica do imediatismo. É importante ressaltar que o desejável para uma política cultural mais efetiva, por exemplo, não é o cumprimento burocrático das metas do Plano Nacional de Cultura, mas a potência e a vitalidade que isso possa promover, gerando impactos

sobre a realidade. Para que isso ocorra, o processo tem que ser alimentado por diversos insumos.

Aumentar o número de municípios que aderem ao SNC e que realizam conferências é importante, mas o reflexo disso na dinâmica da cultura local é o que mais conta. Promover escutas participativas, mas ignorar as demandas apresentadas no momento da elaboração de ações, planos, projetos, locais, não faz nenhum sentido ao falarmos de políticas públicas de cultura.

Vivemos um claro retrocesso, a ideia de centralidade das políticas culturais sofreu um refluxo dentro do cenário governamental federal. Se, por um lado, sabemos que processos políticos não são lineares, por outro, devemos procurar um caminho para minimizar as perdas que já são evidentes

A conjuntura, os acontecimentos cotidianos, sinalizam para uma insatisfação crescente com modelos tradicionais de fazer política. A manutenção centenária de algumas práticas ou pragas que assolam o mundo da política vêm sendo colocadas em cheque. Acreditamos que as manifestações de desagrado com os processos políticos instaurados devem ser sucedidas por ações que resultem ou contribuam para um efetivo processo de mudança da velha cultura política do país.

Notas

- 1 Inclusive, até o momento da finalização deste artigo, em maio de 2015, o projeto do novo programa de fomento, o ProCultura, continuava preso no Congresso para votação.
- 2 Foram instaladas 13 incubadoras, distribuídas da seguinte forma: Acre, Pará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.
- 3 No caso dos Observatórios de Economia Criativa, os convênios são realizados com as universidades, tendo seis em atividade, listadas a seguir: Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal Fluminense, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Goiás e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Referências

- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.
- CALABRE, L. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 58, jun. 2014.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura Política e Políticas Cultural. *Estudos Avançados* v. 9, n. 23, 1995.
- PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais do Governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://estudosculturais.com/revistalusofona/index.php/rlec/article/viewFile/17/43>>. Acesso em: 1 maio 2015.

O Segundo Tempo da Institucionalização: O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma

*Alexandre Barbalho**

Aquecimento

Em entrevista recentemente concedida ao jornal *Folha de São Paulo*, o holandês Rem Koolhaas, arquiteto e curador da Bienal de Veneza de 2014, defendeu a necessidade do Estado voltar a exercer a sua imaginação e desenvolver planos em contraposição aos interesses do mercado que, em sua perspectiva liberal, desencoraja tal atitude tida como “intervencionista”. Na sua análise sobre os arquitetos metabolicistas japoneses, publicada no livro *Project Japan: Metabolism Talks*, Koolhaas afirmou que “[...] mostra o Estado como uma imaginação e

* Professor dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e em Comunicação da Universidade Federal do Ceará (UFC).

quão importante é isso”, pois “[...] a ausência do Estado como um parceiro pensante é um desastre completo, de qualquer ponto de vista.” (KOOLHAAS, 2015, p. 4)

Koolhaas estava se referindo ao papel do Estado no urbanismo e à função social da arquitetura, contudo, entendo que sua defesa pode ser estendida a todos os setores que são, ou podem, ou deveriam ser, afetados pelas políticas públicas, em especial a cultura, que, por sua própria “natureza”, exige uma potência imaginativa. A esse respeito, lembro a observação de Toby Miller e George Yúdice de que a política cultural costuma ser mais burocrática do que criativa ou orgânica, o que exige disputar esse sentido, visando concebê-la “[...] como uma esfera transformadora frente a considerá-la uma esfera funcionalista”. (MILLER; YÚDICE, 2004, p. 13)

Essas considerações vêm a propósito da análise da política cultural proposta e, em parte considerável, implementada no Ministério da Cultura (MinC) a partir do primeiro governo Lula. Uma ampla literatura aponta como a área da cultura, objeto de políticas públicas no Brasil, tem sido historicamente relegada a planos secundários. As ações e instituições voltadas para a cultura sofreram, ao longo das décadas, com as discontinuidades de suas políticas, as restrições financeiras, a deficiência de quadros técnicos e as relações clientelistas, que, se estão presentes em amplos setores do poder público, se fazem mais intensas na cultura, decorrentes de fragilidades do campo, o que resulta em maior dependência de seus agentes dos favores de gestores governamentais e seus intermediários. (BARBALHO, 1998; BARBALHO; RUBIM, 2007; CALABRE, 2009)

No entanto, avalio que tal contexto foi sendo modificado de forma estrutural nos governos Lula (2003-2010), com as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira no MinC, e isso a partir de uma capacidade de imaginar novas formas de relação entre Estado e cultura no Brasil que já estavam anunciadas no documento “A imaginação a serviço do país.

Programa de Políticas Públicas de Cultura” da coligação Lula Presidente. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002)

No que diz respeito ao primeiro governo Dilma, que teve como ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy, se a expectativa era de continuidade, ela foi em grande parte frustrada, pois se de fato algo continuou, inclusive com mais empenho por parte do MinC, como é o caso do Sistema Nacional de Cultura (SNC), como se verá, muito do que permaneceu sofreu instabilidades, como, por exemplo, a ação dos Pontos de Cultura e o engajamento em torno das licenças livres e alternativas no que se refere ao direito autoral.¹

Algo, por sua vez, foi extinto, como as Secretarias de Cidadania e da Identidade e da Diversidade, fundidas em uma só, o que despotencializou a articulação entre a política pública de cultura (*cultural policy*) e as políticas de cultura (*cultural politics*) postas em ação pelos movimentos político-culturais. Ou como o DOC-TV, que descentralizou a produção audiovisual no país e foi replicado em outros países latino-americanos, mas cuja última edição nacional, a quarta, aconteceu em 2010. (MOREIRA, 2014)

Por outro lado, as novas gestões do MinC apontaram para importantes mudanças de rumo. Refiro-me especificamente à criação da Secretaria de Economia Criativa que, a despeito do esforço teórico em se diferenciar da trajetória de tal noção, propondo a pactuação de um conceito de economia criativa brasileira, (MINC, 2012) traz ao Brasil uma opção de política cultural que remonta às reformas liberais no contexto anglo-saxão. Guiseppe Cocco (2015) denomina essa noção como uma “ideia fora do lugar”, em referência ao texto clássico de Roberto Schwarz, pois “[...] velha de mais de duas décadas e imaginada na Inglaterra de Tony Blair”.²

Tal perspectiva converge com os interesses dos agentes privados e de setores do poder público mais propícios a uma perspectiva mercadológica da criatividade. A tese de João Domingues sobre a tensão entre a regulação urbana e os movimentos culturais insurgentes na cidade do

Rio de Janeiro revela, por exemplo, como a lógica da economia criativa guia o plano “Pós-2016, o Rio mais integrado e competitivo”, responsável, entre outras coisas, pela gentrificação do centro da cidade e pela expulsão dos indígenas da Aldeia Maracanã. (DOMINGUES, 2013)

Contudo, se houve instabilidades e mudanças de rumo, houve também, como já indicado, continuidades. É o caso, por exemplo do SNC. O Sistema objetiva estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema federativo de políticas públicas específico para a cultura. Ao exigir a criação de mecanismos mínimos para o seu funcionamento nos estados e municípios do país (órgão gestor específico, conselho, plano e fundo de cultura), possibilitará algum grau de efetividade das políticas culturais independente do governo vigente. (BARBALHO; BARROS; CALABRE, 2013)

Minha tese é a de que o processo de implantação do SNC ganhou um novo impulso no governo Dilma. (BARBALHO, 2014a) Isto se deveria, entre outras causas, ao reforço da corrente a favor do Sistema na lógica de poder interna ao Ministério com a saída de agentes ligados aos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, agentes estes que não priorizaram a implantação do referido programa. Pensando com Norbert Elias (2008), o que ocorreu foi um equilíbrio após um momento de disputas mais acirradas no jogo de relações de poder.

O que proponho nas reflexões que seguem é analisar com maior acuidade a atuação das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy e suas respectivas equipes no que diz respeito à implantação do SNC durante suas gestões. Recorri à teoria de campo em Bourdieu para situar os agentes e suas posições ao longo desse processo, onde se percebe a forte relação dos campos cultural e político. Nesse sentido, é fundamental levar em consideração os necessários cruzamento de interesses entre agentes de ambos os campos e aqueles que os integram simultaneamente. Isso é possível porque o Estado, como detentor de meta-capital, concentra capital político, econômico, social e cultural. Torna-se, assim, um espaço de convergência e embate entre os diversos campos. (BOURDIEU, 2012)

Sistema Nacional de Cultura: primeiro tempo

A origem mais imediata do investimento do MinC no SNC é o programa de governo do então candidato Lula. O documento “A imaginação a serviço do país. Programa de Políticas Públicas de Cultura” da coligação Lula Presidente expõe os parâmetros que deveriam nortear a atuação na área da cultura.

“Gestão Democrática” é um dos seis temas abordados pelo documento e onde se localiza a proposta de implantação do Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC). O SNPC teria como uma de suas funções possibilitar canais institucionais e financeiros no âmbito da cultura “[...] a amplos setores tradicionalmente atendidos pelas ‘políticas de recorte social ou assistencialistas’”. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 16) Tal processo deve ocorrer segundo as “precrições constitucionais” de modo a garantir a “[...] efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país, incluindo aí, especialmente, a rede escolar”. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 20)

O SNPC, ferramenta fundamental para a descentralização da política cultural, integraria as três esferas de governo, bem como as instituições privadas e do terceiro setor. Integrar o Sistema seria também a condição prévia para se acessar os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), por meio dos conselhos de cultura de cada esfera. O documento previa ainda a definição de Instituições Nacionais de Referência Cultural que seriam responsáveis pela formação na área cultural, incluindo capacitação para os gestores – processo formativo considerado essencial para o fortalecimento do SNPC, de modo que as instituições “[...] atendam demandas de regiões do país desassistidas de pessoal qualificado para desenvolver localmente políticas públicas de cultura”. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 21)

Se o Sistema já estava previsto no documento do candidato Lula, a nomeação de Gil e sua equipe provocou uma relação de poder não prevista no MinC, muitas vezes colocando em posições antagônicas seu grupo e

aquele de gestores oriundos do PT, ainda que essas disputas não tenham sido publicizadas, apesar de se revelarem em momentos de ruptura.

Como era de se esperar, os agentes ligados à elaboração do documento ficaram responsáveis de implementar o agora denominado Sistema Nacional de Cultura, sob coordenação de Márcio Meira.³ Meira, que foi presidente da Fundação Cultural do Município de Belém entre 1998 e 2002, durante a gestão petista daquela capital, assumiu a Secretaria de Articulação Institucional (SAI). A SAI, criada na reestruturação do MinC, em 2003, tem como objetivo promover a articulação das políticas culturais das esferas federal, estadual e municipal, bem como do Distrito Federal e da sociedade civil, e que teria no SNC seu principal instrumento.

Contudo, somente em 2005 foram tomadas as primeiras medidas mais efetivas no sentido de criação do SNC, como, por exemplo, o estabelecimento do Sistema Federal de Cultura, articulando todos os programas e ações do governo federal na área, e o “Protocolo de Intenções visando ao desenvolvimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura”. O Protocolo funcionou como uma espécie de sondagem sobre a receptividade do SNC junto aos governos estaduais e municipais, posto que estes deveriam aderir ao documento e ao fazerem isso tinham que efetivar diversas obrigações que visavam à existência futura do Sistema. Entre as obrigações estavam incluídas a criação de órgão gestor, conselho, plano e formas de financiamento, além da realização de uma conferência de cultura.

No mesmo ano ocorreu a I Conferência Nacional de Cultura (CNC), precedida de centenas de conferências municipais e de dezenas de estaduais, configurando-se em um importante esforço de articulação do poder público nos três níveis federativos e com a sociedade. A CNC definiu como uma de suas prioridades a implementação do SNC. Também foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005, que acrescenta o art. 216-A para instituir o SNC. Em estreita relação com o SNC, o MinC ia construindo o

Plano Nacional de Cultura, cuja Emenda Constitucional nº 48, que o institui, foi aprovada em 2005.⁴

Após a Conferência, o passo seguinte foi a realização, em 2006, das Oficinas do SNC, que consistia de um ciclo de 30 módulos de oficinas de formação voltadas para os agentes culturais de municípios que tinham assinado ou manifestassem intenção de assinar o Protocolo. O objetivo era fortalecer o diálogo do MinC com os demais entes federados e entidades da sociedade civil sobre a ampliação da abrangência das diretrizes formuladas para o SNC. (LIMA, 2006)

Em 2007, no início do novo governo Lula e ainda com Gil à frente do MinC, o secretário Márcio Meira foi destituído do cargo, o que provocou reações contrárias por parte de vários agentes culturais do país, além do PT, que, por meio da Secretaria Nacional de Cultura, lançou uma nota sobre as demissões.⁵ A saída de Meira deve ser lida dentro da disputa interna ao MinC 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.

No lugar de Meira, o ministro nomeou Marco Acco, que acumulou o cargo com o de secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC).⁶ Os passos seguintes de maior relevância, no que se refere diretamente ao SNC, só vão se dar em 2009. João Roberto Peixe,⁷ um dos maiores defensores do Sistema, confirma que, com a saída de Meira “[...] a questão do Sistema ficou quase que paralisada nos dois primeiros anos da segunda gestão [do governo Lula]”, e que só foi retomada quando, em agosto de 2008, Juca Ferreira assume o Ministério e Silvana Meireles,⁸ a SAI, mas ainda assim “[...] em um patamar de estrutura e de condições bem abaixo do que existia no primeiro governo”.⁹

Naquele ano ocorreram: a aprovação no Conselho Nacional de Política Cultural do documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”; a realização de uma nova rodada de seminários sobre o SNC em 24 estados, envolvendo gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios; e a retomada do

pacto federativo, ensaiado em 2005 com o Protocolo de Intenções, com a assinatura do “Acordo de Cooperação Federativa do SNC”. Contudo, até o fim do governo Lula (2010), somente 363 (6,5%) municípios e 1 (3,7%) estado tinham formalizado sua integração ao Sistema.

Para Bernardo Novais da Mata-Machado, diretor do Sistema Nacional de Cultura e Programas Integrados da SAI, durante a gestão de Hollanda, o documento “Proposta...” representou um marco divisorio entre dois períodos. O primeiro, entre 2002 e 2009, operava o SNC a partir dos direitos sociais. O segundo passou a compreender o Sistema na lógica dos direitos culturais. Por sua vez, tais direitos são tidos como de características mistas, pois “simultaneamente civis, políticos, econômicos e sociais, o que necessita, para sua efetivação, da ação compartilhada de indivíduos, comunidades e Estado”. (MATA-MACHADO, 2011, p. 16)

Em março de 2010, a II Conferência Nacional de Cultura confirma como uma de suas 32 propostas prioritárias “Consolidar, institucionalizar e implementar o Sistema Nacional de Cultura (SNC)”. Nesse mesmo ano, o MinC elabora as “Guias de Orientações do SNC”, voltadas para estados e municípios e que são disponibilizadas online no blog do SNC.

O Sistema Nacional de Cultura: segundo tempo

No governo Dilma, com Ana de Hollanda como ministra da Cultura, a SAI passa por uma reformulação na qual, significativamente, a implantação do SNC volta a ser seu foco principal e Roberto Peixe assume a Secretaria. Este momento configura-se, portanto, como um marco no sentido do Sistema voltar a ocupar uma centralidade entre os projetos do Ministério. No lugar de Peixe como coordenador do SNC fica Mata-Machado, que já vinha trabalhando junto ao Sistema desde o período de Silvana Meireles.

Nos anos de 2011 e 2012 foram publicados e distribuídos nacionalmente o referido documento-base do SNC, *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC* (20.000 exemplares), e as cartilhas “Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para Municípios” (50.000 exemplares) e a “Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para os Estados” (10.000 exemplares). O esforço visível do MinC é publicizar o máximo possível o Sistema com o intuito de garantir o maior número de adesões. O retorno foi o crescimento de 363 municípios e 1 estado, no fim de 2010, para 1407 municípios, 22 estados e o Distrito Federal, em dezembro de 2012, integrados ao SNC por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa. (BRASIL, 2013a, p. 8)

Na apresentação ao documento “Estruturação...”, a ministra Ana de Hollanda defende a implantação do SNC como uma política que foge do antagonismo entre liberalismo e autoritarismo, situando-a no campo da “política cultural democrática”, cujos fundamentos estariam no Artigo 215 da Constituição Brasileira, que garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e transforma a cultura em obrigação do poder público.

Conjugada à noção ampla de cultura, também presente na Constituição, a política cultural democrática demanda um aparato institucional “bem mais robusto” ao existente até então. O SNC visa responder a essa demanda, institucionalizando e fortalecendo a gestão pública da cultura, reunindo a sociedade civil e os três níveis da Federação com seus sistemas de cultura organizados de forma autônoma, mas em regime de colaboração. Na avaliação da ministra, o SNC, tal como os outros sistemas de políticas públicas, “[...] pretende dar organicidade, racionalidade e estabilidade às políticas públicas de cultura – definidas como políticas de Estado”, garantindo “[...] a todos os brasileiros o efetivo exercício de seus direitos culturais”. (HOLLANDA, 2011, p. 13)

Se desde o início o SNC vivenciou avanços e recuos, estes provocados, em grande parte, “[...] pelas incertezas sobre a melhor forma de organizar as novas atribuições do poder público na área da cultura”, seriam então sanados pelo documento que se tornava público. A expectativa é que funcionasse como “[...] uma ferramenta de pesquisa e trabalho nas mãos de gestores, conselheiros de cultura e da sociedade, tendo em vista a implantação plena e compartilhada do Sistema Nacional de Cultura”. (HOLLANDA, 2011, p. 13)

Para Peixe, então secretário de Articulação Institucional, os desafios que a política cultural deveria enfrentar no governo Dilma eram, de um lado, “[...] assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura como políticas de Estado, com um nível cada vez mais elevado de participação e controle social”, e, de outro, “[...] viabilizar estruturas organizacionais e recursos financeiros e humanos, em todos os níveis de governo, compatíveis com a importância da cultura para o desenvolvimento do país.” (PEIXE, 2011, p. 14) Na sua avaliação, o SNC respondia de forma eficaz a ambos os desafios, implantando uma gestão articulada e compartilhada entre os três níveis de governo e a sociedade.

É relevante, no texto do secretário, a constatação de que a construção do SNC já estava se dando nos estados e municípios, na medida em que se implantavam, ainda que em estágios bem diferenciados e sem uma visão sistêmica, os instrumentos básicos previstos: órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências; planos de cultura; fundos específicos para a cultura; de sistemas de informações e indicadores culturais; e programas de formação.

Para Mata-Machado, responsável direto pelo Sistema, se “são múltiplas e complexas as ações que envolvem a implantação” do SNC, isso não significa que “se trata de colocar uma ‘camisa de força’ na cultura, como pensam críticos isolados, mas de fortalecer a política pública de cultura”, (MATA-MACHADO, 2011, p. 16) críticos estes que, como vimos, também residiam no interior do próprio MinC. Para assegurar o fortalecimento da política, seria necessário:

(1) assegurar que a liberdade de criar não sofra impedimentos; (2) garantir aos criadores as condições materiais para criar e usufruir dos benefícios resultantes das obras que produzem; (3), universalizar o acesso de todos os cidadãos aos bens da cultura; (4) proteger e promover as identidades e a diversidade cultural; e (5) estimular o intercâmbio cultural nacional e internacional. (MATA-MACHADO, 2011, p. 16)

Em 2012, foram dados dois passos fundamentais para a efetiva institucionalização do SNC: o encaminhamento à Presidência da República, para posterior envio ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura e a aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 71/2012, que introduz o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal. Também no mesmo ano, iniciou-se o reforço do apoio técnico da SAI à elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura no sentido de disseminar as bases do Sistema nestes dois níveis da Federação.

O ápice desse processo no governo Dilma, mas já na gestão da ministra Marta Suplicy, foi a realização da III Conferência Nacional de Cultura, que ocorreu entre 27 de novembro e 01 de dezembro de 2013, e cujo tema era, significativamente, “Uma política de Estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura”, (BRASIL, 2013b) antecipada pelas conferências estaduais e municipais que contaram com a participação de milhares de pessoas.

Até aquele momento já tinham aderido ao SNC todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como 2.068 municípios.¹⁰ Assim, é possível afirmar que houve em torno do SNC um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o MinC como agente principal na articulação das diferentes posições de sujeito, tornando-o uma proposta consensual nos campos político e cultural brasileiros. (BARBALHO, 2014b)

No documento “III Conferência Nacional de Cultura: uma política de Estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura.

Texto-base” encontram-se os 19 objetivos definidos de acordo com a missão do MinC de “garantir a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício dos seus direitos culturais”. Divididos em quatro grandes áreas de atuação, Criação/Produção/Desenvolvimento; Difusão e Acesso à Cultura; Memória e Diversidade Cultural; e Planejamento e a Gestão, os objetivos que se relacionam mais diretamente ao SNC estão nessa última:

(15) Assegurar a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas; (16) Promover a integração com os entes federados na execução da política; (17) Integrar e consolidar as políticas de fomento e incentivo no sistema MinC; (18) Aperfeiçoar os marcos regulatórios; e (19) Aperfeiçoar os processos de monitoramento e fiscalização. (BRASIL, 2013b, p. 02)

Por sua vez, levando em consideração que “Planejar é, sobretudo, priorizar”, o MinC elegeu 4 programas: 1. Criar e descentralizar equipamentos culturais por meio da construção dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs); 2. Implantar o Vale-Cultura; 3. Fortalecer a presença do Brasil no mundo por meio do *soft power*; e 4. Implantar o SNC, posto que “a articulação entre a Sociedade e o Estado (representado pelos entes federados) é a garantia da construção de políticas culturais com bases sólidas e permanentes”. (BRASIL, 2013b, p. 03)

O texto base da III CNC se organiza em 4 eixos: I – IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA; II – PRODUÇÃO SIMBÓLICA E DIVERSIDADE CULTURAL; III – CIDADANIA E DIREITOS CULTURAIS; e IV – CULTURA COMO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. O eixo I tem como foco os “Impactos da Emenda Constitucional do SNC na organização da gestão cultural e na participação social nos três níveis de governo (União/Estados/Distrito Federal e Municípios)”. (BRASIL, 2013b, p. 4)

Os quatro desafios colocados a esse eixo são: 1 – Marcos Legais, Participação e Controle Social e Funcionamento dos Sistemas

Municipais, Estaduais/Distrito Federal e setoriais de cultura, de acordo com os princípios constitucionais do SNC; 2 – Qualificação da Gestão Cultural: Desenvolvimento e Implementação de Planos Territoriais e Setoriais de Cultura e Formação de Gestores, Governamentais e Não Governamentais, e Conselheiros de Cultura; 3 – Sistemas de Informação Cultural e Governança Colaborativa; 4 – Fortalecimento e Operacionalização dos Sistemas de Financiamento Público da Cultura: Orçamentos Públicos, Fundos de Cultura e Incentivos Fiscais.

A III CNC elegeu 64 diretrizes, com 20 dentre elas consideradas como prioridades, divididas equitativamente entre os quatro eixos referidos acima. As cinco diretrizes priorizadas no eixo I foram: 1^a) “Que o Congresso Nacional aprove com urgência a PEC 150”; 2^a) “Garantir que pelo menos 10% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam destinados à Cultura”; 3^a) “Aprovar com urgência no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar (PLC) 383/2013 de regulamentação do SNC [...] e apoiar a implantação e o pleno funcionamento dos seus componentes, em todos os níveis da Federação”; 4^a) “Criar, desenvolver, fortalecer e ampliar as estratégias para a formação e capacitação em gestão cultural de forma permanente e continuada”; e 5^a) “Fortalecer o Fundo Nacional de Cultura, como principal mecanismo de financiamento público da cultura”.¹¹

Em junho de 2013, Roberto Peixe é substituído por Marcelo Pedrosa,¹² que só fica até julho do mesmo ano. Em seu lugar, assume Mata-Machado,¹³ que deu continuidade ao que vinha sendo feito na SAI. Foi ele quem iniciou, no último ano de gestão de Marta Suplicy, o processo de transferência de recursos do MinC via Sistema aos estados e municípios.

O instrumento que o MinC criou para efetivar a transferência de recursos foi um edital, lançado em março, “Processo seletivo de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura”, ou, mais especificamente, um “processo seletivo de apoio a projetos do Fundo Nacional da Cultura ao Orçamento-Geral da União de 2014, destinado aos entes federados estaduais e distrital”.¹⁴ O edital, além de atender aos ensejos

de repasse de verba via Sistema, tanto que só podiam concorrer os governos estaduais que tinham instituído seus sistemas por lei própria, também procurava responder às metas estabelecidas no PNC.¹⁵

O total de recursos disponibilizados foi de R\$30 milhões, distribuídos em 3 eixos relacionados com as metas do PNC a serem atendidas: EIXO 01 – Promoção da Diversidade Cultural Brasileira. (Meta 6); EIXO 02 – Fomento à Produção e Circulação de Bens Culturais. (Metas 22 e 24); EIXO 03 – Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais. (Metas 29, 30, 31, 32, 33 e 34).

Foram classificados para a fase preliminar 5 projetos para o eixo 1, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Roraima e Acre; 6 projetos para o eixo 2, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Roraima, Paraíba e Acre; e 5 projetos para o eixo 3, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Paraíba e Acre.¹⁶

Avaliando a situação da política cultural brasileira em fins de 2013, Francisco Caballero observa que “uma das principais conclusões do atual processo de inovação cultural do Brasil é o lento e difícil encaixe do SNC nas políticas culturais, um problema, por outra parte, mais que habitual em toda estrutura federalista de governo”.¹⁷ E acrescenta que a avaliação de cumprimento das metas previstas para 2014 não são nada satisfatórias, ainda mais que “novas dificuldades que, em contexto de crise e desaceleração relativa do crescimento interno, complicam sua execução a médio prazo”.¹⁸ (CABALLERO, 2014, p. 3) O edital reflete essa dificuldade financeira e de encaixe com as políticas culturais estaduais, preconizada por Caballero, ao envolver poucos estados e recursos, levando em consideração tantos anos de esforço na implantação do Sistema.

Sistema Nacional de Cultura: prorrogação?!

O SNC situa-se entre os programas mais ambiciosos do MinC, por institucionalizar a cultura como um sistema federativo de políticas

públicas. Mas somente no governo Dilma o Sistema ganha o impulso que os agentes político-culturais, em especial aqueles ligados ao PT, reinvidicavam desde a gestão Gil, a despeito das trocas das ministras e dos secretários da SAI.

Certamente, o Sistema não está implantado e muito esforço político e institucional deverá ser dispendido para que, de fato, se torne um programa relativamente estável. E aqui entra o papel decisivo dos agentes culturais externos ao governo e de seus movimentos. Em outras palavras, caberá, em grande parte, ao modo como a sociedade vem se apropriando, ou não, do Sistema a continuidade das ações.

O retorno ao MinC de Juca Ferreira, que, como foi visto, fazia parte do grupo que não tinha um maior comprometimento com o SNC, pode levar, no mínimo, a uma reformulação do caminho percorrido até o fim do primeiro governo Dilma. Aliás, é isso que anunciou na conversa que teve com vários agentes culturais no dia de sua posse. Ferreira afirma que se foi na sua gestão que o Sistema foi aprovado, ele não é seu defensor, pelo menos no seu formato atual.

Na avaliação de Ferreira, trata-se de um projeto mistificado, uma ilusão, sem eficiência e burocrático, por ter se modelado a partir dos Sistemas Único de Saúde e de Educação, nos quais o Estado é provedor dos serviços, o que não ocorre na área cultural. Articular as políticas nos três níveis seria apenas um detalhe no todo da cultura.¹⁹ Também é sintomática a substituição na direção da SAI de Mata-Machado por Vinicius Wu, um agente cultural estranho ao esforço de construção do Sistema.²⁰

A questão que se coloca é se e como caminhará a implantação do Sistema nessa nova correlação de forças com o retorno ao governo federal de agentes contrários a essa política e com a demanda criada pela sua efetivação tanto no âmbito dos gestores públicos estaduais e municipais quanto no âmbito dos agentes culturais atuantes na sociedade civil.

Notas

- 1 As críticas a essa instabilidade marcou o debate cultural brasileiro. A esse respeito, por exemplo, ver o texto de Bruno Cava, De que Ana de Hollanda tem medo?, publicado no site Cultura e Mercado, disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/pontos-de-vista/de-que-ana-de-holland-a-tem-medo/>>. Acesso em: 4 fev. 2015.
- 2 O governo Blair criou o Ministério da Indústria Criativa fundamentado por economistas liberais da cultura que subordinam a criatividade à inovação e aos direitos de propriedade intelectual e seu direcionamento às demandas do mercado, avolumando os “negócios culturais”. (LOPES; SANTOS, 2011)
- 3 Márcio Meira é pesquisador do Museu Paraense Emílio Goeldi, instituição ligada ao Ministério da Ciência. Militante do PT no Pará, foi presidente da Fundação Cultural do Município de Belém entre 1998 e 2002, durante a gestão petista daquela capital.
- 4 O PNC só foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2010, mesmo ano em que é sancionado pelo presidente da Lula na forma da Lei nº 12.343/2010.
- 5 Ver a nota na íntegra em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/o,,AA1413429-5601,00-SECRETARIA+DO+PT+DIVULGA+NOTA+SOBRE+DEMISSOES+NA+CULTURA.html>>. Acesso em: 26 mai. 2014.
- 6 Economista de formação, Marco Acco entrou no MinC em 2004 como assessor de políticas culturais.
- 7 “A volta do Sistema Nacional de Cultura”. Disponível em: <<http://www.culturaemercado.com.br/analise/a-retomada-do-sistema-nacional-de-cultura/>>. Acesso em: 26 mai. 2014. João Roberto Peixe é arquiteto, designer e gestor cultural. Militante do PT pernambucano, do qual foi um dos fundadores, atuou como secretário de Cultura de Recife entre 2001 e 2008.
- 8 Silvana Meireles é servidora da Fundação Joaquim Nabuco, do Ministério da Educação, com especialização na área de política cultural e integrou a equipe da SAI durante a gestão de Meira.
- 9 Entrevista concedida ao autor. Salvador, 13 de setembro de 2013.
- 10 O que equivale a 37,2% dos municípios brasileiros. Dados atualizados pelo MinC em 19.11.2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1030302/Quantitativo+de+Munic%C3%ADpios+e+Estados+com+Acordo.pdf/82735882-d103-4953-bdba-co31doegfo08>>. Acesso em: 02 dez. 2013.
- 11 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/945028Propostas+aprovadas+na+III+CNC/d4021391-7293-4005-bb6c-043bfd79ead6>>. Acesso em: jun. 2014.
- 12 Marcelo Pedroso é funcionário da Prefeitura Municipal de Santos e foi secretário de Turismo de Guarujá. Antes de ir para o MinC, estava há sete anos como diretor da Embratur.
- 13 Mata-Machado é historiador e cientista político, com especialização em gestão cultural, e pesquisador da Fundação João Pinheiro (MG).
- 14 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10180/o/editalfinalsnc/30bf6f62-f622-4d28-bb31-4b3f3ebbdcb7>>. Acesso em: 5 jun. 2014

- 15 Foram nove as metas do PNC contempladas nesse edital: 6, 22, 24, 29, 30, 31, 32, 33 e 34.
- 16 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1170919/RESULTADO+PRELIMINAR++FASE+CLASSIFICAÇÃO++LISTA.pdf/2329cb5c-9f12-436c-9ebd-ofe214e79e54>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- 17 No original: “una de las principales conclusiones del actual proceso de innovación cultural de Brasil es el lento y difícil encaje del SNC en las políticas locales, un problema por otra parte más que habitual en toda estructura federalista de gobierno”.
- 18 No original: “nuevas dificultades que, en el contexto de crisis y desaceleración relativa del crecimiento interno, complican su consecución a medio plazo”.
- 19 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-Q4Uka42YB8>>. Acesso em: 4 fev. 2015.
- 20 Graduado em História pela UFRJ, Wu é especialista em cultura digital. Até o final de 2014, atuou como secretário geral de governo e coordenador-geral do Gabinete Digital do estado do Rio Grande do Sul. Foi também assessor especial do ministro da Justiça, chefe de gabinete da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e membro do Conselho Nacional de Juventude da Presidência da República.

Referências

- BARBALHO, A. O Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma: Continuidades e avanços. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, v. 2, p. 188-207, 2014a.
- BARBALHO, A. Em busca da institucionalização nunca tida: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. *Pragmatizes*, Ano 4, n. 7, p. 70 – 81, set. 2014.
- BARBALHO, A. *Relações entre Estado e cultura no Brasil*. Ijuí: Unijuí, 1998.
- BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.
- BARBALHO, A.; RUBIM, A. (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- BOURDIEU, P.. *Sur l'État*. Paris: Seuil, 2012.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações*, 2011 – 2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2012. 156 p.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura*. Brasília: MinC, 2013a. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementação+dos+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>.

BRASIL. Ministério da Cultura. III Conferência Nacional de Cultura: uma política de Estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura. Texto-base. Brasília: MinC, 2013b. Disponível em: <<http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/textobaseiiconfnaccultura.pdf>>. Acesso em 28 jan. 2015.

CABALLERO, F. S. Política cultural y economía creativa en Brasil. Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación), pp. 1/10 | Outubro 2014 - enero 2015. Disponível em: <<http://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2014102812400002&idioma=es>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

CALABRE, L. *Políticas culturais no Brasil*. Dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

COCCO, G. *A crise do MinC no governo Dilma: levar a sério a questão do valor*. [2012]. Disponível em: <<http://www.revistaglobalbrasil.com.br/?p=676>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. A imaginação a serviço do país. Programa de Políticas Públicas de Cultura. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002. Disponível em: <<http://www.construindounovobrasil.com.br/images/downloads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

DOMINGUES, J. L. P. *A diversidade atrofiada: Políticas de regulação urbana e movimentos culturais insurgentes na cidade do Rio de Janeiro*. 2013. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ELIAS, N. *Introdução à sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2008.

HOLLANDA, A. de. O pleno exercício dos direitos culturais. In: BRASIL, Ministério da Cultura. *Estruturação, Institucionalização*

- e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2011. p. 13 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- LOPES, R. S.; SANTOS, V. A. Economia, cultura e criatividade: tensões e contradições. Carta Maior, 25 fev. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17484>. Acesso em: 6 ago. 2012.
- LIMA, R. Apresentação. Oficinas do SNC. In: CALABRE, Lia (Org.). *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 9-24. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/upload/Projeto_Oficinas_Miolo_1156970790.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- MATA-MACHADO, B. A autonomia dos direitos culturais e o Sistema Nacional de Cultura. In: BRASIL, Ministério da Cultura. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>.
- MOREIRA, F. R. *Políticas culturais e comunicação no Brasil: o DOC-TV como estudo de caso sobre os desafios para promover diálogos interculturais*. 2014. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. *Política cultural*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- KOOLHAAS, R. Niemeyer não respeitava Brasília. Entrevista. *Folha de São Paulo*, Ilustríssima, 4. jan. 2015, p. 4.
- PEIXE, J. R. A importância estratégica do Sistema Nacional de Cultura. In: BRASIL, MinC. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: MinC, 2011. p. 15. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para-aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>>.

PEIXE, J. R. Apresentação. O sistema nacional de cultura alcança novo patamar. In: BRASIL, Ministério da Cultura. *Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura*. Brasília: MinC, 2013a. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Apostila+-+Oficina+de+Implementação+do+s+Sistemas+de+Cultura.pdf/52b7f7bb-da35-4d1c-a18d-c5f7bacf9624>>.

RUBIM, A. A. C. *As Políticas Culturais e o Governo Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

A construção dos Planos Estaduais de Cultura, uma análise desenvolvida em diferentes estados da Federação

*Eloise Helena Livramento Dellagnelo**

*Rosimeri Carvalho da Silva***

*Aline Van Neutgem****

*Carlos Eduardo Justen*****

Introdução

A análise a ser feita neste trabalho a respeito do espelhamento dos Planos Estaduais de Cultura em relação ao Plano Nacional da Cultura (PNC) tem como base a posição de coordenação do Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura, trabalho desenvolvido por meio da parceria entre Ministério da Cultura (MinC), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Fórum Nacional de

* Doutora em Engenharia de Produção, Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora-líder do Grupo de Pesquisa Observatório da Realidade Organizacional SC.

** Doutora em Administração na Ecole de HautesEtudesCommercialesUniversité Paris Diderot, Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Observatório da Realidade Organizacional SC.

*** Graduanda em Administração da UFSC, bolsista de Iniciação Científica do Programa (PIBIC)–CNPq.

**** Mestre em Administração pela UFSC, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC.

Secretários e Dirigentes de Órgãos Estaduais da Cultura. O projeto teve como objeto o apoio técnico e capacitação aos estados da Federação para elaboração de seus Planos Estaduais de Cultura. Conforme estabelecido no Termo de Cooperação entre UFSC e MinC, a ação de apoio técnico e capacitação deu-se por meio da coordenação de equipes multidisciplinares em cada unidade da Federação, reunindo especialistas e gestores culturais, visando aos seguintes objetivos gerais: elaboração de diagnósticos das realidades culturais dos estados à luz das diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Cultura; apoio técnico na aplicação de metodologias participativas para a construção de planos estaduais de cultura; disponibilização de assistência qualificada e materiais técnicos, na forma de guias de orientação, publicações, suporte de conteúdos especializados, capacitações presenciais e por meio de plataforma digital colaborativa.

Além da importância estratégica da iniciativa deste apoio aos estados, o projeto pretendeu também atuar com base no estímulo à promoção do diálogo entre a *expertise* instalada nas universidades públicas e a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de gestão pública da cultura no Brasil. Neste sentido, a UFSC participou deste trabalho por meio do engajamento de uma trajetória de pesquisa na área de políticas e gestão de organizações culturais desenvolvida na pós-graduação em Administração coordenada pelo grupo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional. Trata-se de um esforço de pesquisa conjunto entre

as instituições de ensino do qual a UFSC faz parte com um grupo de pesquisadores que vem se formando na área de gestão cultural, espaço acadêmico ainda bastante carente de discussões. Ressalta-se ainda que esta proposta se inseriu em um esforço tanto da universidade quanto do Ministério na formação de pessoal na área de gestão cultural, aspecto a ser aprofundado a partir de iniciativas futuras.

Modelo de Gestão do Projeto

O nível de complexidade, articulação e capilaridade da proposta demandou um modelo de gestão capaz de associar produtivamente os seus níveis estratégico, técnico e operacional. A execução do projeto previu a composição de três instâncias de governança, atuando em esferas específicas e complementares de articulação: Conselho Gestor Nacional, Unidade Gestora Nacional e Núcleos Executivos Estaduais.

O Conselho Gestor Nacional foi integrado por um representante titular indicado pelo Ministério da Cultura, através do Articulador Nacional, que é um representante indicado pelos estados participantes do projeto e um representante indicado pela Universidade Federal de Santa Catarina, responsável pela coordenação geral do projeto. O conselho foi responsável pela tomada de decisões estratégicas, convergência institucional, integração e acompanhamento dos parceiros envolvidos na implantação do projeto, em âmbito nacional e dos estados/municípios. A *Unidade Gestora Nacional* foi constituída basicamente pelo Núcleo Técnico Executivo, responsável pela coordenação de todas as iniciativas, qualidade dos serviços e produtos, sincronização dos cronogramas e validação técnica dos resultados parciais e finais. Nesta unidade foram integrados profissionais de várias áreas de competência (gestão cultural, planejamento, desenvolvimento local, etc.). A partir desta coordenação geral foram produzidos os modelos, orientações, materiais, metodologias e atividades disponibilizados às equipes técnicas estaduais, sediadas nos estados

que aceitaram participar do projeto, mediante formalização de Termo de Compromisso pelo titular do órgão estadual gestor de cultura. Os *Núcleos Executivos Estaduais* eram os grupos de trabalho constituídos em cada unidade da Federação responsáveis pelo andamento dos trabalhos de construção dos planos localmente. Estes núcleos foram formados pelo Articulador Estadual, que representou o órgão gestor de cultura no estado, por um Coordenador Técnico e um Analista Técnico em Políticas Culturais e Gestão Cultural, indicados também pelo órgão gestor de cultura e contratados pelo projeto e demais representantes do poder público, da classe artística e da sociedade civil interessados na construção do Plano Estadual de Cultura. Os órgãos estaduais de cultura participantes do projeto ficaram responsáveis por disponibilizar ao seu Núcleo Executivo Estadual pessoal de apoio interno, acesso a documentos, instalações e equipamentos necessários ao bom andamento das atividades, assim como garantir a logística necessária às ações de pré-produção, produção e pós-produção dos Planos Estaduais de Cultura no âmbito do território estadual. Estes Núcleos Executivos Estaduais foram responsáveis pela execução, com o acompanhamento da unidade gestora nacional, do cronograma de atividades, desenvolvimento de estudos, aplicação das metodologias participativas e mobilização dos agentes culturais, entidades e segmentos culturais, visando à construção dos Planos Estaduais de Cultura.

Especificações Técnicas

Como orientação aos estados foi estabelecido que as equipes técnicas deveriam reunir perfis de competência técnica e gerencial em áreas-chaves do conhecimento, como economia, planejamento, gestão pública, administração, desenvolvimento regional e territorial, política cultural, ciências sociais e direito. A execução coordenada de todo o trabalho, envolvendo essas diferentes instâncias, implicava no desenvolvimento de várias atividades: mapeamento da situação atual dos

Sistemas e Planos Estaduais de Cultura dos estados participantes do projeto; a definição da metodologia geral comum para elaboração dos planos, definidas junto ao MinC e equipe da UFBA, a qual coordenava projeto semelhante aplicado aos municípios no país; compartilhamento e alinhamento dos documentos-base, como: Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12.343/2010); documentos das Conferências Estaduais de Cultura e relatórios dos Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura; legislações culturais estaduais e demais documentos pertinentes; preparação de calendários de atividades, seminários e fóruns; mobilização dos atores locais envolvidos no setor cultural, com contribuições de instituições gestoras e organizações da sociedade civil e universidades; capacitação e assistência técnica, a partir da *expertise* de consultores e especialistas para a produção de materiais instrucionais, guias, estudos e diagnósticos; e aplicação de metodologias participativas que resultassem em documentos técnicos estruturantes, na forma de planos estaduais alinhados ao Plano Nacional de Cultura.

A equipe nacional na UFSC foi composta por professores e alunos de graduação e pós-graduação: Coordenador executivo, Coordenador técnico, Analista Técnico em Planejamento e Gerenciamento de Projetos, Analista Técnico em Desenvolvimento Regional e Territorial. Além dos trabalhos desenvolvidos pelos professores, bolsistas de graduação e pós-graduação trabalharam no projeto no apoio ao desenvolvimento dos materiais didáticos oferecidos às equipes estaduais, no desenvolvimento de oficinas e seminários, no acompanhamento semanal das equipes estaduais, na preparação de apresentações e produção de relatórios. Além do apoio técnico oferecido, estes estudantes também passaram por importante processo de capacitação, produzindo trabalhos próprios como artigos, relatórios e dissertações de mestrado.

Sobre a Metodologia de Construção dos Planos Estaduais

Para o desenvolvimento da proposta metodológica, dois princípios básicos foram considerados: a territorialidade e a participação. Nestes termos, os estados participantes foram orientados no sentido de que a primeira etapa para a implementação do processo de construção do Plano Estadual de Cultura seria a de sensibilização e mobilização dos atores sociais chaves e a articulação de parceiros. Assim sendo, no âmbito do processo de construção dos planos, o planejamento participativo se propôs a assegurar a participação dos atores em todas as fases do processo, ou seja, durante a análise da realidade, definição de prioridades, execução das ações e acompanhamento e avaliação; era preciso também garantir a representatividade social, respeitando e expressando a diversidade territorial e valorizando a organização da sociedade.

Com esta proposta, esperávamos que uma das consequências dos marcos históricos fosse a construção de novos ambientes políticos em cada estado onde a sociedade pudesse expressar suas visões e, em muitos casos, contribuir de forma efetiva para a transformação da realidade. Estes ambientes caracterizados pela prática da cidadania e pelo compartilhamento do poder foram chamados de “instâncias de governança”. Além disto, sugerimos que a implementação da metodologia deveria ser executada por técnicos capacitados para atuar com viés multiplicador em todas as etapas do processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura.

Basicamente recomendamos a criação de dois níveis de governança para o processo: estadual e territorial. No nível estadual aconselhamos, caso não existisse um Conselho de Política Cultural no estado, que fosse eleito e representasse os interesses dos diferentes grupos atuantes no campo da cultura local, que o ambiente de negociação política e elaboração técnica fosse o Fórum Estadual de Planejamento. Sua organização deveria primar pela necessidade de transformá-lo num ambiente representativo dos interesses públicos e da sociedade, tendo como referência os

principais atores sociais do setor cultural. O fórum deveria ser a instância validadora, na medida em que fosse constituído como uma instância de participação ampliada, da qual, além de representantes do poder público, dos órgãos constituídos, como o Conselho Estadual de Cultura, participassem representantes dos grupos ou colegiados setoriais.

Além disto, cada estado deveria utilizar um recorte territorial diferenciado de acordo com suas especificidades. Para cada unidade territorial adotada previmos a instalação de um Fórum Territorial de Planejamento da Cultura. Esta governança teria suas atividades realizadas e finalizadas durante o período de elaboração do Plano Estadual de Cultura. Os fóruns territoriais deveriam constituir-se em espaços políticos e técnicos de caráter contínuo e com mandato e tempo de duração previamente definidos.

Um momento fundamental para toda sequência do processo de construção do plano foi também a divulgação. Alertar os grupos sociais interessados de que este processo seria realizado e detalhar sua execução seria o passo inicial para a construção de um processo participativo. Neste sentido, recomendamos atenção com a necessidade de se pensar em como identificar atores e instituições de cada território a nível estadual e federal, que seriam parceiros, apoiadores e incentivadores durante todo o processo de construção dos planos.

Em resumo, além da etapa inicial de sensibilização e constituição das instâncias de governança, a metodologia proposta trabalhou de acordo com três etapas de planejamento para a construção do plano: Diagnóstico; Prognóstico; e Monitoramento e Avaliação.

Para auxiliar na construção dos Planos Estaduais de Cultura, o referencial adotado foi adaptado do conteúdo mínimo estabelecido pelo Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura, o qual define os seguintes componentes que devem fazer parte do plano: Diagnóstico do Desenvolvimento da Cultura; Desafios e Oportunidades; Diretrizes; Objetivos; Estratégias; Ações e Metas; Indicadores de Monitoramento; e Avaliação

Acompanhamento e Apoio aos Estados

Procuramos dividir os trabalhos de acompanhamento e apoio aos estados em três fases: pré-produção, produção e pós-produção.

A coordenação das atividades do projeto exigiu, antes da execução propriamente dita, um mapeamento da situação atual dos Sistemas Estaduais de Cultura dos estados envolvidos, especialmente dos planos, assim como um período de preparação e estruturação das equipes, sincronização de planos de trabalho, ajustes, contratos e alinhamento institucional entre as instâncias de governança do projeto, especialmente entre a unidade gestora na UFSC e os Núcleos Estaduais.

Algumas atividades realizadas neste momento foram: procedimentos de adesão dos estados a serem beneficiados pelo projeto; reunião preparatória de alinhamento entre o Ministério da Cultura, representantes dos estados participantes do projeto e a coordenação do projeto; procedimentos para formação e preparação do Núcleo Técnico Executivo, a cargo da Universidade Federal de Santa Catarina; procedimentos para formação das equipes estaduais; planejamento das atividades do Núcleo Técnico Executivo; preparação da plataforma digital; desenvolvimento de metodologia participativa para elaboração dos Planos Estaduais de Cultura.

No momento seguinte passamos para a fase de produção propriamente dita, desenvolvendo-se, de maneira resumida, as seguintes atividades, visando dar consecução aos objetivos do projeto: realização do 1º Seminário de Integração em Brasília, quando o projeto é lançado oficialmente; assinatura do termo de compromisso entre MinC, UFSC e secretários estaduais de cultura; apresentação da equipe de coordenação nacional; apresentação das equipes estaduais; apresentação da metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura; aperfeiçoamento de material didático para apoio às equipes estaduais; acompanhamento das equipes estaduais pelos bolsistas e professores por meio de contatos semanais (e-mail, telefone) e visitas aos estados; recebimento de notícias no site; participação em reunião do Fórum

Nacional de Secretários Estaduais de Cultura (acompanhamento do projeto); reuniões em Brasília para alinhamento do projeto e avaliação do andamento dos trabalhos nos estados; realização do 2º Seminário de Integração realizado em Florianópolis (UFSC), com o objetivo de realizar o acompanhamento, compartilhamento e discussões sobre as realizações das equipes estaduais; oficina de elaboração de metas em Florianópolis; preparação de material de apoio complementar – sínteses (folder, roteiro de diagnósticos) e videoaulas; elaboração de pareceres técnicos sobre os materiais produzidos pelos estados na construção de seus Planos de Cultura; e, finalmente, a realização do 3º Seminário em Florianópolis para apresentação e discussões sobre os trabalhos até então concluídos nos estados.

Por fim, a fase de pós-produção envolveu o alinhamento e convergência institucional, a cargo do Conselho Gestor Nacional (UFSC, MinC e Fórum de Secretários), e na área técnica foram preparadas análises dos resultados de cada equipe, a finalização de relatórios, ajustes de procedimentos, validações e padronizações, edições e publicações conjuntas. Em relação aos estados, nesta fase observamos: a finalização de seus documentos por meio de correções finais no texto realizadas pelas equipes técnicas estaduais; consultas públicas virtuais ou presenciais; e validação do documento final em instâncias estaduais (conselhos de cultura, fóruns estaduais) para o encaminhamento dos Projetos de Lei para o legislativo.

Sobre os Resultados Alcançados

Na elaboração do projeto previmos uma série de resultados técnicos e institucionais. Em termos de resultados técnicos, podemos destacar: metodologias aplicadas à construção de Planos Estaduais de Cultura; capacitação de técnicos de secretarias estaduais de cultura ou equivalentes; relatórios técnicos relativos aos produtos finais produzidos pelas equipes estaduais; videoaulas, relatórios e publicações técnicas.

Como resultados institucionais, salientamos: fortalecimento do diálogo da rede nacional de gestores públicos de cultura; fortalecimento da democracia participativa; fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura; fortalecimento dos Sistemas Estaduais de Cultura; consolidação do Plano Nacional de Cultura. No momento de finalização dos trabalhos de acompanhamento dos 17 primeiros estados participantes do projeto, uma série de minutas de Planos Estaduais de Cultura foi recebida, cada qual em diferentes estágios: 9 estados construíram Metas; 7 estados elaboraram Ações; 1 estado ficou com Diretrizes e Estratégias. Essas minutas ainda passariam por processos locais de avaliação e validação final, tanto por parte da sociedade civil como pelos próprios órgãos gestores de cultura: consulta virtual e presencial (Paraíba, Goiás, Roraima, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Acre, Rio Grande do Sul, Santa Catarina); avaliação pelos dirigentes (Secults, Casa Civil): Mato Grosso, Bahia, Amapá, Rio de Janeiro. Após a finalização do projeto, no ano seguinte, o estado da Bahia teve seu Plano de Cultura aprovado no legislativo.

A consecução do projeto envolveu duas vertentes importantes para a consolidação do Sistema de Cultura no país: a elaboração, propriamente dita, dos planos estaduais, a qual envolveu uma dimensão de produto e outra de processo; e a capacitação de uma série de importantes atores do campo da cultura no país.

A construção de uma metodologia de abrangência nacional, com base em orientações originárias da Lei do Sistema, a qual nos impôs algumas restrições, foi um grande desafio. Essa metodologia foi discutida e aprovada no início do projeto, e ao longo do desenvolvimento dos trabalhos pudemos fazer uma avaliação geral.

Desenvolvida a partir de dois eixos principais, estrutura do processo e produtos a serem construídos, a metodologia foi pensada em termos ideais, ou seja, procurou ser completa em seus atributos, no entanto, procuramos estar atentos para a necessidade de ser adaptada às realidades regionais. Os dois princípios estruturantes do método também

foram importantes balizadores do trabalho e se mostraram válidos: a proposta de participação e a abordagem territorial.

Estes foram pontos fundamentais do trabalho, os quais certamente representaram um desafio para os estados participantes do projeto. Alguns tiveram dificuldades em trabalhar esses conceitos, não pelo fato de não compreenderem esses princípios, mas por terem uma capacidade de recursos limitada para fazer frente às necessidades oriundas dessa abordagem. A abordagem territorial e o respeito à perspectiva participativa no processo significava a necessidade de determinadas condições políticas e técnicas nem sempre presentes em muitos estados. Neste sentido, para aqueles estados que já tinham experiências anteriores próximas a esses princípios, o tempo disponível para construção dos planos foi razoavelmente mais favorável. No entanto, apesar de algumas dificuldades, os princípios norteadores devem permanecer na metodologia, pois são eles que podem possibilitar a institucionalização progressiva de processos participativos na construção de políticas na área da cultura.

No que se refere ao produto do processo de planejamento, o Plano Estadual de Cultura propriamente dito, a metodologia também se mostrou interessante, embora alguns pontos mereçam uma reflexão mais aprofundada. No que se refere a esse aspecto, a maior dificuldade parece que esteve relacionada à apreensão por parte das equipes de alguns fundamentos do processo e da capacidade e estrutura destas equipes de conduzirem algumas etapas de maneira participativa, como construção do diagnóstico e prognóstico.

De forma sintética, podemos destacar alguns elementos que facilitaram ou obstaculizaram o processo de construção dos Planos nos estados:

- obtenção de informações e dados sistematizados relativos à realidade do campo da cultura no estado para realização do diagnóstico e do levantamento de demandas já previamente feitos no estado de modo a alimentar as reflexões a respeito do prognóstico desejado;

- articulação com outras secretarias de estado. Para que o plano alcançasse a dimensão necessária tornava-se importante que as ações a serem desenvolvidas encontrassem eco nas outras estruturas administrativas do estado;

- nível de apoio da Secretaria de Cultura – este é um fator fundamental para que se conseguisse concluir a construção do plano, mas ainda mais importante para que o processo de planejamento não se encerrasse ao final do projeto;

- suporte da Secretaria de Cultura para o desenvolvimento e posterior execução do plano. Sem um suporte adequado, ou seja, recursos materiais, humanos e financeiros, a possibilidade de manter o ciclo de planejamento e posterior execução diminui fortemente;

- capacitação mais adequada das equipes estaduais. Mesmo com a disponibilidade de material de apoio e a realização de eventos de capacitação e oficinas, observamos durante o processo que algumas equipes apresentavam maior ou menor dificuldade com a compreensão de alguns conceitos. Isso pode ser decorrente do processo seletivo para a escolha dos membros, falta de apoio da secretaria, problemas com o material utilizado para a capacitação (dificuldade de apreensão dos conteúdos, excessiva complexidade...);

- ampliação da capacitação para os demais membros das Secretarias Estaduais de Cultura, uma vez que são eles os entes capazes de propiciar a continuidade dos processos de planejamento, execução e avaliação dos planos;

- disponibilidade de tempo das equipes para a condução das atividades requeridas pela metodologia no processo de construção do plano. Observamos que muitas vezes faltou à equipe contratada o tempo necessário para que alguns trabalhos essenciais na construção dos planos fossem realizados, por exemplo, na sistematização das estratégias, ações e metas, ou na construção do diagnóstico. Isso pode ser reflexo da falta de apoio da secretaria, do envolvimento dos contratados com outras atividades;

- simplificação do produto final, ou proposta de Plano. A metodologia, desde o princípio, adotou os itens que deveriam estar no produto, ou seja, o Plano, preconizados pela Lei do Sistema. Trata-se de um conjunto de itens que vão desde o Diagnóstico do Desenvolvimento da Cultura até Indicadores de Monitoramento e Avaliação. Após o tempo de envolvimento com o projeto, avaliamos que os itens são excessivos quando se trata de um plano estratégico. Independente do escopo de tempo adotado, no caso, 10 anos, pela perspectiva do Ministério, os planos estratégicos se relacionam com um prazo mais longo e alguns itens do produto Plano Estadual de Cultura estão muito relacionados com planos de médio prazo, e acreditamos que não precisariam fazer parte da estrutura final do documento.

- articulação e organização dos agentes culturais nem sempre adequadas, implicando em dificuldades para conseguir uma participação constante e uma representação dos diferentes setores e grupos próprios de cada região do estado nas instâncias de governança previstas no processo.

Dentre os vários aspectos que nos chamaram atenção na avaliação de todo esse processo de construção dos Planos Estaduais de Cultura e da consequente institucionalização do Sistema Nacional de Cultura, a questão do isomorfismo, tanto coercitivo quanto mimético (DIMAGGIO; POWELL, 2005), o qual tende a acontecer no campo da cultura em decorrência da implantação do SNC, da adesão dos estados a esse sistema e da construção dos seus planos de cultura, nos parece que merece destaque nessa análise.

Ambas as experiências, tanto nacional quanto estaduais, refletem para a área da cultura no país um grande esforço na organização do campo e construção de políticas públicas que signifiquem efetivamente políticas de estado, e não de governo, como tradicionalmente tem se observado. Nestes termos, reconhecemos que se trata de um processo inicial, uma experiência primária, a qual implica em riquíssimos aprendizados.

O Isomorfismo e a Teoria Institucional

O arcabouço teórico que se convencionou denominar de “teoria institucional”, especialmente em sua vertente neoinstitucionalista, vem merecendo progressiva atenção por parte da academia brasileira, constituindo uma radial de vertentes teórico-disciplinares e perpassando campos como a Ciência Política, a Economia e a História. Nos estudos organizacionais, o institucionalismo tem “[...] um sabor claramente sociológico”, (DIMAGGIO; POWELL, 1991 apud FONSECA, 2003, p. 48) alicerçado em dois conceitos fundamentais.

O primeiro deles é o de instituição, pressuposto para o entendimento da realidade social. Para Peci (2006), uma das primeiras tentativas de introduzir a noção de instituição foi empreendida por Everett Hughes, que a definiu como “[...] um empreendimento social implementado de maneira esperada e permanente”. (HUGHES, 1942 apud PECI, 2006, p. 2) Nesse sentido, Philip Selznick, reputado como o precursor do institucionalismo nos estudos organizacionais, definiu esta instituição como o resultado natural das demandas sociais, com caráter específico e perene, independentemente de sua atividade produtiva. (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005) Mais recentemente, na corrente neoinstitucionalista, as instituições passam a ser vistas como “[...] estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas, que dão estabilidade e significado ao comportamento social”. (SCOTT, 1995 apud MISOCZKY, 2005, p. 3) Seriam, assim, “[...] um padrão (que se pode manifestar como prática, papel, objeto, organização e/ou embalagem) durável e persistente, referente à condição epistêmica, moral e de poder”. (PECI; VIEIRA, 2007, p. 7)

A significação de instituição que a teoria institucional desenvolve, de modo geral, abrange quatro possibilidades, associadas ou não: (a) costumes, práticas, relações, organizações e comportamentos; (b) modelo ou padrão a ser emulado ou seguido; (c) fenômeno relevante na vida comunal ou social; (d) vinculação a organizações consideradas importantes ou

relevantes. (PECI; VIEIRA; CLEGG, 2006) A noção básica de perenidade, de sobrevivência continuada, perpassa tais possibilidades.

O segundo conceito fundamental é o de legitimidade, relacionado à forma pela qual as instituições conseguem perpetuar-se ao longo do tempo. Algo pacífico entre os institucionalistas é o entendimento de que as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos. Para tanto, são elas, de algum modo, legitimadas por esses indivíduos para que a relação de influência tenha início e seja efetivada. Está na compreensão da legitimidade a resposta para a problemática da origem e da modificação das instituições.

Para Mueller (2006, p. 28), o conceito de legitimidade é usual a todas as atividades sociais, sendo amiúde associado a “[...] poder, autoridade, consenso, crenças, normas e leis, conformidade, estabilidade, controle social, desvio e repressão”. Sua *raison d’être* reside no fato de que a simples imposição de regras, padrões ou protocolos, ditos “racionais”, não necessariamente garante a aderência de indivíduos e instituições.

Nos estudos organizacionais, a partir da década de 1970, a teoria institucional recebeu maior atenção diante do trabalho de Meyer e Rowan, quando a estrutura organizacional passou a ser vista não apenas como o resultado de aspectos de eficiência (requisitos técnicos), mas também de condicionantes sociais. Passou-se a reconhecer o uso da estrutura formal para fins simbólicos. Emerge daí a concepção cultural de indivíduo, que aceita e segue normas sociais coerentes com sua percepção de realidade e com a percepção da realidade institucionalizada (propriedades simbólicas), não deixando seus interesses de lado (requisitos técnicos). Assim, a principal contribuição imputada ao institucionalismo foi a inclusão, na formação dos ambientes organizacionais, de elementos simbólicos. (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005; CARVALHO; VIEIRA; LOPES; 1999; FONSECA, 2003; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005;) A noção de ambiente, daí em diante, perpassou a simples fonte e destino de recursos materiais, adquirindo status de fonte e destino de recursos simbólicos, em especial, reconhecimento

simbólico e legitimação. A sobrevivência organizacional deixou de ser concebida apenas a partir da busca da eficiência, mas também a partir do alcance da legitimidade.

Em outras palavras, o comportamento organizacional e dos atores individuais passou a ser compreendido tanto em termos de eficiência técnica, a partir do controle eficaz e eficiente do processo produtivo, quanto da aceitação social, quando ocorre a tentativa de conformação às normas e exigências ambientais a fim de se obter apoio e legitimidade. Apesar de não serem excludentes, os requisitos técnico e institucional apresentam critérios de sobrevivência distintos. No primeiro, evidencia-se a eficiência; no segundo, a conformidade. O conceito de conformidade é compreendido a partir da noção de isomorfismo organizacional. (DIMAGGIO; POWELL, 2005)

O isomorfismo, na perspectiva de DiMaggio e Powell, (2005, p. 76) constitui “[...] um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”. As organizações, assim, são influenciadas por pressões normativas do Estado e de outros organismos reguladores na tentativa de adaptarem suas estruturas e procedimentos às expectativas sociais vigentes. Assim, o fazem da forma julgada mais racional, isto é, emulando aquilo que já foi aplicado em outras organizações. (CARVALHO, 2000)

A noção de isomorfismo pressupõe a compatibilidade crescente das organizações com as características ambientais. Tal compatibilidade é decorrência da atuação de quatro mecanismos isomórficos. O isomorfismo coercitivo é fruto de pressões externas, formais e informais, emanadas de outras organizações (relação de dependência) e da sociedade em geral, materializando-se na força, na persuasão e no convite. No Brasil, sua dominância é justificada pela forte tradição patrimonialista e pelo processo de formação sociocultural brasileiro. O isomorfismo mimético traduz-se em resposta padronizada à incerteza. Assim, buscam-se modelos, práticas e procedimentos já testados ou experimentados

alhares diante da incerteza ou da ambiguidade na adoção de uma solução *sui generis*. O isomorfismo normativo, por sua vez, é associado à profissionalização, às pressões normativas, devido a um senso de obrigação ou de dever (base moral) para com altos padrões de desempenho, ditados por normas profissionais. O isomorfismo indutivo, por fim, é vinculado a incentivos financeiros indiretos, na forma de isenções ou remições fiscais, ou mesmo na forma de promessa de algum incentivo ou privilégio futuro. (DAFT, 2006; DIMAGGIO; POWELL, 2005; MACHADO-SILVA; GONÇALVES, 2004; MOTTA; VASCONCELOS, 2002; PECI, 2006; PACHECO, 2001)

O pressuposto aí implícito é o de que a relação entre instituição e comportamento dá-se a partir de uma perspectiva cognitiva, na qual, ao agir, o indivíduo de maneira concomitante utiliza e contorna os modelos institucionais existentes, em um processo recursivo.

Nestes termos, com base na experiência de acompanhamento da construção dos Planos Estaduais de Cultura, um dos componentes dos seus Sistemas Estaduais de Cultura, supomos que a lente proporcionada pela teoria institucional nos ofereça alguma potência para compreender a aproximação ou adesão dos estados ao SNC, e para entender a construção de seus Planos de Cultura. Sem deixar de lado uma avaliação técnica e objetiva em relação à implementação dos Sistemas Estaduais de Cultura, observamos que a ideia do isomorfismo coercitivo e mimético é muito útil para analisarmos o comportamento dos estados nesta situação. A adesão ao sistema nacional de cultura não ocorre, na maior parte dos estados, fora de uma realidade de incertezas e ambiguidades em relação à estruturação do sistema, embora seja considerada demanda fortemente presente em eventos públicos ocorridos no campo da cultura durante vários anos anteriores à sua aprovação. Trata-se de uma proposta nova de organização do campo da cultura, algo ainda pouco conhecido, quiçá experimentado por seus atores públicos e privados. O caráter de obrigatoriedade de adesão ao sistema para garantir repasse de recursos financeiros aos entes federados, sem

dúvida alguma, é fator fundamental para obtenção de ajustamento a esta nova ideia. O comportamento observado durante o trabalho de acompanhamento de cada estado fortalece esse argumento, uma vez que raramente constatamos uma defesa explícita ao sistema, considerando sua estruturação em termos técnicos e políticos. Além disso, destacamos que uma análise mais detalhada das minutas elaboradas pelos estados parece revelar um processo interessante de espelhamento em relação ao conteúdo existente no Plano Nacional de Cultura, aspecto que também reforça nosso argumento a respeito do isomorfismo mimético.

O PNC foi elaborado após amplo processo de discussão com a sociedade brasileira, o qual transcorreu durante aproximadamente 5 anos por meio da realização de conferências, seminários e reuniões. Partimos, assim, do pressuposto que, considerando a legitimidade que o Sistema Nacional vem ganhando no país, bem como o Plano Nacional, a construção dos Planos Estaduais de Cultura fosse refletir aquilo que este documento já apresenta. Neste sentido, usamos o termo “espelhamento” para designar a aproximação do conteúdo existente nos documentos produzidos pelos estados em relação ao PNC, buscando refletir o quanto, de uma perspectiva técnica, contribuem para o alcance das políticas definidas a nível nacional e o quanto buscam realizações particulares ou próprias de suas realidades. Desta forma, por meio de análise documental, realizamos o estudo das 17 minutas apresentadas pelos estados.

Minutas dos Planos Estaduais e o Plano Nacional de Cultura

O estudo mais detalhado consistiu na análise das diretrizes, objetivos, estratégias e metas dos Planos Estaduais de Cultura em relação às mesmas categorias presentes no Plano Nacional de Cultura (elementos comuns aos dois documentos), com o objetivo de identificar

semelhanças e particularidades. Para empreender esta análise, estabelecemos cinco categorias:

- i. Exatamente igual: diretrizes, objetivos, estratégias dos Planos Estaduais de Cultura exatamente iguais às do Plano Nacional de Cultura;
- ii. Alta semelhança: diretrizes, objetivos, estratégias dos Planos Estaduais de Cultura que possuem a mesma ideia daquelas constantes no Plano Nacional de Cultura, porém escritas em outras palavras;
- iii. Combinação: diretrizes, objetivos, estratégias dos Planos Estaduais de Cultura que combinam duas ou mais daquelas constantes no Plano Nacional de Cultura;
- iv. Adaptação: diretrizes, objetivos, estratégias dos Planos Estaduais de Cultura que utilizam a ideia daquelas constantes no Plano Nacional de Cultura e fazem complementos ou adaptações; e
- v. Particulares: diretrizes, objetivos, estratégias dos Planos Estaduais de Cultura totalmente diferentes das do Plano Nacional de Cultura.

A título de exemplo, observamos casos de alta semelhança entre os dois documentos, como:

PLANO NACIONAL DE CULTURA	PLANO ESTADUAL DE CULTURA
II - Proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial.	VI - Preservar e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial.
XII - Profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais.	VIII - Qualificar os agentes e gestores culturais.

Outros casos são de combinação, como:

PLANO NACIONAL DE CULTURA	PLANO ESTADUAL DE CULTURA
VII - Estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos.	X - Estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos, bem como a sustentabilidade socioambiental.
VIII - Estimular a sustentabilidade socioambiental.	

Outra situação observada foi a adaptação, quando uma ideia do Plano Nacional está presente e é completada com nova ideia.

PLANO NACIONAL DE CULTURA	PLANO ESTADUAL DE CULTURA
XV - Ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo;	V - Promover o intercâmbio cultural regional e internacional e a adoção de práticas colaborativas e compartilhadas da cultura;

Após a classificação dos dados nestas categorias, agrupamos os resultados em dois grandes blocos de maior interesse: particulares (diretrizes, objetivos, estratégias particulares de cada estado, isto é, não reproduzem de alguma forma aquelas presentes no Plano Nacional de Cultura); e comuns (diretrizes, objetivos, estratégias que espelham ou reproduzem, de algum modo, as presentes no Plano Nacional de Cultura).

Através da análise observamos que, dos dezessete estados analisados, apenas três não apresentaram diretrizes em suas minutas dos Planos Estaduais de Cultura. Dentre os catorze estados que formularam diretrizes, houve uma divisão quanto ao volume de diretrizes consideradas particulares e comuns: sete estados possuem mais diretrizes particulares, específicas a eles mesmos, e outros sete possuem mais diretrizes comuns ao PNC. Destacamos que três estados apresentam 100% de suas diretrizes comuns em relação ao Plano Nacional.

Ainda nesta questão, a análise da categoria “exatamente igual” revelou que Mato Grosso do Sul e Roraima possuem mais da metade das suas diretrizes exatamente iguais às diretrizes constantes no Plano Nacional de Cultura, com índices de 71% e 100% de espelhamento.

Contudo, dos catorze estados que apresentaram diretrizes, sete estados apresentaram grande presença de diretrizes particulares, variando de 50% a 79%, em diferentes regiões do Brasil, com ênfase na região Nordeste, representada pelos estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As diretrizes constituem-se em direções gerais e amplas que norteiam os Planos de Cultura. Neste sentido, a possibilidade de espelhamento maior era esperada, uma vez que essas ideias gerais e centrais tendem realmente a serem compartilhadas pelos sujeitos da área da cultura, independente do estado a que pertencem. Uma vez que a discussão sobre este assunto tenha ocorrido em todo o país durante a construção do PNC, podemos supor que a consolidação de determinadas ideias que devam direcionar o pensamento dos gestores públicos da cultura já esteja razoavelmente compartilhada, comprometendo, nesta situação, a ideia de comportamento predominantemente isomórfico por parte dos participantes da construção dos planos estaduais.

Da análise dos objetivos dos Planos Estaduais de Cultura em relação aos objetivos do Plano Nacional de Cultura, observamos que, dos dezessete estados analisados, apenas um não apresentou objetivos em sua minuta do Plano Estadual de Cultura (Sergipe). Dos dezesseis estados que construíram objetivos, apenas dois (Rondônia e Roraima) possuem mais da metade de seus objetivos considerados particulares, contra catorze estados que possuem, em sua maioria, objetivos comuns ao PNC, fato que revela elevado grau de espelhamento dos objetivos constantes no Plano Nacional de Cultura.

O exame das categorias “Exatamente igual” e “Alta Semelhança” revelou que seis estados (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins) espelham mais da

metade dos seus objetivos nos objetivos constantes no Plano Nacional de Cultura, com índices que variam de 51% a 80% nas categorias citadas. Ademais, no que se refere ao percentual de objetivos particulares, apenas dois estados (Rondônia e Roraima) apresentaram mais da metade de seus objetivos nesta classificação, com índices de 67% e 70%.

A discussão dos objetivos em um Plano de Cultura envolve a reflexão a respeito daquilo que se almeja para a área em cada contexto. Neste sentido, a análise situacional, na qual se realiza a ponderação a respeito dos problemas e das potencialidades da cultura no estado, é um elemento fundamental do trabalho. Curioso observar o alto índice de espelhamento dos planos estaduais em relação ao nacional, neste aspecto. Se, por um lado, podemos esperar a convergência de objetivos entre as duas instâncias, a mesma situação pode também denotar fraca reflexão sobre a realidade em que se encontra a área da cultura especificamente em cada estado.

No tocante à análise das estratégias dos Planos Estaduais de Cultura em relação às estratégias do Plano Nacional de Cultura, observamos que, dos dezessete estados analisados, apenas um (Rio Grande do Sul) não apresentou estratégias em sua minuta do Plano Estadual de Cultura. No caso das estratégias, também é possível observar forte espelhamento, uma vez que dentre os dezesseis estados que elaboraram estratégias, sete estados possuem mais estratégias na categoria “particulares” e nove possuem mais estratégias na categoria “comuns”. Porém, é possível verificar que oito estados (Amapá, Ceará, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe) apresentaram altos índices de estratégias particulares, com índices que variam de 52% a 80% de suas estratégias nessa categoria, em todas as regiões do Brasil, com ênfase na região Nordeste (três estados). De modo geral, a estratégia pode ser definida como um caminho que escolhemos no presente para conduzirmos os procedimentos que devemos iniciar hoje para, no futuro, obtermos a situação desejada. Neste sentido, parece-nos pertinente a alta semelhança entre os dois documentos, considerando o alto

nível de espelhamento encontrado nos objetivos. No caso de escolhas mais específicas, podemos cogitar aqui uma avaliação mais técnica e particular direcionando as avaliações realizadas pelas equipes estaduais.

Da análise das metas, verificamos que, dos dezessete estados, apenas nove apresentaram este item em suas minutas de Planos (Amapá, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima). O estabelecimento de metas não é tarefa fácil em qualquer processo de planejamento, e no processo de construção dos Planos Estaduais de Cultura, não foi diferente. A necessidade de informações sobre realizações passadas, apoiadas em um diagnóstico sólido, e aquelas relativas a projeções futuras tende a fortalecer ou subsidiar as decisões em relação a este item. O volume e a qualidade destas informações foram constantemente questionados durante o processo de construção dos planos nos estados. O tempo disponível para sua elaboração também foi um entrave razoável. Neste sentido, a fixação de metas seguras a serem atendidas no prazo de implementação dos planos foi um desafio cuja consecução exigiu muita atenção em sua avaliação. Com base nessas considerações, constatamos que, dos nove estados que construíram metas, sete (77,78% do total) possuem mais metas particulares do que comuns. Assim, o grau de espelhamento das metas foi bem mais baixo, e apenas um estado (Mato Grosso do Sul) apresentou mais da metade de suas metas “Exatamente Iguais” e com “Alta Semelhança” àquelas do PNC.

Em um panorama geral, observamos que, dos dezessete estados, oito (Amapá, Ceará, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe) apresentaram elevados índices de diretrizes, objetivos, estratégias e metas classificadas como particulares, denotando menor espelhamento em relação ao Plano Nacional de Cultura. Nestes oito estados destacaram-se as regiões Norte e Nordeste.

Por outro lado, seis estados apresentaram elevado índice de espelhamento em relação ao Plano Nacional de Cultura, contemplando todas as regiões do país (Acre, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato

Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Tocantins). Estes estados possuem índices de espelhamento que variam de 52% a 100%, em todas as análises realizadas.

No caso da Bahia, Rio Grande do Norte e Roraima, existe uma divisão quanto ao espelhamento ou não em relação ao Plano Nacional de Cultura, uma vez que em algumas análises apresentam alto índice de reprodução do documento nacional e, em outras, maior incidência de elementos particulares.

Considerações Finais

Uma metodologia para elaboração dos Planos de Cultura foi desenvolvida e repassada às equipes contratadas, as quais, juntamente com pessoas do poder público e da sociedade civil, trabalharam na construção de documentos que respeitassem dois princípios fundamentais: a territorialidade e a participação. Neste sentido, uma série de grupos de trabalho foram constituídos nos estados, vários municípios do interior foram percorridos, documentos já existentes foram levantados, seminários e consultas virtuais foram efetivadas. Um conjunto de iniciativas foi realizado, sempre orientado pela ideia de construir um documento que significasse os desejos para a Cultura no país para os próximos dez anos.

O objetivo consistiu em consolidar um documento de gestão que significasse a construção da Política Pública Cultural na perspectiva de um Plano de Estado, e não de governo. Cada estado percorreu uma trajetória própria, levando em consideração o seu passado no campo cultural e as condições vigentes. Além dos documentos em finalização, certamente a experiência significou um grande aprendizado a respeito da construção participativa de políticas públicas. Uma série de grupos, ou instâncias de governança, foi constituída, conselhos de política cultural foram fortalecidos.

Difícil afirmar, com base nos dados, as razões para a realidade encontrada em termos de espelhamento do Plano Nacional e sua explicação por meio do isomorfismo. De maneira geral, observamos aquilo que se pode chamar de isomorfismo mimético em parte dos planos analisados, ponderando desde elementos como diretrizes, até objetivos, estratégias e metas. Considerando que o repasse de recursos financeiros do governo federal esteja vinculado à adesão por parte dos estados ao SNC, podemos concluir facilmente pelo caráter coercitivo na construção dos Planos Estaduais, o que caracterizaria um isomorfismo coercitivo. No entanto, este aspecto não implicaria, necessariamente, na construção de documentos que significassem reprodução daquilo que estabelece o Plano Nacional. Considerando a diversidade em que se encontra a realidade da cultura no país, espera-se que peculiaridades fossem espelhadas naquilo que orientará cada plano (suas diretrizes), onde se pretende chegar (seus objetivos) e as estratégias decorrentes. A busca por legitimidade e, conseqüentemente, a cópia de comportamentos legitimados socialmente é um processo tratado pela teoria institucional, embora não refletido em termos de suas razões e conseqüências. Acreditamos que o PNC seja uma referência de destaque para a construção dos Planos Estaduais, uma vez que significa algo já referendado em outros contextos. A necessidade de participação dos estados para a consecução do Plano Nacional também é inegável. No entanto, sua reprodução, quer seja para obtenção de apoio social, manutenção de sustentação interna, para obtenção de financiamento ou por mera cerimônia, pode gerar implicações no campo cultural que merecem ser mais bem refletidas, como o reforço do protagonismo do governo federal neste campo, a fraca capacitação dos agentes locais para construção dos Planos Estaduais, a baixa qualidade das informações disponíveis para a realização de diagnósticos e prognósticos mais seguros, bem como a fraca efetividade dos planos elaborados. Essas considerações não são conclusivas, uma vez que se caracterizam como primeiras aproximações a esse tipo de discussão.

Conforme os outros destaques feitos, a experiência de acompanhamento da construção dos Planos Estaduais de Cultura significou um processo muito rico de aprendizado para todos os envolvidos. Acreditamos que, como todo processo de estruturação de um campo, a reflexão sobre as experiências vivenciadas sejam elementos fundamentais para ajustar comportamentos, adotar novas atitudes, redirecionar posições. A institucionalização do Sistema Nacional de Cultura encontra-se em processo e a contribuição dos planos é fator que merece atenção. É algo que pode ajudar na consolidação do sistema ou talvez apenas reforçar um caráter formalístico, situação cuja análise das possíveis consequências merece novas análises e reflexões.

Notas

1 <www.planosdecultura.ufsc.br>.

Referências

- CARVALHO, C. A. A transformação organizacional das ONGs no Brasil: um processo de isomorfismo com as ONGs do norte. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 1., 2000, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2000.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, jul./ago. 2005.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.

DAFT, R. L. *Organizações: teoria e projetos*. São Paulo: Thomson, 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FONSECA, Valéria Silva da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, p. 47-63, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 9, Especial, p. 9-39, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CALDAS, Miguel Pinto; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2004, v. 1, p. 218-225.

MISOCZKY, M. C. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. *RAE-eletrônica*, v. 4, n. 1, art. 6, jan./jun. 2005.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, Isabella Francisca Freitas Gouveia de. *Teoria Geral de Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MUELLER, S. P. M. A comunicação científica e o movimento de acesso livre ao conhecimento. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 35, n. 2, p. 27-38, maio/ago. 2006.

PACHECO, F. L. O ambiente institucional como agente de mudança: o caso do teatro Apolo-Hermilo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: ANPAD, 2001.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos Ebape.br*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.

PECI, A.; VIEIRA; M. M. F. Discurso e a construção do real: um estudo do processo de formação e institucionalização do campo da biotecnologia. *Gestão.Org. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 5, n. 1, p. 4-19, jan./maio 2007.

PECI, A.; VIEIRA, M. M. F.; CLEGG, S. R. A construção do “real” e práticas discursivas: o poder nos processos de institucionaliz(ação). *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 51-71, jul./set. 2006.

Direitos Culturais no Governo Dilma: 7 Pecados do Capital, 7 Virtudes do Social

*Francisco Humberto Cunha Filho**

*Mário Ferreira de Pragmácio Telles***

*Rodrigo Vieira Costa****

Introdução

O propósito de analisar o conjunto de políticas culturais de um determinado período histórico torna indispensável o conhecimento da legislação então vigente, que pode assumir ao mesmo tempo os papéis de propulsora e de instrumento operacional de tais políticas. De fato, a circunstância revela que uma análise desta natureza abriga uma simbiose que tornam indissociáveis a política e o direito, dois campos cuja relação, por assim dizer, “incestuosa”,

* Doutor em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), mestrado e doutorado. Pesquisador-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais. Membro do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCULT). Advogado da União.

** Doutorando em Direito pela PUC-Rio. Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais. Membro do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCULT). Advogado.

*** Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Direito Público da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), Campus Mossoró. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais. Membro do Grupo de Estudos de Direito Autoral e Informação da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCULT). Membro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares no Ceará (RENAP-CE). Membro do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS).

não permite identificar de forma precisa qual deles é o criador ou a criatura.

Este entendimento reafirma as teorias não puristas, calcadas na ideia de complexidade da vida e dos fenômenos que a permeiam, (MORIN; CYRULNIK: 2012) dentre elas, para o campo jurídico, a do culturalismo, (REALE: 2000) segundo a qual não há como entender o direito apenas a partir dos enunciados normativos, ou seja, dos textos das leis, isto porque a sua compreensão é indissociável também dos fatos reais e de como eles são valorizados por quem interpreta a situação.

Assim, por exemplo, quando o Código Penal prescreve ser crime violar direito de autor, e que isso acontece quando se reproduz sem autorização uma obra protegida (norma), se ocorrer de um estudante pobre copiar um livro para fazer face às necessidades de sua formação (fato), a depender de como se entendam as circunstâncias de pobreza do aluno, do objetivo formacional, dentre outras (valor), enseja interpretações que podem levar da condenação à absolvição. Deste modo, a mais simples variação feita em qualquer dos elementos da tríade fato-valor-norma pode alterar o resultado do direito.

É um equívoco, por conseguinte, imaginar que conhecendo o texto das leis sabe-se todo o direito, do mesmo modo que também é um erro dispensar-se o seguro manuseio de tais escritos, pois, numa hipotética fração ideal, eles representam um terço daquilo que se entende corresponder ao campo jurídico.

Outro erro comum na observação do direito é entender que certas normas seriam boas e outras ruins, como se elas tivessem vida e vontade próprias

e não fossem, como efetivamente são, instrumentos nas mãos de quem as utiliza. Poderiam ser comparadas, a partir desta característica instrumental, como um avião, que poder ser usado para acelerar a aproximação fraterna das pessoas ou, opostamente, como arma de guerra. Deste modo, evidencia-se ser inadequado avaliá-las de forma maniqueísta; evidencia-se também a probabilidade de que toda e qualquer aplicação normativa é passível de ser permeada de acertos e de equívocos, dada a intervenção humana.

Sob tais premissas, este texto pretende percorrer e analisar as virtudes e defeitos das principais normas relativas aos direitos culturais editadas e/ou gestadas durante o governo Dilma, usando, em favor de um recorte, a metáfora que as compara com os 7 pecados capitais e as 7 virtudes opostas, enfocando os aspectos encontrados nos textos legais, nas práticas políticas e nas omissões de diferentes espécies, uma vez que, na tradição religiosa, também absolvida nas relações laicas, peca-se e age-se virtuosamente por meio de atos, pensamentos e palavras.

Lembra-se antecipadamente, porém, que numa sociedade constitucionalmente definida como pluralista, ademais envolta num meio cultural propenso a ser amorfo ou, como diria Bauman (2013, p. 16), líquido e, portanto, capaz de assumir, opostamente, todas as morfologias, pode ocorrer que os pecados sejam tidos como virtuosos e as virtudes como pecaminosas. Todavia, para não mergulhar nesse relativismo destruidor de referências, os autores deste texto adotam como valores positivos os que aproximam as pessoas do pleno exercício dos seus direitos culturais, razão pela qual formulam suas observações levando em conta o critério de que é pecado a exclusão e de que é virtude o oposto disso, ou seja, a inclusão sociocultural.

Soberba e Humildade: Controle Sobre o Ecad e Associações

No cenário político atual de reivindicações para mudanças legislativas na seara cultural, o debate acerca dos direitos autorais assume

certa centralidade, muito embora esta importância ainda não tenha se revestido em reconhecimento e afirmação nas políticas culturais de promoção, fomento e difusão de bens e serviços culturais à população. A atenção especial é consequência, em grande parte, da sua dimensão econômica em um sistema de produção calcado no imaterial e no intangível, bem como dos benefícios e conflitos gerados pelas transformações permanentes ocasionadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação.

Nesse sentido, a (re)definição da posição e interesses de criadores de obras intelectuais (autores ou titulares de direitos conexos), usuários (cidadãos-consumidores e, ao mesmo tempo, igualmente criadores) e intermediários (produtores ou titulares derivados de direitos autorais que são o elo entre criador e usuário) acentua a necessidade de mecanismos e instrumentos jurídicos para equilibrar os direitos dos sujeitos em questão e o interesse público na cadeia de circulação dos bens culturais. (WACHOWICZ, 2010)

Assim, também, a regulamentação legal da proteção constitucional conferida aos criadores e intérpretes, ou a quem seja titular de direitos autorais (artigo 5º, incisos XXVII e XXVIII, da Constituição Federal de 1988), consubstanciada basicamente na Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais – LDA), tem sido objeto de severas críticas quanto ao seu anacronismo e às suas distorções ocasionadas em razão de sua aplicação, que cria desigualdades nas relações jurídicas entre autores e intermediários, bem como entre estes e os usuários finais das obras intelectuais, mormente no que diz respeito ao usufruto dos direitos econômicos e patrimoniais dos criadores, e aos direitos fundamentais de acesso à cultura, à educação, ao lazer, ao conhecimento e à inovação daqueles que devem fruir desses bens culturais.

Não se pode esquecer que a gestão coletiva dos direitos autorais, ou seja, a tarefa de arrecadar e distribuir os valores oriundos da execução pública de obras musicais por meio de um escritório único – Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD) –, é, talvez, um dos

maiores calcanhares de Aquiles da Lei de Direitos Autorais. A insatisfação crescente de artistas, intérpretes, executores, setores do empresariado brasileiro, algumas associações de autores e do grande público com cobranças exorbitantes sem quaisquer critérios objetivos – que redundam no abarrotamento de demandas no Poder Judiciário e resultaram em denúncias de apropriação indébita por parte dos gestores do ECAD – e com arbitrariedades justificadas por sua autorregulamentação, fizeram com que a entidade e as associações que a compõem fossem objeto de investigação, entre os anos de 1995 e 2011, de quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), duas na esfera da União, e as outras em dois estados da Federação. (FGV, 2011, p. 91)

Concomitantemente à última CPI no Senado Federal, entre 2011 e 2012, várias das irregularidades citadas foram igualmente submetidas à apreciação administrativa do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2015), que tem por competência precípua decidir sobre a existência ou não de infrações à ordem econômica brasileira. Desde 2010, o ECAD e suas associações eram acusados de práticas de concorrência desleal, formação de cartel e tabelamento de preços (vide os artigos 20 e 21 da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, já revogada). Posteriormente, em 2013, foram condenados administrativamente por este órgão e multados em mais de 37 (trinta e sete) milhões de reais. (CADE, 2015)

Tanto a CPI no Senado quanto o procedimento administrativo no CADE deram impulso às propostas que existiam em torno da mudança da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil. A reforma da Lei de Direitos Autorais, gestada nos dois mandatos do governo Lula, inicialmente não ganhou os contornos previstos no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

A soberba da entidade, cujo volume de recursos que movimenta é maior que o Produto Interno Bruto (PIB) de muitos países, encontrou ventos a si favoráveis na política autoralista tradicional desenvolvida pela ministra da Cultura Ana de Hollanda: o Projeto de Lei de reforma

da LDA, datado de 2010, submetido à consulta pública na rede mundial de computadores, enviado em 2011 para a Casa Civil, foi restituído ao Ministério da Cultura para ajustes compatíveis com os entendimentos da citada ministra sobre a matéria. Uma vez mais devolvido à Casa Civil, desde então lá dormita e, portanto, aguarda mensagem para ser enviado ao Congresso Nacional.

Contrariando a ironia popular de que toda CPI “termina em pizza”, o Relatório Final da Comissão do Senado que coletou informações sobre denúncias dirigidas ao ECAD (2012), aos seus dirigentes e às associações, além de encaminhar ao Ministério Público um conjunto de dados suficientes para que fossem incriminados representantes das entidades de autores, do escritório e pessoas envolvidas com arrecadação e distribuição dos valores referentes a direitos autorais, e de encaminhar ao Poder Executivo outras sugestões de medidas de fiscalização do ECAD e sanção administrativa, elaborou o Projeto de Lei n. 129/2012.

Portanto, de início, a iniciativa do processo legislativo sequer partiu do primeiro mandato do governo Dilma. Foi muito mais fruto decorrente do trabalho de parlamentares como resultado prospectivo para alteração da realidade normativa a partir do reclame e das queixas de vários setores do campo cultural ao modelo previsto pela Lei n. 9.610/98 para a gestão coletiva de direitos autorais, diga-se de passagem, um dos únicos do mundo que não sofria qualquer fiscalização por parte do Estado. (FGV, 2011, p. 90-92)

De resto, como a CPI fora encabeçada por parlamentares da base do governo e o momento político de enfraquecimento das resistências do ECAD e das associações frente às demandas e denúncias de autores, artistas, músicos, intérpretes, usuários, professores e juristas especialistas em direitos autorais era favorável ao governo Dilma, o mandato da presidenta teve *humildade* para retomar, ainda que em parte, a reforma da Lei de Direitos Autorais. Seguiu, então, a diretriz da CPI que recomendava a aprovação pelo Congresso de uma proposta autônoma. (SENADO FEDERAL, 2012) Contudo, não trabalhou em uma

lei esparsa, diversa da Lei n. 9.610/98, mas com um projeto normativo que alterou substancialmente os dispositivos que disciplinavam a gestão coletiva.

Assim, a Lei n. 12.853, de 14 de agosto de 2013, estabeleceu novas regras sobre gestão coletiva de direitos autorais, destacando-se: a) as normas de fiscalização, controle e transparência democrática do ECAD; b) novos direitos para autores e para as associações às quais eles estão vinculados; c) fixação de critérios legais para cobrança e distribuição de valores resultantes da execução pública de obras intelectuais (*in casu*, “a utilização de composições musicais ou lítero-musicais, mediante a participação de artistas, remunerados ou não, ou a utilização de fonogramas e obras audiovisuais, em locais de frequência coletiva, por quaisquer processos, inclusive a radiodifusão ou transmissão por qualquer modalidade, e a exibição cinematográfica”, tal qual disposto no art. 68, § 2º, e artigo 99 da LDA); d) a instituição da previsão do uso de mecanismos alternativos de solução de conflitos para diminuir o número de processos judiciais envolvendo usuários, ECAD e as associações de autores; e e) o estabelecimento dos deveres das associações, como a sujeição às regras de direito da concorrência, publicidade da prestação de contas e normas de habilitação no Ministério da Cultura – MinC.

A alteração legislativa representou o fim das generalizações concernentes à gestão coletiva que, além do monopólio do ECAD quanto à arrecadação e distribuição dos direitos autorais, conferiam uma maior autonomia e possibilidade de regulação da execução pública, com controle ínfimo das associações, dos autores e ausência de qualquer órgão estatal que o fiscalizasse.

De fato, dos pecados capitais, a *soberba* nunca descansa. Insatisfeitas com as mudanças trazidas pela Lei n. 12.853/2013 na atual Lei de Direitos Autorais, no campo da gestão coletiva desses direitos, seis das associações que integram o ECAD e a União Brasileira de Compositores (UBC)

ingressaram com ações no Supremo Tribunal Federal (ADIs 5.062 e 5.065) que questionam a constitucionalidade desta mudança legislativa.

Em resumo, alegam que a nova lei de gestão coletiva de direitos autorais contraria o direito fundamental de livre associação ao criar intervenções estatais indevidas em esfera de organização privada, bem como viola a livre iniciativa e a propriedade privada. O descontentamento corresponde às inovações legais quanto à supervisão estatal do monopólio na arrecadação e distribuição de créditos referentes a direitos autorais de obras comunicadas ao público, à objetividade dos critérios de cobrança e ao elo criado entre a gestão das entidades e o princípio democrático.

Espera-se que, ao final, o Supremo Tribunal Federal tenha a *humildade* de reconhecer o novo modelo como resultado do debate público na democracia, portanto, oriundo de interesse público legítimo no qual se criou um ambiente de equilíbrio de interesses e direitos de criadores, usuários e entidades representativas, e que se cria mais uma garantia institucional à efetivação dos direitos culturais que funciona como incentivo à produção de bens culturais e proporciona maior universalização e acesso às obras intelectuais.

Avareza e Generosidade: o Vale-Cultura

Dentre as legislações culturais produzidas no primeiro governo Dilma, as ideias de avareza e generosidade apresentam-se de forma intensa e ilusoriamente lúdica – por aparentarem brincar de gangorra –, na legislação que institui o vale-cultura, composta sobretudo pela Lei n. 12.761, de 27 de dezembro de 2012, e pelo Decreto n. 8.084, de 26 de agosto de 2013.

Antes de identificá-las na norma, convém lembrar que a ideia do vale-cultura, testada em outros países, como a França, com resultados questionáveis, com os nomes de voucher-cultura e cheque-cultura, (BENHAMOU: 2007, p. 179) surge a partir do argumento de ser preciso

criar um mecanismo de fomento que beneficiasse diretamente uma das partes da cadeia cultural até então negligenciada, a do consumidor final dos produtos e serviços desta natureza, uma vez que, até então, os focos ficaram centrados na produção e, quando muito, na difusão e circulação.

De fato, o advento dessa legislação, juntamente com a Emenda Constitucional (EC) n. 71, de 29 de novembro de 2012, que constitucionalizou o Sistema Nacional de Cultura, resultaram, também, de um ato de generosidade do Senado Federal para com uma de suas integrantes, a senadora Marta Suplicy, ao acelerar as tramitações legislativas; com isso, foram-lhe dadas as credenciais necessárias a uma explícita e direta aproximação com o setor cultural, de modo a justificar sua nomeação para o cargo de ministra da Cultura, o que ocorreu em 11 de setembro de 2012, ou seja, num raio de aproximadamente dois meses da publicação da PEC e da lei instituidora do vale-cultura.

Segundo a legislação, o benefício é válido em todo o território nacional, porém, possui caráter pessoal e intransferível, e se presta ao acesso e fruição de produtos e serviços culturais vinculados a uma das seguintes áreas: artes visuais; artes cênicas; audiovisual; literatura, humanidades e informação; música; patrimônio cultural, com a abertura para que o Poder Executivo amplie o rol. Neste ponto, a avareza está em definir o caráter personalíssimo, que melhor teria uso se a possibilidade fosse estendida a, pelo menos, os dependentes do trabalhador, que em muitos casos seriam os mais adequados destinatários do benefício. A generosidade está na deferência ao Poder Executivo para ampliar as áreas culturais, sem a fixação de critérios, o que é em princípio inadequado em um Estado de Direito, por acenar para a ideia de insegurança jurídica.

O legislador teria agido melhor se ao invés de aquinhoar o Executivo com a prerrogativa de ampliar as áreas culturais o tivesse provido de poderes para atualizar anualmente o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais, de modo a acompanhar a evolução salarial do período. É um caso de explícita avareza, cuja generosidade compensatória reside

no fato de que, segundo o regulamento, “os créditos inseridos no cartão magnético do vale-cultura não possuem prazo de validade”.

Não se pode negar que a criação de um benefício até então inexistente é algo muito positivo; porém, no caso do vale-cultura, se for considerado o princípio da universalização dos direitos culturais, (CUNHA FILHO: 2004, p. 67) o fomento é assaz restrito, por múltiplas razões: além de ser facultativo, seus destinatários são os empregados do setor privado, preferencialmente os que ganham até cinco salários mínimos; contudo, o único tipo de empresa que pode receber incentivos fiscais por oferecer o benefício aos seus empregados são aquelas tributadas com base no lucro real, ou seja, as que pagam tributos por outras formas, como a partir do lucro arbitrado ou do presumido, ficam de fora.

Há, portanto, uma avareza legal para um contingente imenso de trabalhadores na mesma situação preferencial definida pela lei do vale-cultura que fica excluído do benefício, como os servidores públicos e os vinculados às pequenas e microempresas, o que faz lembrar a necessidade de serem criados mecanismos garantidores da isonomia, dado que há diferenças laborais e tributárias entre aqueles e estes, mas similitude nas necessidades de pleno exercício dos direitos culturais.

Inveja e Caridade: a Lei Cultura Viva

O Programa Cultura Viva, concebido no governo Lula, sob a batuta do Ministério da Cultura, foi idealizado e implantado por Célio Turino (2009), sendo considerado uma das mais significativas propostas das políticas culturais brasileiras, sobretudo a partir de 2003. O principal lastro histórico do PCV encontra-se no programa de apoio aos Pontos de Cultura, expressão designadora das entidades culturais praticantes das mais distintas expressões, na mencionada seara, ativas em todo o país, responsáveis pelas duas características mais fortemente a eles atribuídas, precisamente a abrangência territorial e a diversidade cultural, as quais levaram o então ministro da Cultura, Gilberto Gil, a fazer

uso de uma metáfora calcada mais fortemente em outra cultura para entendê-los e explicá-los, ao designar a referida atividade pela expressão “*do-in* cultural”. (GIL; FERREIRA, 2013)

Sobretudo em razão de seu grande impacto, o Programa foi bastante estudado no campo das políticas culturais, existindo bastante literatura a esse respeito. (LABREA, on-line) Em virtude de sua proposta includente, o programa causou *inveja* em muitos países, que acabaram importando esse modelo, segundo relato do seu idealizador, dando conta de que 11 Estados latino-americanos demonstraram interesse, sendo que, dentre eles, Argentina, Colômbia, Costa Rica e Peru já o efetivaram “como política de governo, já com decretos ou projetos de lei em tramitação”; ademais, “em maio de 2013 houve o primeiro congresso latino-americano da Cultura Viva, em La Paz, na Bolívia, com o tema ‘Cultura, descolonização e bem viver’”, durante o qual foi debatida a expansão da proposta ao continente. (TURINO, 2013)

Por causa de descontinuidades havidas nas políticas do Ministério da Cultura, sobretudo decorrentes de questões orçamentárias, sentiu-se a necessidade de se instituir, por lei, instrumento supostamente mais estável e seguro, o Programa Cultura Viva, a fim de lhe conferir precisamente estabilidade, segurança e, em consequência, longevidade.

Assim, em 22 de julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei n. 13.018, instituindo a Política Nacional de Cultura Viva, que dentre seus instrumentos de regulamentação está a Instrução Normativa (IN) – MINC n. 01 de 07 de abril de 2014, publicada no em 08 de abril de 2014, no intuito de “simplificar e desburocratizar os processos de prestação de contas e o repasse de recursos para as organizações da sociedade civil”, o que, para os mais críticos, representou um instrumento de controle social, pelo repasse flexibilizado de dinheiros públicos sem as cautelas burocráticas tradicionais. Em sentido diametralmente oposto, os defensores da medida computam-na como um avanço que atende às reivindicações históricas e contempla

as peculiaridades dos agrupamentos culturais, em sua grande maioria regidos pela informalidade e por normas de caráter costumeiro.

O fato é que desvinculada da ideia religiosa de *caridade* – que corresponde a um favor decorrente das boas graças de outrem –, a referida norma reforça a ideia de cidadania, almejando a efetivação, de forma sistêmica, dos direitos culturais. É o que se vê logo no art. 1º da Lei do Cultura Viva, ao estruturar-se em conformidade com o caput do art. 215 da Constituição Federal (o que determina ao Poder Público ser o garantidor do pleno exercício dos mencionados direitos), tendo como base a parceria da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com a sociedade civil no campo da cultura, com o objetivo de ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais.

A Política Nacional de Cultura Viva pode ser compreendida, portanto, como mais um conjunto de garantia, conferido pelo Estado, ao “pleno exercício dos direitos culturais”, tendo, ainda, o objetivo de ampliar as condições do exercício de tais direitos, tal qual se infere dos objetivos nela presentes (Art. 2º, I e V), como o de “garantir o pleno exercício dos direitos culturais aos cidadãos brasileiros, dispondo-lhes os meios e insumos necessários para produzir, registrar, gerir e difundir iniciativas culturais”, e, também, o de “garantir o respeito à cultura como direito de cidadania e à diversidade cultural como expressão simbólica e como atividade econômica”. Ademais, esparsamente na norma, os intentos de “promover, ampliar e garantir a criação e a produção artística e cultural” (art. 6º, I, *b*), “garantir acesso aos meios de fruição, produção e difusão cultural” (art. 6º, I, *g*), “proteger o patrimônio cultural material e imaterial” (art. 6º, I, *n*), dentre outros.

Ira e Mansidão: a Omissão do Procultura

Ainda durante no final do segundo mandato do governo Lula, foi encaminhado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 6.722/2010 que tem por objetivo instituir o Programa Nacional de Incentivo e Fomento

à Cultura – ProCultura, a fim de corrigir as distorções criadas pela Lei Rouanet e, por conseguinte, revogá-la. A proposta de iniciativa do Poder Executivo Federal, até o presente instante, já foi analisada nas Comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação e na Comissão de Justiça, o que significa que em breve irá para deliberação do plenário da mencionada casa legislativa, antes de seguir para a revisão do Senado.

O ProCultura que hoje tramita no Congresso Nacional não corresponde exatamente à mensagem do Executivo Federal enviada à Câmara. Nas comissões pelas quais passou, foram juntadas à proposta inicial emendas, muitas delas relacionadas a outros projetos de lei que tinham por intuito revogar ou modificar parcialmente a Lei Rouanet, de modo que a versão final foi consolidada em substitutivo, após parecer do Relator da Comissão de Tributação e Finanças; a configuração atual, portanto, supostamente aprimora a estrutura apresentada pelo Ministério da Cultura e corrige algumas impropriedades quanto aos critérios de apreciação dos projetos culturais, atinentes, sobretudo, a questões orçamentárias.

Naturalmente, reforçado por várias diretrizes do PNC que pugnam pela construção de parâmetros razoáveis para os incentivos à cultura, de maneira a desconcentrar e descentralizar regionalmente os recursos destinados à cultura, e por priorizar o acesso a esses fomentos via Fundo Nacional de Cultura (FNC), o ProCultura vem sendo objeto da *ira* de produtores e patrocinadores de projetos culturais que ora dominam o PRONAC, os quais enxergam no atual mecanismo falsamente designado de mecenato o meio mais viável, do ponto de vista mercadológico, para obter maior retorno de marca e vantagens de natureza tributária a custo zero e, quiçá, lucros previamente garantidos.

Neste aspecto, quase na totalidade do primeiro mandato do governo Dilma, o Ministério da Cultura não teve a *mansidão* para, ao contrário da era de Lula, peregrinar em caravanas pelo Brasil discutindo e apresentando democraticamente as vantagens de sua proposta em termos igualitários de partilha dos recursos destinados à produção de bens e

serviços culturais, envolvendo todos os atores da cadeia e apresentando os dados que justificam esta mudança legislativa.

Além do FNC, dos incentivos fiscais a projetos culturais (mecenato) e dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICARTs), previstos originalmente na Lei Rouanet, o ProCultura prevê a integração do vale-cultura como um de seus mecanismos de atuação. Porém, o Fundo Nacional da Cultura será declaradamente o principal instrumento de fomento, incentivo e financiamento à cultura, subdividido em fundos setoriais, a fim de tratar com isonomia os diferentes segmentos e linguagens do campo cultural e evitar o favorecimento de uma área em detrimento de outras, ou seja, concretizar em termos legais o princípio da impessoalidade na administração pública da cultura.

Pelo previsto na proposta, cerca de 80% dos recursos do FNC serão destinados exclusivamente ao financiamento de projetos culturais da sociedade civil não vinculados a patrocinador ou a ente federado. A transferência de créditos não reembolsáveis para os projetos selecionados será preponderantemente realizada por meio de editais. Sua outra função será servir de suporte de apoio ao Sistema Nacional de Cultura, uma vez que há previsão de repasses fundo a fundo para estados e municípios, promessa carente de regulamentação desde a aprovação da Emenda Constitucional n. 71/2012.

Um dos atrativos para aqueles que se dedicam eminentemente a projetos culturais com cunho comercial será tirar do papel os Fundos de Investimento Cultural e Artístico, os FICARTs, que nunca foram organizados pela iniciativa privada no país, (SILVA, 2007) porque o mecenato sempre foi mais atrativo aos seus objetivos. Pela nova disposição da proposta, aqueles que adquirirem cotas desses fundos poderão receber benefícios oriundos da renúncia fiscal, observadas as peculiaridades do mecanismo.

Para equilibrar a centralidade do FNC com o acento demasiado que a Lei Rouanet deu ao mecenato, no ProCultura promete-se limitar a dedução fiscal a não mais que 80% dos valores doados pelos

incentivadores aos projetos culturais. Além disso, o novo sistema pretende se afastar de equívocos geradores de justas críticas referentes ao seletivismo do atual modelo, ao tentar estabelecer um rol de critérios e procedimentos objetivos que incluem avaliação das dimensões simbólica, econômica e social da cultura em um projeto e o seu enquadramento em requisitos como de adequação orçamentária, viabilidade de execução e capacidade técnica-operacional.

A omissão na aprovação do ProCultura é grave porque perpetua a ótica privatista do uso dos recursos públicos para a cultura, geradora inquestionável de prejuízos para os adequados emprego e distribuição; assim, torna-se imperiosa a experimentação de um outro modelo que efetivamente contribua para combater a desigualdade regional e incentivar a produção de bens e serviços culturais de forma universalizada.

Luxúria e Castidade: Cota na Tv por Assinatura

A Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011, instituiu um novo marco regulatório às TVs por assinatura no Brasil, razão pela qual ficou conhecida como a “Lei da TV Paga”. Apesar de ter sido sancionada no governo Dilma, ela é fruto de quatro anos de intensos debates no Congresso Nacional e, segundo relata Marcelo Ikeda (2012), sua “discussão foi lenta e polêmica, pois envolve interesses estratégicos de um conjunto de agentes”, principalmente das radiodifusoras, das teles e dos produtores independentes, todos na disputa por conteúdos e espaços.

Dentre as várias mudanças trazidas por essa norma, a exemplo “[d] a produção de conteúdo, [d]a programação do conteúdo em canais, [d] o empacotamento e [d]a distribuição física dos sinais”, destacam-se o estabelecimento de cotas na programação da TV por assinatura, que são de dois tipos: i) “cotas de canal” e ii) “cotas de conteúdo”. (Ikeda, 2012)

As cotas de conteúdo dizem respeito à obrigatoriedade de veiculação de material audiovisual nacional, concebido por produtoras independentes, no horário nobre dos espaços qualificados, segundo dispõe

o art. 16 da Lei n. 12.485/2011, a saber: “nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente”, sendo que a própria lei, em seu Art. 2º, XII e XIX, define as duas expressões destacadas, na tentativa de evitar burlas, quando da sua interpretação.

O outro tipo de cota materializa-se na destinação de “um percentual de canais que as operadoras devem ofertar que atendam a características específicas, com maior presença dos conteúdos brasileiros que as exigências do primeiro tipo de cota”. Por isso, para cada três canais de espaço qualificado (CEQ), um deles precisa ser brasileiro de espaço qualificado (CBEQ), assim considerado se atender a três exigências: a) ser programado por programadora brasileira; b) a majoritariedade dos seus conteúdos veiculados no horário nobre deve ser brasileiro e de espaço qualificado, sendo pelo menos metade deles de produção independente; c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação. (IKEDA, 2012)

A Lei da TV Paga, portanto, “conjuga cotas de programação de dois tipos: de um lado, assegura a presença de conteúdos brasileiros de estoque e de produção independente, e, de outro, a presença de canais com conteúdos majoritariamente brasileiros nos pacotes comercializados aos assinantes”. (IKEDA, 2012)

Alguns protagonistas do mercado audiovisual compreenderam a referida lei, sobretudo aquilo que chamam de “imposição do sistema de cotas”, como algo que feriria a *castidade* do setor, uma vez que constituiria uma intervenção nos meios de comunicação e um controle do conteúdo exposto, ameaçando, por sua vez, alguns direitos culturais consagrados pela CF/88, tais como a liberdades de expressão e a liberdade de escolha do que os assinantes gostariam de ver.

É emblemático, neste sentido, o vídeo denominado “Refém do seu controle remoto”, promovido e veiculado pela Sky na época da entrada em vigor da lei, em que vários mecanismos nela previstos são apresentados de forma deturpada e induzida, utilizando, para tanto, renomados desportistas como porta-vozes da empresa. Vale atentar para a trilha sonora (de terror) da peça audiovisual, anunciado sub-repticiamente o advento de uma grande tragédia.

Entretanto, ao contrário do que reivindicaram alguns setores mais tradicionais do mercado audiovisual, para os quais quanto mais entretenimento desqualificado e luxurioso tanto melhor, a diversidade e a pluralidade propiciadas pela nova lei já modificaram significativamente a face da TV por assinatura brasileira e, sobretudo, a relação dos criadores com os espectadores.

É certo que a entrada em vigor desta legislação ocasionou um impacto sem precedentes no mercado audiovisual do Brasil, sobretudo o aumento da demanda por conteúdo nacional que preencha os requisitos do novo marco regulatório, o que já está, de certa maneira, desenvolvendo a economia da cultura do audiovisual e garantindo certos direitos culturais previstos na CF/88, tais como o relativo à criação e ao acesso às fontes da cultura nacional.

Gula e Temperança: a Falta da Reforma Autoral

No contexto de reforma da Lei de Direito Autoral, com exceção da Nova Lei de Gestão Coletiva, o primeiro mandato do governo Dilma resume-se em ausência. O projeto debatido ainda na última gestão do presidente Lula, à época da administração de Ana de Hollanda à frente do Ministério da Cultura, sofreu uma série de alterações encaminhadas à Casa Civil, mas cuja versão final consolidada não é conhecida, tampouco fora publicada. Deliberadamente, em quase dois anos na pasta, a ministra reduziu drasticamente a velocidade com a qual o anteprojeto submetido à consulta pública caminhava.

Porém, nestes tempos em que as novas tecnologias da informação e da comunicação celeremente modificam os hábitos e as superestruturas sociais, inclusive influenciando a ênfase na ótica de que bens intelectuais constituem-se em ativos econômicos e, por outro lado, carregam valores e significados que escapam à lógica da mercadoria, há uma demanda por uma reformulação que refreie a *gula* empresarial por dinheiro embutida na falsa proteção maximalista do autor, que conduziu à aprovação da Lei n. 9.610/98.

Dessa forma, as condições de *temperança* para uma reforma equilibrada na qual haja a combinação harmoniosa entre interesse dos titulares dos direitos autorais, principalmente de criadores, artistas e intérpretes executantes, dos produtores, radiodifusores e empresas, que por via do contrato administram ou monopolizam direitos cedidos por esses sujeitos, e da coletividade que frui dos benefícios da cultura, (ASCENSÃO, 2010) encontram-se, de certa forma, na visão constitucional de que o direito autoral constitui e integra a miríade dos direitos culturais. (WACHOWICZ, 2010)

Portanto, esta compreensão tem a virtude de compatibilizar interesse público e interesse privado, ambos originariamente presentes na Constituição de 1988, ao mesmo tempo garantindo o direito de autor, no artigo 5º, incisos XXVII e XXVIII, e os direitos de acesso à cultura, previstos na seção II do Título VIII acerca da Ordem Social brasileira.

Luiz Gonzaga Silva Adolfo, (2008) de acordo com direcionamento do autoralista português José de Oliveira Ascensão, defende que o direito autoral é um direito da cultura por cinco motivos: a) o interesse público subjacente à sua tutela que envolve para o desenvolvimento cultural; b) o equilíbrio necessário entre os interesses dos criadores e dos consumidores nas cadeias da econômica da cultura; c) o reconhecimento dos direitos daqueles responsáveis por dar suporte infraestrutural à produção dos bens intelectuais, ou seja, as empresas, que não implique na transferência dos direitos intelectuais dos autores; d) a combinação da necessidade da gestão coletiva com o controle e a

fiscalização das atividades das organizações que a integram, não apenas por parte dos criadores, mas pela sociedade; e) e, por fim, a garantia de tutela adequada dos titulares dos direitos conexos.

De certo modo, sem adentrar em análises sobre a proposta legislativa anterior ao governo Dilma, porquanto ainda não se conhece sua variante final, é necessário destacar alguns pontos de um ambiente de reforma desejável para encetar na realidade o equilíbrio constitucional entre direitos exclusivos de exploração econômica das obras pelos titulares e a função social subjacente ao uso livre de bens intelectuais, indispensável para difusão e criação de manifestações e expressões culturais.

Dentre os tópicos relevantes, o fragmento acerca das limitações aos direitos de autor, ou seja, os casos especiais nos quais não há necessidade de obtenção de autorização dos titulares para que terceiros usem livremente obras intelectuais, é um dos mais polêmicos, porém urgentemente sujeito a mudanças. Novos usos gerados com a internet, como práticas de compartilhamento e transformação criativa, bem como a aplicação da tecnologia a favor dos direitos de acesso à cultura, à informação, à educação e ao conhecimento, no caso, por exemplo, da digitalização de acervos ou de obras esgotadas, ou mesmo adaptações para as pessoas com deficiência visual ou auditiva, permissão para cópia privada, etc., geraram discussões sobre que usos seriam justos e não afetariam o aproveitamento econômico no exercício dos direitos autorais pelos titulares.

A saída para solucionar esses impasses pode estar em dois mecanismos já utilizados pelo sistema normativo autoral, em âmbito nacional e internacional. Em primeiro lugar, a reforma pode ter como virtude a ampliação das limitações a fim de deixar previstos novos usos razoáveis surgidos a partir desta era da sociedade da informação. (ASCENSÃO, 2010)

Sem perder de vista que a ampliação desses casos não representa a adoção de um rol taxativo, admitindo que a revolução da tecnologia da informação agrega situações para as quais o ordenamento jurídico

não pode deixar os usuários e criadores em situação de insegurança jurídica, como segundo mecanismo sugerido, a mudança da lei poderia ratificar uma norma geral, semelhante à regra dos três passos, que previsse a aplicação de método hermenêutico de resolução de conflitos entre os direitos de autor e os direitos sociais e culturais que porventura surgissem.

Em suma, diante de casos concretos especiais, não previstos na lista de limitações normativamente previstas, o aplicador da lei averiguaria se o uso que se faz da obra intelectual prejudica ou não os interesses legítimos do autor, bem como se configura prejuízo à exploração normal da obra. Assim também encaminha-se, no sentido de beneficiar a coletividade, a redução do prazo para a obra cair em domínio público dos atuais 70 (setenta) anos para 50 (cinquenta) anos.

No campo das utilizações que não são livres, discute-se a adoção de licenças compulsórias, isto é, diante da impossibilidade de obter autorização para uso de obra ou quando os titulares criarem obstáculos à exploração ou exercerem seus direitos de forma abusiva, a lei determinaria os casos em que se impõe coercivamente aos criadores a aceitação da exploração da obra por terceiro com capacidade técnica e econômico-financeira para tanto, mediante remuneração. Preservar-se-iam, assim, os direitos patrimoniais dos titulares, bem como os interesses da coletividade em usufruir das criações intelectuais.

Não apenas as licenças compulsórias, mas também as demais licenças legais podem ser utilizadas como instrumentos eficazes para proporcionar a justa remuneração de criadores, principalmente com sistemas nos quais há disponibilidade de acesso a bens intelectuais em formato digital que são frequentemente compartilhados em redes de usuários como P2P, ou mesmo através de difusão de *downloads* e *uploads* em sítios da internet.

Outra mudança que poderá favorecer os criadores primários é a previsão de um regime mínimo de obra sob encomenda que não desguarneça os proveitos econômicos que os titulares originários possam

auferir com outras modalidades de utilização de suas obras que não estão previstas no seu contrato de trabalho, prestação de serviços ou decorrentes de suas relações funcionais, seja com empresas empregadoras, ou tomadoras de serviço, ou com o próprio Estado.

A moderação dos apetites de um viés de reforma que privilegie uma ideia de poder absoluto dos detentores de direitos patrimoniais sobre as obras, afastando os reclames culturais e sociais do interesse público sobre elas, não pode igualmente ignorar que, em relação aos direitos autorais, o Marco Civil da Internet representou apenas a garantia da responsabilização civil de provedores que, após decisão judicial, não tomam as devidas providências para tornar indisponíveis conteúdos gerados por terceiros infringentes à Lei de Direitos Autorais (LDA). Estão ausentes ainda, conforme a proposição de Marcos Wachowicz, (2010, p. 90) mecanismos de “garantia às liberdades e proteção aos direitos dos usuários” quanto aos usos possíveis que não se revestem em criminalizações da sanha gulosa dos defensores de uma proteção maximalista.

Por fim, outra virtude que o governo Dilma pode incorporar nesse campo, no plano internacional, é a celebração, a partir da iniciativa copatrocinada por Paraguai, Equador, Argentina e México, apoiada pelo Grupo de países da América Latina e do Caribe, do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas para Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou outras Deficiências para o Acesso ao Texto Impresso, a fim de manter um equilíbrio entre a proteção eficaz dos direitos dos autores e o interesse público em geral, particularmente em termos de educação, pesquisa e acesso à informação. O Tratado é uma medida afirmativa que representa acessibilidade para as pessoas com deficiência visual ou outras dificuldades para acessar o texto impresso real de obras, além de garantir acesso em tempo útil a trabalhos intelectuais.

O texto do Tratado, o primeiro multilateral a tratar de limitações e exceções aos direitos intelectuais, declara que os Estados-Partes são conscientes dos desafios prejudiciais ao desenvolvimento das pessoas

com deficiência visual ou outras dificuldades para acessar o texto impresso, o que limita a sua liberdade de expressão, incluindo a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de todos os tipos em condições de igualdade com os outros, através de todas as formas de comunicação de sua escolha, além de sua fruição do direito à educação, bem como a oportunidade de realizar pesquisas. Seu objetivo é alinhar as limitações e exceções para facilitar o acesso e utilização das obras por pessoas com deficiência visual ou outras dificuldades para acessar textos impressos.

Não à toa que sua feitura fora encabeçada por países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, pois o maior número de deficientes visuais do globo encontra-se nessas regiões. Contudo, reconhece o Tratado que apesar de muitos Estados-Partes estabeleceram as exceções e limitações de direitos autorais mediante leis nacionais voltadas para pessoas com deficiência visual ou outras dificuldades de acesso ao texto impresso, elas por si só são insuficientes para pôr em disponibilidade obras intelectuais acessíveis a essas pessoas.

No Brasil, o texto do artigo 46 da LDA, assim como o do Tratado, tem como destinatários apenas deficientes visuais e não adentra na seara da resolução de problemas em relação ao acesso de pessoas com deficiências auditivas. A Lei de Direitos Autorais prevê restritivamente o uso exclusivo apenas em face de reprodução da obra intelectual, sem fins comerciais, feita mediante o sistema Braille ou equivalente. Infelizmente, o Tratado de Marraqueche ainda não adentrou no sistema jurídico interno brasileiro, pois terá a vantagem de permitir que entidades autorizadas, sem anuência dos titulares dos direitos de autor, possam adequar uma obra a um formato destinado às pessoas com deficiência visual.

Preguiça e Diligência: a Emenda Constitucional do Snc

Sob a égide do governo Dilma, em 2012, foi editada a mais recente das “três Emendas Constitucionais da cultura” (em ordem cronológica, são

elas: EC 42/2003, EC 48/2005 e EC 71/2012), que podem ser interpretadas como intervenções estratégicas na Constituição Federal, efetuadas ao longo de quase dez anos (e ainda inacabadas, acredita-se), as quais acenam ser responsáveis por mudanças estruturantes na política cultural brasileira. A mais recente delas consta da Emenda Constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012, que acrescentou o art. 216-A para instituir o Sistema Nacional de Cultura (SNC), para o qual fixou como objetivo o de “promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”.

A menção de reforço que a alteração constitucional faz ao “pleno exercício dos direitos culturais” tornou-se uma condicionante à consecução dos objetivos, ou seja, entendeu-se que o desenvolvimento humano, social e econômico só será alcançado mediante o pleno exercício de tais direitos, conferindo-lhes uma evidente centralidade. Além disso, percebe-se o reforço da terminologia empregada originalmente em 1988, ratificando as propostas trazidas pela teoria jusculturalista brasileira, que vem empregando a expressão nas suas proposições. (CUNHA FILHO, 2000; COSTA, 2011; SOUZA, 2012)

Essa *diligência* na ampliação das normas culturais de nível constitucional, todavia, ainda não tem o devido correspondente nas normas operacionais, como adiante será pormenorizado; contudo, é importante ressaltar, coloca, em tese, os direitos culturais em posição central no âmbito das políticas culturais, os reafirma como um dos pilares do desenvolvimento e ratifica, para eles, o status de direitos fundamentais que possuem desde a redação original de 5 de outubro de 1988.

Em sua origem, o Sistema Nacional de Cultura foi concebido para preencher a lacuna constitucional da divisão de atribuições entre a União, os estados e os municípios, decorrente da competência administrativa comum em matéria de cultura, conforme previsto no art. 23, V, da CF/88. Nesse sentido, tornou-se necessário criar regras de compartilhamento desta competência, pois, “toda esta distribuição de poderes visa promover a integração de órgãos, otimizar recursos, propiciar eficiência e universalidade no atendimento à população,

o que significa a organização sistêmica do setor considerado.” (CUNHA FILHO, 2010, p. 78)

Interessante observar que José Afonso da Silva (2001, p.102) também defende a necessidade de se criar uma estrutura parecida com o SNC, que nele constituiria um subsistema, ao pensar na constituição de um sistema nacional de proteção ao patrimônio cultural que propiciará melhores condições para racionalizar a aplicação dos recursos constantes de programas de apoio à cultura e integração de objetivos e descentralização de tarefas”.

O SNC, em sua proposta original, congregaria diversos subsistemas (de museus, de patrimônio, do audiovisual, de artes, etc.). A ideia do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC), endossada por José Afonso da Silva (2001), insiste-se, seria um desses subsistemas do Sistema Nacional de Cultura e deveria ser guiado, dentro dessa estrutura maior, com liberdade e autonomia de criar sua própria configuração, observados, evidentemente, os princípios constitucionais do SNC trazidos pelo §1º do art. 216-A, a saber: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Muitos desses princípios possuem interfaces diretas com os direitos culturais, tais como (i) a diversidade das expressões culturais, (ii) a universalização do acesso aos bens e serviços culturais e (x) democratização

dos processos decisórios com participação e controle social, os quais, todos eles, doravante, passam a ter status constitucional.

Embora haja a necessidade e a ordem constitucional para tanto, o SNC ainda não foi regulamentado. A *preguiça* na conclusão e aperfeiçoamento dessa intervenção normativa pode atrapalhar a efetivação de muitos dos direitos culturais. Todavia, apesar desse pecado, reconhece-se a EC 71/2012 com grande potencial de, sendo efetivamente posta em prática, mudar os parâmetros de tratamento dos entes públicos para com a cultura, garantido, por consequência, se não pleno, ao menos um melhor exercício dos direitos culturais.

Considerações Finais

Com o que vem de ser apresentado, observa-se que a movimentação normativa relacionada aos direitos culturais, no primeiro governo de Dilma Rousseff, não foi desprezível e em boa parte se engajou na orientação herdada dos dois governos Lula, como era de se esperar, no sentido de privilegiar mais a construção de garantias que propriamente a ampliação do rol dos mencionados direitos.

Nesse sentido, nitidamente, intervenções como a do Sistema Nacional de Cultura, a do vale-cultura, a das cotas para TV por assinatura, a do controle sobre o sistema de arrecadação e distribuição de direitos autorais relativos à música, e a do Cultura Viva são acessórias e instrumentais em face de prerrogativas, como o acesso aos bens e serviços culturais, o direito de expressar as criações, a justa remuneração e partilha dos frutos da criação cultural, entre muitas outras.

Grandes omissões também foram percebidas no período, principalmente as que deixaram como já estavam a Lei dos Direitos Autorais (exceto quanto ao plexo arrecadação/distribuição) e a legislação do incentivo à cultura, que transformaria o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), de feição privatista e de ilusória partilha de

responsabilidades entre poder público e sociedade civil, no ProCultura, cuja proposta é exatamente a de corrigir esses erros.

Nisso, os atos e omissões acima referidos, se emparelham com a ideia dos pecados e das virtudes que lhes são opostas, uma vez que recebem a adjetivação de capitais porque deles são gerados, conforme o caso, outros males ou outros benefícios, como as apontadas garantias ou as denunciadas estagnações de certos mecanismos legais de propulsão da cultura.

Com altos e baixos, portanto, a política de legislação para a cultura, no lapso ora enfocado, parcial e metaforicamente, foi feita de modo a lembrar um rojão de festa junina, aceso e largado no chão, situação em que, embora tenha brilho, seu rumo se altera inesperadamente, não se sabendo ao certo se está indo para frente, se parou ou se retrocedeu, e, de fato, no apurado final, fez de tudo um pouco.

Tal constatação pode aparentar depreciativa, mas, ao contrário, fornece elementos para comemoração, que embora não seja plena e imediatamente do campo cultural, o é do meio ambiente institucional em que se realizam essas políticas públicas: o de um Estado democrático de direito, que abriga uma sociedade tão pluralista quanto desigual; são, portanto, atos ou falhas decorrentes das mais distintas pressões, das ideologias, sejam capitalistas, socialistas ou as que ficam em algum ponto de suas cercanias, de onde decorrem os defeitos e as virtudes identificadas.

Esse jogo de erros e acertos no mínimo evidencia certa maturidade democrática que foi galgada no Brasil, em decorrência da qual descobrimos ser falsa a assertiva de que não há pecados do lado de baixo do Equador; há, sim, do mesmo modo que existem virtudes. E o melhor: espaços de liberdade e cidadania para se conquistar mais e mais...

Referências

ADOLFO, L. G. S. *Obras privadas, benefícios coletivos: a dimensão pública do direito autoral na sociedade da informação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

ASCENSÃO, J. de O. O direito autoral numa perspectiva de reforma. In: WACHOWICZ, M.; SANTOS, M. J. P. dos (Org.). *Estudos de direito do autor e a revisão da lei dos direitos autorais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

BAUMAN, Z. *A cultura no mundo líquido moderno*. Tradução Carlos Alberto Medeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BENHAMOU, F. *A economia da cultura*. São Paulo: Ateliê editorial, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências, Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.853, de 14 de junho de 2013. Altera os arts. 5º, 68, 97, 98, 99 e 100, acrescenta arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-A, 99-B, 100-A, 100-B e 109-A e revoga o art. 94 da Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 48, de 10 de agosto de 2005, que acrescenta o §3º ao art. 215 da CF/88, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 71 de 29 de novembro de 2012, que acrescenta o art.216-A para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.018, institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 mai. 2015.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Síntese da decisão do plenário acerca do Processo Administrativo 08012.003745/2010-83. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?a8889b6caa60b241d345d069fc>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

COSTA, R. V. *A dimensão constitucional do patrimônio cultural – o tombamento e o registro sob a ótica dos direitos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CUNHA FILHO, F. H. *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, F. H. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura – contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Direitos autorais em reforma. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8789/CTS%20-%20Direitos%20Autorais%20em%20Reforma.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

GIL, G. et al. *Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos Ministros da Cultura 2003 - 2010*. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

IKEDA, M. Crônica de uma separação: as políticas públicas para o audiovisual e o estímulo à produção independente. *Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*. v. XIV, n. 3, sep - dec, 2012.

MORIN, E.; CYRULNIK, B. *Diálogo sobre a natureza humana*. Tradução Edgard de Assis Carvalho. São Paulo: Palas Athena, 2012.

REALE, M. *Cinco temas do culturalismo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

- SILVA, F A. B. da. *Políticas culturais no Brasil 2002-2006: acompanhamento e análise*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- SILVA, J. A. da. *Ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA, A. R. de. *Direitos culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.
- TURINO, C. *Ponto de Cultura – O Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
- TURINO, C. O desmonte do Programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura sob o governo Dilma. *Revista Forum*. jul. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/brasilvivo/2013/07/07/o-desmonte-do-programa-cultura-viva-e-dos-pontos-de-cultura-sob-o-governo-dilma/>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- WACHOWICZ, Marcos. A revisão da lei brasileira de direitos autorais. In: WACHOWICZ, M.; SANTOS, M. J. P. dos (Org.). *Estudos de direito do autor e a revisão da lei dos direitos autorais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.
- WACHOWICZ, M.; SANTOS, M. J. P. dos (Coord.). *Por que mudar a lei de direito autoral? – estudos e pareceres*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

Políticas Públicas de Leitura – O PNLL

*José Castilho Marques Neto**

O nascimento do Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL

A urgência do tema veio da centralidade que a leitura alcançou na era da internet para as políticas públicas e a formação da cidadania consciente. Ler é mais do que nunca enxergar e analisar além e melhor. No mundo contemporâneo, significa acessar e compreender a informação e vivenciar a ação cultural. Em síntese, este foi o alerta emitido pelos especialistas do setor e captado pelos chefes de Estado em sua conferência de cúpula em 2003. Estava lançado, para ser realizado em 2005, por iniciativa daquela conferência e sugestão do Cerlalc/UNESCO, o Ano Ibero-americano da Leitura, Ilímita, na América

* Doutor em Filosofia, Secretário Executivo do PNLL, professor da FCL-UNESP/Araraquara/SP. Ex-presidente da Editora UNESP, ex-diretor da Biblioteca Mário de Andrade (São Paulo). Consultor e autor de livros em sua área de atuação no Brasil e no exterior.

Latina de fala hispânica, e Vivaleitura, no Brasil. Desta iniciativa nasceria, em 2006, o Plano Nacional do Livro e Leitura do Brasil, parto coletivo de muitas mentes e corações espalhados por toda a cadeia criativa, produtiva, distributiva e mediadora do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas no país.

A história recente e o legado para a gestão

2011-2014

O Brasil viveu intensos e fugazes períodos de esperança na área de fomento à leitura desde a primeira metade do século XX com os reformadores da Escola Nova e os ares modernizantes insuflados por Mário de Andrade, com propostas e atividades de democratização do acesso ao livro, como as bibliotecas móveis instaladas em pequenos ônibus em São Paulo. Desde então vários períodos de entusiasmo e frustração se sucederam ao longo dos anos.

Movimento cultural e educacional que delimitou suas ações e princípios no acompanhamento dos conturbados ciclos de autoritarismo e liberdade que caracterizaram nossa história recente, a ambição legítima de obtermos um Brasil leitor passou, no período 2005/2006, por um momento singular de síntese de toda essa experiência acumulada por dezenas de anos de luta do poder público e da sociedade civil.

Em 19 de dezembro de 2006, após dois anos de discussões, seminários, pesquisas, em histórica reunião em Brasília liderada pelo Ministério da Cultura (MinC) e pelo Ministério da Educação (MEC), chegou-se a um texto de consenso entre Estado e sociedade que criava um PLANO NACIONAL DE LIVRO E LEITURA – o PNLL.

Esse texto, verdadeiro pacto social entre a sociedade civil e o governo, delimitava quatro eixos e dois princípios importantes que deveriam ser seguidos pelos próximos governos para que se pudesse ter alguma chance de se romper a exclusão cultural e educacional a que está submetida há séculos a maioria do povo brasileiro. Hoje isso

significa alienar essa maioria de todos os benefícios da era da informação e do conhecimento pela impossibilidade que nossos cidadãos têm de ler: segundo dados do Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional (INAP), apenas 26% dos brasileiros alfabetizados têm plena compreensão leitora! E este índice não é conjuntural ou episódico, porque se repete há muitos anos, mantendo-se estável apesar do crescimento de brasileiros na escola nas últimas décadas.

A construção dos quatro eixos do PNLL obedeceu a um consenso de toda a cadeia criativa, produtiva, distributiva e mediadora da leitura e expressou os quatro pilares da ação governamental que deveria ser permanente, consistente e obedecer a uma ordem de prioridades que começaria pela democratização do acesso por intermédio de bibliotecas de acesso público adequadas, a formação dos imprescindíveis mediadores de leitura e a circulação dos escritores, que possibilitariam “tirar os livros das caixas”, lugar comum dos milhões de livros enviados por todos os governos às comunidades, e tornar as bibliotecas verdadeiros centros culturais vivos e ativos.

Os princípios que embasaram esses quatro eixos aspiravam generosamente e realisticamente ao que se espera de uma nação democrática e civilizada: entender que Estado e sociedade civil são partes indissolúveis dessa gigantesca tarefa de fazer um país leitor e que Cultura e Educação só podem caminhar juntas nessa mesma tarefa.

Talvez ingenuamente, os construtores do governo e da sociedade que criaram esse verdadeiro pacto social em 2006 pretendiam que o Brasil chegasse a uma Política de Estado, suprapartidária, supragovernamental, necessariamente perene, porque assim exige o desafio secular e as metas difícilíssimas de serem alcançadas.

Estruturado fortemente na parceria com a sociedade, principalmente com a cadeia do livro e da leitura, o PNLL influenciou nos programas de leitura do MinC, inclusive na valorização dessa área que havia sido praticamente extinta com a eliminação da Secretaria Nacional do Livro em princípios de 2003.

Após um período no limbo, ainda cultivando velhas práticas e baixíssima representatividade nas políticas gerais do Ministério da Cultura, as políticas para a leitura tiveram um salto positivo e qualificado com a efetiva criação do PNLL no final de 2006, e isto se expressou em medidas organizativas e estruturantes muito significativas, uma verdadeira retomada do rumo perdido em anos anteriores.

Em 2008 o MinC elaborou o projeto e instituiu, em 2009, a Diretoria do Livro, Leitura e Literatura (DLLL) junto à Secretaria de Ação Institucional do Ministério. Com maior musculatura política e institucionalidade, a DLLL organizou o programa que viu crescer ações concretas e planificadas, baseadas em um orçamento que pulou de tradicionais seis milhões/ano, quantia média que era praticada desde o governo Fernando Henrique Cardoso, para a média de investimentos na ordem de 92 milhões de reais de 2008 a 2010.

Deu-se um salto qualitativo e quantitativo nos investimentos no período de implantação do PNLL, viabilizado pela DLLL e também pelas parcerias com o MEC, por intermédio da Secretária de Ensino Básico (SEB) e da Secretaria de Alfabetização e Diversidade (SECAD). A elaboração de estudos e planejamentos, com a colaboração de especialistas nacionais e internacionais, muitas vezes convidados pelo PNLL, tornou-se ação permanente da Diretoria de Livro e Leitura do MinC. Reuniões, seminários, congressos de debates e elaborações de projetos para enfrentar o grande problema da formação de leitores foram seguidamente realizados, em resoluções que foram elaboradas por muitas mentes. Pouco a pouco, os militantes da área começavam a sentir uma mudança na tomada de decisões do MinC, ditadas por programas de desenvolvimento da capacidade leitora que atacavam a raiz do problema dos eixos prioritários do PNLL, como a democratização do acesso, representado, por exemplo, por cerca de 1.700 municípios que não tinham nenhuma biblioteca pública. E o mais importante: essas decisões não provinham apenas dos gabinetes do governo, mas de

propostas oriundas nas atividades já mencionadas, todas elas movidas pelo consenso e entendimentos coletivos.

É importante destacar que o principal investimento da DLL/MinC no item prioritário da democratização do acesso ao livro e à leitura – criar, modernizar e capacitar as bibliotecas públicas – contou também com a realização do primeiro Censo Nacional de Bibliotecas Públicas, entre 2009 e 2010.

Muitos pontos críticos foram apontados neste primeiro censo, que sistematizou o que os especialistas e militantes da leitura já suspeitavam. Além disso, o censo demonstrou a imediata necessidade de ação do poder público para começar a reverter o quadro de precariedade desses equipamentos públicos que deveriam ser prioridade para o acesso à leitura:

- Situação do acervo: apenas 25% das bibliotecas públicas possuem acervo acima de 10 mil livros. A maioria possui entre 2 mil (13%) e 5 mil (35%) títulos.
- A baixa frequência dos usuários do equipamento: 1,9 vezes por semana.
- A capacitação dos responsáveis: 52% dos dirigentes não têm capacitação na área.
- O número insuficiente de funcionários: média de 4,2 funcionários por biblioteca.
- A ausência de atividades culturais nos equipamentos: 44% não realizam qualquer tipo de programação cultural ou de mediação de leitura; 88% não oferecem atividades de extensão.
- Acesso ao universo digital: 55% não têm acesso à internet e, entre as que a possuem, 71% não disponibilizam o serviço aos usuários.
- Acessibilidade a pessoas com deficiência: 91% não possuem serviços para pessoas com deficiência visual e 94% não oferecem serviços para pessoas com demais deficiências.
- Limitação do uso: 65% das pessoas frequentam a biblioteca apenas para a pesquisa escolar.
- Número insuficiente de bibliotecas: baixo índice do número de bibliotecas por habitante de acordo com o índice estabelecido pela UNESCO.

Frente a esses números, a DLLL/MinC, por intermédio do programa Mais Cultura, e no mesmo dia da divulgação do censo em 2010, promulgou um edital com três categorias que tentavam responder a esses pontos críticos, em ação federativa de convênios com prefeituras de todas as regiões do país. Esse edital, assim como outras ações propostas para a continuidade do que se pretendia ser política de Estado para a leitura, foi abandonado em 2011 e as prefeituras que foram selecionadas ficaram sem o apoio necessário para a modernização devida.

Junto à modernização e construção de bibliotecas vivas, da formação de mediadores, dos primeiros planos estaduais e municipais de leitura que buscavam a capilaridade do PNLL, o período de 2006/2010 teve a responsabilidade de fazer renascer a esperança e o ânimo dos militantes da leitura, desde os grandes centros até as franjas mais distantes desse país. A DLLL e o PNLL não pararam sequer uma semana nos quatro anos de implantação deste desafio, que priorizou fortemente a formação de leitores, medida estratégica que beneficia a curto, médio e longo prazo todos os elos da cadeia privada e pública do livro e da leitura.

Os resultados iniciais da implantação foram positivos e podem ser analisados com maior detalhe no livro *PNLL: textos e história (2006-2010)*, organizado por José Castilho Marques Neto, disponível em versão impressa e também colocado à disposição para ser baixado gratuitamente na página virtual do MinC.

No que se refere ao fomento à criação, disseminação e discussão da literatura, também foram dados passos importantes em 2010, especialmente a partir do reconhecimento da literatura como linguagem artística por parte da Fundação Nacional de Artes (Funarte), com a consequente criação de políticas de fomento e circulação literária, especialmente por meio dos projetos de bolsas de Criação e de Circulação Literária e do programa Interações Estéticas, que circulou por várias capitais do país e se ramificou pelos Pontos de Cultura, fazendo uma verdadeira interação entre escritores, poetas, músicos, artistas plásticos, *web* radialistas e artistas populares. O sucesso dessas iniciativas

pode ser verificado pelo trabalho *Produto 5 – Relatório analítico de gestão de ações, programas e políticas públicas elaboradas e direcionadas ao desenvolvimento da cadeia criativa do livro e resultados conquistados*, encomendado pela Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura.

A esperança frustrada de continuidade da política na gestão 2011-2014

O que se esperava para a primeira gestão Dilma Rousseff, no período 2011-2014, seria o aperfeiçoamento e a continuidade dessa Política de Estado que todos entendem como necessária e urgente para o Brasil. Esperavam os militantes do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas, e esperavam inúmeros países latino-americanos que viam em nosso país um exemplo de política pública para o setor e uma luz para seus próprios planos nacionais de leitura.

A desmontagem da política baseada no PNLL, e da própria estrutura da DLLL no MinC, e, junto com isto, todo o consenso político sobre o que se construiu, não dando seguimento ao processo virtuoso de 2006-2010, foi a marca do início da gestão do Ministério da Cultura e da Fundação Biblioteca Nacional (FBN). A entrada da FBN neste momento, que assumiu toda a responsabilidade pela política pública de livro e leitura em 2011, é a marca de uma guinada desestruturante e indesejável, tanto para a condução da própria missão da Biblioteca Nacional quanto para os objetivos do PNLL.

Para a análise de muitos, comprovada pelos fatos ocorridos no biênio 2011-2012, no qual imperou esta política, tornou-se ainda mais incompreensível essa guinada do MinC quando analisada pela ótica executiva e de interesses legítimos por resultados do Ministério e do governo. O resultado foi concretamente explodido com a nova orientação que contrariou o fluxo do que se tornou um consenso na última reunião ampliada do Conselho Diretivo do PNLL, em novembro de 2010, e que

se assentava no tripé construído entre 2006 e 2010: PNLL (política de leitura e desenvolvimento do setor a curto, médio e longo prazo); Fundo Pró-Leitura (dinheiro de fundos privados e públicos para dar sustentação à política); e a criação de uma instituição executiva e articuladora da política, instância criada no âmbito do MinC. Com o texto do PNLL absorvido e capilarizado por todo o país, a DLLL deixou em tramitação dois projetos de lei: o da criação do Fundo Pró-Leitura e o do Instituto Nacional do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, ambos engavetados no início da nova gestão no MinC.

Infelizmente, o que tivemos a partir de janeiro de 2011 foi a desconstrução eficiente e sistemática de todos os valores, estruturas e pilares do que se pretendia ser uma política pública de formação de leitores e de cidadania. Dos vários exemplos desta desconstrução, destaco: a concentração total das políticas do livro, leitura, criação literária e bibliotecas nas mãos da autarquia Fundação Biblioteca Nacional (FBN); o esvaziamento do PNLL e da parceria com o MEC e com a sociedade civil; a transferência da DLLL do MinC para a FBN.

Sob a administração direta da FBN tivemos uma substituição objetiva da função aglutinadora e estratégica do PNLL, e a Biblioteca Nacional, então, foi regida por um plano de marketing e anúncios bombásticos e não executados, como o que anunciava o investimento de R\$373 milhões no PNLL em 2012.¹

Enquanto a Biblioteca Nacional, no período, perdia totalmente seu foco e sua missão de preservar e difundir seu grande patrimônio histórico e cultural, além de ser o paradigma de biblioteca pública de preservação e representante do país no concerto de bibliotecas nacionais do mundo inteiro, quando se esperava um incremento da política positiva implantada em 2006 para a leitura, recomeçou-se a viver, em 2011, um novo ciclo de frustração, graças à implantação de uma política equivocada e desestruturante do que se havia começado a construir na gestão anterior do MinC, na segunda gestão do governo Lula.

Ademais, a DLLL foi instituída como um embrião para a criação de um órgão superior de coordenação da política pública interministerial de leitura, como poderia ser um futuro Instituto Nacional de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, projeto que foi abandonado pela gestão iniciada em 2011. Este foi um dos objetivos centrais estipulados no último encontro do PNLL, em outubro de 2010, conforme podemos conferir no livro *PNLL: textos e história (2006-2010)*.² (MARQUES NETO, 2010) O tempo que se perdeu para remover a DLLL do MinC poderia ter sido investido na continuidade do debate e avanço do projeto de lei para a criação deste órgão próprio para a formulação e gestão das políticas públicas ambicionadas por todo o setor há décadas. Vale salientar que a criação desse órgão foi eleita como uma das cinco prioridades da Conferência Setorial de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas e da II Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2010, bem como a institucionalização do Plano Nacional de Livro e Leitura através de lei e da criação do Fundo Setorial Pró-Leitura.

Todas essas agendas foram abandonadas em função de outras altamente questionáveis e que não conseguiram se estabilizar, como se pode notar pela falência do principal carro-chefe da gestão – o livro de baixo custo ou “livro popular”, lançado em 2011, cuja seleção de títulos adquiridos é altamente questionada por vários segmentos de especialistas da sociedade por se constituir, em sua ampla maioria, de livros que não obtiveram escoamento no seu percurso comercial normal.

Essa danosa mudança de prioridades, que partiu do empenho do programa Mais Cultura de 2008, voltado para propiciar pleno acesso à leitura por intermédio de bibliotecas de acesso público, de pontos de leitura e de outros locais não convencionais, mas atuantes na formação de leitores, migrou para programas de compra de livros com apelo demagógico do claudicante programa que anunciava “livros de baixo preço”, constituindo-se como a marca principal da gestão janeiro/2011-abril/2013 da FBN neste setor estratégico da cultura.

É preciso destacar, como ponto positivo neste período, a atuação de resistência e a manutenção de programas condizentes com suas missões, como o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), subordinado à DLLLB, reinstalada na FBN, mas ainda protegido pela sua histórica atuação e Portaria Ministerial específica. No SNBP podemos observar programas e editais condizentes com as metas e objetivos do PNLL.

Nesta mesma linha de destaque de pontos positivos, aponto os programas relativos à promoção de autores e da literatura brasileira no exterior, por meio do tradicional programa de apoio à tradução, que foi ampliado. Some-se a bem sucedida homenagem do Brasil na Feira do Livro de Frankfurt de 2013, iniciada na gestão 2006-2010, continuada na gestão FBN janeiro/2011-abril/2013, e concluída pela gestão FBN/DLLLB abril/2013-dezembro/2014.

O abandono dos pontos de equilíbrio e consenso atingidos pelo cumprimento dos eixos do PNLL, repercutindo gravemente no afastamento da Educação dos programas que foram implantados pelo MinC/FBN naquele período, somou-se a projetos prioritários daquela gestão, alguns inconclusos e mal sucedidos, como se pode observar nos relatórios técnicos de balanço da DLLLB ao findar o mandato, em dezembro de 2014, e que conclui pelo “ato de descalabro administrativo” do período em questão.

Por fim, vale observar o próprio desmonte da estrutura do PNLL naquele mesmo período. Esta estrutura foi inicialmente determinada por Portaria Interministerial de agosto de 2006 e, posteriormente, pelo Decreto nº 7.559, de 1º de setembro de 2011. O reforço institucional, representado pelo Decreto, necessariamente assinado pela presidenta, colocava o PNLL em um degrau superior na hierarquia básica das normas legais que ordenam o poder Executivo, basicamente Portarias Ministeriais, Decretos e Leis. Como já explicitado aqui, a aspiração da área, ao final de 2010, era a de se dar sequência ao Projeto de Lei deixado pelo MinC e MEC (gestão 2006-2010) que instituía o PNLL. A institucionalização como Política de Estado se daria após amplo debate no

Congresso Nacional, o que geraria maior legitimidade e força política para o Plano prosseguir com sua jornada em prol da formação de leitores e a construção de sua infraestrutura e financiamento.

Mas a mudança de estratégia da gestão 2011-abril/2013 para obter marcos legais – de Lei para Decreto – avançou para medidas ainda mais danosas ao que havia sido acumulado pelo PNLL até 2010, então sustentado pela Portaria Ministerial de 2006. Em toda a extensão de tempo deste período analisado não houve nomeação para a Secretaria Executiva do PNLL, função que coordena toda a dinâmica do Plano, e igualmente não foi nomeado o Conselho Diretivo e a Coordenação Executiva determinada pelo Decreto que instituiu o Plano. Igualmente foi extinto o website *Mais Livro e Mais Leitura nos Estados e Municípios*, em parceria com o Instituto Pró-Livro (IPL), e que impulsionava, inclusive com formação a distância, os planos estaduais e municipais de livro e leitura em formação. O Boletim do PNLL, que se afirmou em mais de uma centena de edições semanais e que era um elo de fomento e ligação importante do Plano com mais de 23 mil endereços eletrônicos de todo o Brasil, teve sua última edição em dezembro de 2010 e foi descontinuado em 2011. O website do PNLL³ permaneceu por muito tempo esquecido e se extinguiu gradativamente.

Sem liderança instituída e sem seus órgãos orientadores e normativos, somados à ausência de instrumentos mínimos de atuação, o PNLL existiu apenas nos anúncios de ações da FBN naquele período.

Vale salientar, no entanto, que a capilaridade dos valores, conceitos e o impacto positivo do período inicial de implantação do PNLL junto às milhares de frentes pela leitura que são sustentadas pela sociedade civil, fomentaram o surgimento autônomo de muitos movimentos pelos Planos Estaduais e Municipais de Livro e Leitura, que, mesmo sem o incentivo e suporte do Plano Nacional, continuaram a formular e realizar o desdobramento dos alicerces e eixos do PNLL em seus municípios e estados.

A retomada em abril de 2013

Com a mudança ministerial em setembro de 2012, assumiu o MinC a senadora Marta Suplicy, que logo percebeu a necessidade de se realizar mudanças radicais na condução das políticas públicas de livro, leitura, literatura e bibliotecas.

Após consultas a várias instâncias, a nova ministra decidiu retomar o rumo e o equilíbrio estabelecido pelo PNLL entre as dimensões de acesso ao livro, de formação de leitores e mediadores de leitura, de incentivo à criação e difusão literária, bem como o fomento da economia do livro por meio do fortalecimento da produção e circulação editorial brasileira.

O amadurecimento dos debates sobre esses rumos de retomada levou a nova equipe ministerial à evidência de obter nova institucionalidade para o principal instrumento executor da política de livro e leitura no MinC: a DLLL B. Junto com ela, a igual retomada e institucionalidade do PNLL se mostraram igualmente imperiosas.

Em abril de 2013, o MinC anunciou, junto com a decisão de fazer regressar a DLLL B para a estrutura do Ministério, o propósito de reestruturar o organograma da FBN, legando a esta última a única e fundamental missão de cumprir com seu papel de biblioteca nacional, tarefa da qual nunca deveria ter se desviado. Com esta medida, iniciou-se um processo de recomposição institucional das estruturas coordenadoras e operacionais da política pública de livro, leitura, literatura e bibliotecas no MinC.

Como bem descreve o relatório técnico do então Diretor da DLLL B, Fabiano dos Santos, em janeiro de 2015:

Aproveitamos o contexto dessa decisão para incorporar à estrutura da Diretoria e, por consequência ao próprio MinC, o *Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas* – SNBP e o *Programa Nacional de Incentivo à Leitura* – PROLER, ambos criados por meio de Decretos em 1992. Com isso, temos agora uma instância que acumula as políticas de livro, leitura, literatura e bibliotecas e a incorporação do SNBP e do PROLER, o que representa um ganho e um desenho institucional mais adequado.

A Diretoria ganhou, assim, a letra ‘b’ de bibliotecas e passou a ser denominada Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas – D^LL^LL^B, sendo hoje incorporada na estrutura do MinC em sua Secretaria Executiva. O fato é que em seu atual organograma, a *D^LL^LL^B/SE/MinC* passa a atuar de maneira mais ampla e integrada, no âmbito do Ministério da Cultura, com os quatro *eixos do PNLL*: democratização do acesso; fomento à leitura e à formação de mediadores; valorização institucional da leitura e de seu valor simbólico; e fomento à cadeia criativa e à cadeia produtiva do livro. (BRASIL, 2015, p. 9, grifos do autor)

Evidentemente, a nova D^LL^LL^B, extremamente fragilizada na sua passagem pela FBN, regressou muito menor do ponto de vista de pessoal e de orçamento quando finalmente se instalou em Brasília, em setembro de 2014, um ano após ter se iniciado o lento e espinhoso processo de retorno que implicou em ajustes de todas as ordens na estrutura da FBN e do MinC, culminando em novo Decreto assinado pela presidenta.

No entanto, desde a retomada das diretrizes orientadoras do PNLL e desde a posse do novo diretor, Fabiano dos Santos, em agosto de 2013, a D^LL^LL^B, ainda na FBN, retomou, juntamente com o designado Secretário Executivo do PNLL, oficializado na função pelo MinC e MEC em 17 de junho de 2013, algumas frentes de trabalho que se concentraram prioritariamente em duas ações principais: uma agenda da elevação da institucionalidade da política pública de leitura, com o estabelecimento de novo consenso no governo e na sociedade sobre um Projeto de Lei do Plano Nacional do Livro e Leitura (PL-PNLL); uma agenda de saneamento e controle do caos administrativo em que se encontrava a Diretoria, com exceção do SNBP, e o fortalecimento de sua musculatura institucional e política no âmbito do próprio MinC. Com apenas um ano e meio para recompor a política pública e seus organismos de gestão, o objetivo principal da nova equipe foi o de preparar o MinC para um novo ciclo de desenvolvimento do setor a partir da nova gestão que se iniciaria em janeiro de 2015.

Além de gerenciar programas anteriores, e nos estreitos limites orçamentários que a situação impunha, a DLLL B retomou algumas ações e programas que contemplaram os quatro eixos do PNLL, restabelecendo o equilíbrio entre os investimentos no setor. Por exemplo, em março de 2014 foram lançados quatro editais no âmbito do PNLL: Prêmio Boas Práticas e Inovação em Bibliotecas Públicas; Prêmio Leitura para todos – projetos sociais de leitura; Bolsas de fomento à literatura – criação, circulação/difusão, formação e pesquisa; Apoio ao Circuito de Feiras de Livros e Eventos Literários.

O período iniciado em abril de 2013, na FBN, sob a coordenação do novo presidente da instituição, Renato Lessa, e em perfeita sintonia com o Secretário Executivo José Castilho Marques Neto, foi, como já apontado, de recomposição e reconstrução acelerada. Com a nomeação do Diretor da DLLL B, Fabiano dos Santos, completou-se a liderança executiva do que foi projetado pela então ministra Marta Suplicy para os dezessete meses restantes de governo.

Não cabe citar aqui as mudanças de rumos e objetivos implementados na FBN e iniciadas naquele período, e concentro-me em apontar, dentro dos parâmetros já delimitados acima, as principais metas buscadas e atingidas naquele curto período na DLLL B e no PNLL.

A institucionalidade do setor passava pela reintegração da DLLL B à estrutura do MinC. Para aqueles que não têm familiaridade com as normas burocráticas e processuais do serviço público federal, o ato de reintegração implicou em amplos debates e acordos em inúmeros campos: político, administrativo, financeiro, legal, funcional e de infraestrutura. Após todos esses entendimentos com as instâncias burocráticas do MinC e do Ministério do Planejamento, além da própria FBN, promoveu-se a reestruturação estatutária do MinC (para absorver a Diretoria na Secretaria Executiva daquele Ministério) e da autarquia FBN. Dotações orçamentárias, fornecimento mínimo de infraestrutura de escritório, pessoal, deslocamento de servidores e muitas outras providências foram realizadas em um prazo de doze

meses, considerado muito satisfatório pelos gestores que se envolveram na empreitada. Em agosto de 2014 foi promulgado o Decreto que regulamentava a nova situação legal e a DLLL B voltava oficialmente à Brasília e ao MinC. Em 08 de setembro de 2014 a equipe, reduzida em mais de dois terços do que havia em 2010, iniciou seus trabalhos, acrescida da responsabilidade de gerir também o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (PROLER) e a Biblioteca Demonstrativa de Brasília (BDB).

Apesar das dificuldades evidentes de um recomeço na situação já descrita, e faltando quatro meses para terminar o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, a Diretoria conseguiu estabelecer parâmetros de atuação que a colocaram em sintonia com as principais secretarias e programas em curso no Ministério, além de lograr dar seguimento aos editais condizentes com os quatro eixos do PNLL que havia lançado no início de 2014. Igualmente soube dar suporte e sustentação à própria retomada do PNLL e suas instâncias diretivas, além de deixar um legado orientador importante para a gestão que se iniciaria em 2015.

No âmbito do PNLL, o primeiro objetivo foi buscar a sua regularização conforme determinado pelo Decreto nº 7.559. Em junho de 2013 foi nomeado pelos ministros do MinC e do MEC o Secretário Executivo que, em conjunto com ambos os Ministérios, iniciou um trabalho de suporte à DLLL B, no MinC, e de retomada do diálogo com o MEC, principalmente com a Secretaria Executiva, a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Igual procedimento de reaproximação, renovação de propósitos e pontos em comum para a política pública foram empreendidos pelo Secretário Executivo do PNLL junto às entidades do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas, e com o Congresso Nacional.

Em agosto de 2014, após o período de repactuação e busca do consenso desta nova fase do PNLL com as entidades consultadas, além de se estabelecer um programa em comum de objetivos e metas,

foram nomeados e empossados o novo Conselho Diretivo e a nova Coordenação Executiva do Plano, compostos por forças vivas da sociedade civil e pelos ministérios responsáveis. O PNLL voltou com força institucional e autoridade política para ser aglutinador e indutor de programas de desenvolvimento da leitura no país.

Foram muitos os sinais positivos desta recuperação da força do Plano. A eleição, pelo plenário da Conferência Nacional de Cultura, em 2014, do PNLL como uma das vinte prioridades para a Cultura foi uma delas. Para esta importante conquista foi fundamental a unidade conseguida pela atuação do Colegiado Setorial do LLLB, órgão assessor do Plano e instrumento de ligação do MinC com a sociedade. Igualmente, a retomada dos movimentos estaduais e municipais pelos PELL e PMLL foi um indício muito positivo de que o sinal emitido pelo governo federal em reassumir o PNLL foi captado com intensidade pelas inúmeras frentes que lutam pela leitura em todo o país. Multiplicaram-se as demandas e os eventos em prol de planos municipais de leitura e se avançou em cidades complexas e referenciais, como São Paulo, que estava em fase final de seu PMLLLB em dezembro de 2014.

Os eixos do PNLL também voltaram à pauta com muita intensidade nos debates e projeções das entidades do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas. Desde junho de 2013 foram realizadas inúmeras reuniões com representantes das entidades de bibliotecários, editores, livreiros, autores, mediadores de leitura, ONGs, além de participação do PNLL em congressos, feiras e festas do livro e da leitura, em seminários e eventos de promoção da leitura. O resultado foi a retomada do consenso na atuação do Estado com a sociedade, como manda um dos alicerces do PNLL, e o estabelecimento de uma agenda positiva pela leitura no Brasil.

No âmbito do poder Legislativo federal, o PNLL voltou ao centro do debate das políticas públicas de cultura e de educação voltadas para o desenvolvimento da leitura. O Plano participou ativamente no apoio à Frente Parlamentar Mista em Defesa da Leitura e também à Frente

Parlamentar em Defesa das Bibliotecas, e teve com elas total sintonia de propósitos. Convidado, o PNLL compareceu em várias audiências públicas e seminários promovidos por deputados e senadores que se debruçam sobre o tema da leitura. O Projeto de Lei do PNLL, elaborado em conjunto com o MinC e o MEC, foi sancionado pelos ministros de Estado da Cultura e da Educação e encaminhado à Casa Civil para ser enviado oportunamente ao Congresso Nacional, onde se prevê uma tramitação positiva para sua aprovação em 2015. Com esta medida, o Brasil terá, no necessário aspecto legal, uma política pública de Estado perene, fruto do pacto social vitorioso representado pelas bases conceituais e eixos estratégicos do PNLL. Será o primeiro passo seguro do Estado brasileiro para a constituição de projetos, programas e ações instituídos pelos ministérios e autarquias que defendem o direito à leitura e seu desenvolvimento no Brasil.

Talvez o símbolo mais evidente desta retomada da política pública de leitura, ainda tímida, mas positiva, pelo primeiro mandato Dilma Rousseff, esteja na recuperação da credibilidade do Prêmio Vivaleitura em outubro de 2014. Em conjunto com a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), o PNLL, o MinC e o MEC conseguiram em prazo recorde sensibilizar a confiança de 998 proponentes para concorrerem na sétima edição daquele prêmio. Em festa da premiação, no Salão Nobre do Congresso Nacional, os ministérios, o PNLL e seus parceiros entregaram, em 16 de dezembro de 2014, o troféu aos ganhadores.

Encerrou-se, simbolicamente, com a entrega daquele prêmio, que reconhece ações pela leitura e representa o PNLL, a poucos dias do apagar das luzes do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, um período difícil para o setor, marcado inicialmente por medidas claudicantes da política cultural para o livro, a leitura, a literatura e as bibliotecas, mas que conseguiu se recuperar e criar condições não ideais, mas suficientes para um recomeço mais promissor e totalmente comprometido com o verdadeiro pacto social marcado pela inclusão, pela diversidade, pelo diálogo e consenso público, pelo direito à leitura,

pela valorização dos nossos autores, pela busca de leitores plenos e cidadãos, representado pelo Plano Nacional do Livro e Leitura do Brasil.

Que o novo quadriênio presidencial saiba dar continuidade e ainda maior força a esta política. É o que os milhares de militantes pela leitura e pelos direitos da cidadania esperam. É o que o Brasil, estrategicamente, necessita para se afirmar como nação autônoma, inovadora e não subalterna.

Notas

- 1 Ver: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/ministerio-da-cultura-anuncia-r-373-milhoes-para-leitura.html>>.
- 2 A publicação completa deste livro é acessível gratuitamente no website: <www.cultura.gov.br/pnll>.
- 3 <www.pnll.gov.br>.

Referências

- BRASIL. Ministério da Cultura. Diretoria do Livro, Leitura e Literatura. *Relatório de Gestão – 2013-2014*. Brasília, 2015. (Documento interno)
- MARQUES NETO, José Castilho (Org.). *PNLL: textos e história (2006-2010)*. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2010.

As políticas econômico-culturais no (do) governo Dilma: o Vale-Cultura e a expansão do mercado editorial brasileiro

*Elder P. Maia Alves**

*Carlos A. Souza***

Introdução

Difícilmente o olhar dos pesquisadores ocupados com a agenda das políticas culturais tem sido dirigido para as consequências e os aspectos econômicos contemporâneos que constituem essas mesmas políticas. Ainda mais fortuitos são os casos em que a lupa dos investigadores é posta sobre a regularidade com que os agentes estatais (bancos, secretarias, ministérios, serviços de empreendedorismo, agências reguladoras, fundações de amparo

* Professor/pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (PPGS/ICS/UFAL). Membro do Grupo de Pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento (CMD/Cnpq).

** Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (PPGS/ICS/UFAL). Professor do Instituto Federal de Alagoas (IFAL).

à pesquisa, etc.) plasam, organizam e dinamizam determinados mercados culturais, como o mercado contemporâneo de conteúdos audiovisuais brasileiros; o mercado de serviços de espetáculos, entretenimento e diversão; o mercado editorial; entre outros. Há, todavia, exceções. Entre as mais notáveis estão os trabalhos de Edson Farias e Paulo Miguez, no Brasil, e David Throsby, na Austrália e Europa. Como evidenciam diferentes autores de distintas matrizes das ciências sociais e humanas, (MAZUCATTO, 2014; CANCLINI, 2012; PIERRE-ANDRE, 2009) uma das funções mais prementes dos Estados modernos é, também como sustentou Bourdieu, construir mercados. Longe de apenas facilitar o aparecimento dos principais agentes de mercado (empresas, bancos e fundos de investimentos e oferta de crédito) e/ou de tão somente criar as condições jurídicas para que estes se multipliquem e se expandam, o Estado torna-se, ele mesmo, um poderoso e direto agente de mercado. Esse aspecto, como demonstra Mazucatto, vale inclusive para os Estados Unidos, visto pelo senso comum acadêmico como o solo por excelência do Estado-micro regulador. E esse aspecto não concerne apenas aos países que, de acordo com as inflexões e posições político-ideológicas adotadas no decurso do século XX e início do século XXI, construíram o que se chama de capitalismo de Estado. Como atestou Polany em seu definitivo *A grande transformação* (2011), esse aspecto deriva da própria constituição sócio-histórica do mercado mais poderoso, unificado e penetrante que já existiu, o mercado capitalista nacional.

Nos últimos 12 anos, o Estado brasileiro (nas três esferas político-administrativas) engendrou, no âmbito das políticas culturais públicas, duas mudanças de ordem econômica. A primeira – mais sutil e de cunho simbólico-discursivo – diz respeito à tessitura de uma agenda que justapõe cultura, desenvolvimento regional, diversidade cultural e empreendedorismo. (ALVES, 2014) Essa agenda tem sido construída por diversos agentes político-estatais no interior de diferentes missões institucionais e tem mobilizado diferentes competências técnicas, discursivas e gerenciais, como o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Ministério da Educação (MEC); o Ministério da Cultura (MinC); o Ministério das Comunicações (MC); o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); o Ministério do Turismo (MTUR); o Sistema S; além de fundações, institutos e empresas municipais e estaduais. Essa primeira mudança tem sido catalisada pela relevância técnico-discursiva assumida pelo conceito de economia criativa, cujo conteúdo e o léxico específico passaram a frequentar e a justificar algumas das ações, práticas e programas desenvolvidos e implementados pelas instituições arroladas acima. No âmbito dessas ações e programas, a utilização recorrente do conceito/tema da economia criativa passou a vicejar também o uso de termos e metodologias antes estranhas ao planejamento e gestão das políticas culturais, como Arranjos Produtivos Locais (APLs), incubação de empresas, empreendedorismo cultural e inovação. Essa primeira mudança se acha em pleno curso, ainda sem contornos muito definidos e com consequências práticas bastante heterogêneas, mas já é, sem hesitar, um poderoso discurso que atrai governos, motiva empresas e desencadeia o interesse dos profissionais da cultura. Basta verificar a importância que o tema/conceito da economia criativa alcançou junto aos governos das cidades do Rio e São Paulo, de poderosas organizações empresárias, como a FIRJAN, e de influentes escolas de negócios, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV). A segunda mudança é mais tangível

e empiricamente mais contundente, além de guardar uma interface direta com a primeira. Diz respeito à implementação de políticas culturais que afetam diretamente a racionalidade de um dos principais agentes de mercado: as empresas. Trata-se da criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA); da aprovação da Lei nº 12.485 (nova lei da TV por assinatura); e da implementação do Programa Cultura do Trabalhador, o Vale-Cultura. Esses dois eixos de transformação foram aprofundados no primeiro governo Dilma (2011-2014).

Alguns desses mercados culturais (como o audiovisual e o editorial) não teriam assumido o destaque que têm logrado sem a atuação direta dos agentes estatais e das políticas econômico-culturais. Mas não se trata, de modo algum, de uma “interferência” recente ou mesmo do aumento do “condicionamento das externalidades”, como as pesquisas em economia e administração costumam assinalar. Nos dois casos específicos os agentes estatais também são agentes diretos de mercado. No Brasil, este aspecto é inteiramente ignorado por grande parte dos trabalhos sobre economia da cultura e administração de empresas culturais, ora porque naturalizam a constituição das fronteiras jurídicas, políticas e institucionais entre Estado e mercado, ora porque encapsulam as empresas em unidades empíricas de análises “distantes” das “externalidades”, ora porque projetam o ideal político-normativo dos pesquisadores-consultores, que julgam ser Estado e mercado domínios com fronteiras claramente demarcáveis.

Essas delimitações descritivas e projeções normativas que, não raro, rechaçam as supostas “interferências/ingerências” do Estado sobre o “cândido” e “imaculado” mercado, não resiste a um exame mais percuciente. Apenas para fornecer um exemplo, nos últimos 10 anos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem aumentado o seu desembolso para as empresas que integram os segmentos culturais e setores criativos. Entre esses têm se destacado, em particular, as corporações que atuam no mercado editorial. No final de 2009, o BNDES inseriu a cadeia produtiva editorial no âmbito do

Programa para o Desenvolvimento da Economia da Cultura – BNDES Procult. Essa nova possibilidade vicejou grande interesse por parte de editoras e redes de livrarias, que passaram a procurar o banco, aumentando assim o número de desembolsos para o setor. A título de comparação, em 2007 ocorreu apenas uma operação de empréstimos, no valor de R\$ 19,6 milhões; ao passo que no biênio 2010/2011 ocorreram 9 operações diretas de financiamento para o setor editorial, totalizando R\$ 303 milhões. No cômputo geral, desde 2006 (ano de criação do BNDES Procult) já foram disponibilizados R\$ 1,2 bilhões para projetos editoriais, incluindo a expansão de livrarias, empréstimos para editoras e recursos para a realização das feiras, festas e bienais literárias. Tendo como horizonte empírico as interfaces estruturais entre o mercado cultural e o Estado no Brasil, este trabalho tem como objeto a recente expansão do mercado editorial brasileiro, envolvendo especialmente o segmento do livro. A primeira seção ocupa-se de um dos dois principais aspectos responsáveis por essa recente expansão, as compras governamentais e as políticas econômico-culturais; já a segunda seção debruça-se sobre o segundo aspecto, a elevação dos gastos familiares com os bens e serviços culturais, cujo um dos estímulos encontra-se no Programa Vale-Cultura, criado pelo Ministério da Cultura em 2013.

A composição do mercado editorial brasileiro

Os mercados culturais são figurações amplas, que conjugam e põem em relação direta e indireta de oposição e complementariedade diferentes agentes, cujos interesses, valores e projetos podem colidir ou se acomodar em determinadas circunstâncias. Com efeito, são decisivas as singularidades nacionais de cada um desses mercados. O trabalho *Mercadores de cultura* (2012), de John Thompson, examina tais singularidades nos dois maiores e mais complexos mercados editoriais de língua inglesa: Estados Unidos e Reino Unido. Resultado de uma extensa e longa pesquisa, o autor empreende uma criteriosa e minuciosa

descrição dos sinuosos labirintos do mercado de livros comerciais nos EUA e no Reino Unido. A pesquisa de Thompson já é, sem embargo, o resultado mais completo, penetrante e revelador das racionalidades empresárias dos principais agentes do mercado editorial de língua inglesa. Bem menos relevante pelos seus aspectos teóricos e analíticos, e muito mais importantes pela clareza do volumoso acervo de dados empíricos, o trabalho de Thompson oferece subsídios valiosos para a uma compreensão dos mercados editoriais contemporâneos.

Concentrando o seu olhar no que chamou de campo das publicações comerciais de língua inglesa, o autor descortina esse mercado a partir da emergência de três agentes poderosos, nos últimos 30 anos: o crescimento das grandes redes varejistas; o surgimento e fortalecimento contumaz dos agentes literários; e a expansão comercial das corporações editoriais. O autor dedica um capítulo a cada um desses atores, que estabelecem vínculos organizacionais, criativos e comerciais demasiado complexos, conformando uma rede no interior da qual se destacam as novas estratégias de marketing, o surgimento dos grandes livros (os best-sellers) e as formas de competição e concorrência, principalmente entre as corporações editoriais e entre as redes varejistas. De acordo com Thompson, esses três principais agentes de mercados lutam – entre si e entre os seus respectivos concorrentes – pelo acúmulo e retenção de cinco modalidades de capital: econômico, humano, social, intelectual e simbólico. Desnecessário assinalar que esses capitais são complementares e contingentes, e, em determinadas circunstâncias, os capitais intelectual e simbólico podem determinar o econômico.

Como na maioria dos mercados culturais, a cadeia de produção de valor econômico começa na criação dos conteúdos. Nos últimos 30 anos, em decorrência do crescimento da demanda (diferenciação e expansão das práticas de leitura e letramento); do fortalecimento econômico-organizacional das redes varejistas (surgimento das grandes lojas abrigadas nos shoppings centers, as megastores, a expansão das livrarias virtuais, como a Amazon, e a comercialização de livros nos supermercados); e da

consolidação dos grupos corporativos editoriais, viu-se o crescimento contínuo dos agentes literários. São eles os empresários dos autores, que negociam os contratos, os adiantamentos financeiros e as condições de elaboração do trabalho criativo junto às editoras, que, cada vez mais, possuem selos específicos e especializados: livros acadêmicos e profissionais; livros de ficção; livros de não-ficção; coleções infanto-juvenis; autoajuda; histórias de amor; ficção científica; religiosos; ambientais, etc. É entre esses três agentes econômico-culturais (selos editoriais, agentes literários e redes varejistas) que se desenvolvem os modelos de negócios (como a criação dos leitores digitais, como o Kindle, da Amazon) e as estratégias comerciais e publicitárias.

A construção dos modelos de negócios lida constantemente com a imprevisibilidade de se alcançar ou não o sucesso comercial de um determinado livro. A infinidade de práticas, interesses, competências, obrigações, esquemas de gestão, pressões e técnicas de marketing existentes dentro das organizações concorrem para minimizar as possibilidades de insucesso comercial, mas ele sempre está presente e só tende a crescer. Não se sabe com total precisão e confiança – e, na maioria das vezes, nem tampouco se é possível realizar uma previsão minimamente segura – se um livro vai alcançar uma venda relevante ou não. As escolhas, estratégias, apostas, riscos e decisões fazem parte do que o Thompson chamou de rede de crença coletiva. Em outros termos, as editoras que publicaram *O Código Da Vinci* e *Cinquenta tons de cinza* jamais imaginaram que os seus livros venderiam mais de 15 milhões de exemplares, o primeiro, e 30 milhões de exemplares, o segundo, além de tornarem-se filmes que obtiveram expressivas bilheterias. E mais, que editora ousaria sustentar que o livro do economista francês Thomas Piketty, *O capital no século XXI* (um livro denso e volumoso sobre economia e história da tributação), seria um dos mais vendidos de 2014, alcançando, nos primeiros meses de lançamento, a vendagem de 100 mil exemplares, apenas na rede Amazon? Por outro lado, para cada 10 livros com grandes expectativas comerciais por parte dos grandes

selos editoriais, há um *Código Da Vinci* ou *Cinquenta tons de cinza*, ou mesmo um *O capital no século XXI*.

As novas técnicas de marketing sintetizam bem o conjunto das transformações engendradas pelos principais agentes privados nos mercados de língua inglesa e em outras plagas. De acordo com um dos executivos entrevistados por Thompson, nos últimos anos “ficou muito mais fácil lançar um livro e mais difícil vendê-lo – esse é o paradoxo”. Nos Estados Unidos, em 2007, mais de 50 mil novos títulos de ficção foram lançados, simplesmente o dobro do total lançado em 2003. A especialização das comunidades de leitores, a expansão dos clubes do livro e o compartilhamento de arquivos digitais fizeram com que as editoras, em parceria com as redes varejistas, se lançassem na busca dos perfis específicos de consumidores. Essa busca fez eclodir uma mudança significativa de abordagem e “caça” ao leitor. Para tanto, foi necessário redirecionar os investimentos e os recursos orçamentários destinados ao marketing online, por exemplo. De acordo com Thompson, em um dos principais selos comerciais dos EUA, em 2006, o marketing online ocupava apenas 10% do orçamento total de marketing da empresa; em 2008, o marketing online já ocupava 65% dos recursos destinados para o marketing. Essa substancial elevação se coaduna a outras transformações mais sutis, como a que Thompson chama de “batalha pelo globo ocular”. O termo é empregado para evidenciar as negociações entre editoras e redes varejistas pelos espaços mais caros e privilegiados das livrarias, ou seja, pelo direito de exibir o livro nos pontos centrais e mais visíveis das lojas. O segredo está em se posicionar bem diante do globo ocular dos leitores. Conforme dados das principais associações de editores de livros dos EUA, 29% do total de aquisições de livros são realizadas por simples impulso, que envolve curiosidade inicial, interesse pela capa, entre outros. A compra por impulso, no entanto, é bastante variada, dependendo do meio utilizado para a compra: clubes atacadistas, lojas virtuais, redes varejistas, etc. Nestas, a média da compra por impulso é de cerca de 20%. Com efeito,

a luta pelo “globo ocular” envolve recursos financeiros e elevados investimentos pela “compra” e reserva dos melhores locais das lojas. Como as grandes livrarias possuem diversas seções e acervos de estoque de milhares de exemplares, quanto melhor posicionado um livro, tanto mais chances de ele ser visto e comprado: “[...] um grande ponto de varejo pode ter 30 mil metros quadrados e dentro desses 30 mil pode haver 50 mil títulos, talvez mais, 100 mil títulos.” (THOMPSON, 2012) A editora tem apenas parte do controle desses processos, escapando-lhe grande parte do domínio das negociações e resultado das vendas. As grandes redes varejistas, muitas vezes, estabelecem prioridades e a partir de listas de encomendas, cujos títulos são definidos por circuitos de indicação criados na instantaneidade das redes sociais, blogs e clubes de livros. Trata-se de uma negociação complexa e com efeitos imprevisíveis:

Considerando-se o custo de exposição de um livro na mesa da frente de uma grande rede varejista, é essencial que a obra desempenhe sua tarefa crucial – não apenas para a editora, que está pagado caro para colocá-lo lá, mas também para o varejista, que está ocupando um espaço valioso. (THOMPSON, 2012)

A reserva pelos melhores locais de exposição dos livros no interior das lojas chama-se “marketing co-po”, que consiste em um tipo de acordo de exibição e venda envolvendo os grandes selos e as principais cadeias varejistas nos EUA, e também em outros mercados, como o brasileiro. Nos últimos 30 anos, a média de recursos para o marketing co-po nos grandes selos norte-americanos passou de 30% para cerca de 50% do orçamento geral destinado ao marketing. Como consequência do aumento das vendas online e, sobretudo, da elevação das vendas de e-books, surgiu também o marketing co-po virtual, que já ocupa cerca de 30% dos gastos/investimentos com marketing dentro das grandes editoras. Essas duas modalidades de marketing se coadunam com os efeitos publicitário-midiáticos que alguns livros assumem. Nos EUA,

há a relevância do efeito Oprah e os efeitos decorrentes do cinema. O primeiro diz respeito ao programa televisivo de Oprah Winfrey, cuja indicação de leitura feita pela apresentadora pode alterar inteiramente a trajetória de venda de um livro, e, por conseguinte, a lucratividade de determinadas editoras e redes varejistas, assim como a apreciação estética e política dos autores. Há diversos casos de sugestões e recomendações de leitura – feitas ao vivo pela apresentadora durante o programa *Oprah Winfrey Show* (programa de maior audiência da TV norte-americana) – que catapultaram os livros, seus autores, editoras e livrarias ao grau máximo de demanda e encomendas. Algo semelhante ocorre com os livros que são adaptados para o cinema. Em menor ou maior escala, os livros que figuram nas listas prévias de adaptação têm a sua vendagem alavancada, o que só se acentua na semana de estreia do filme. Tanto o efeito Oprah quanto o efeito cinematográfico, assim como as técnicas de co-po e co-po virtual, concorrem para o recrudescimento das pressões comerciais sobre os livros.

As principais descobertas realizadas por Thompson valem também para o Brasil. Aqui, não ocorreu apenas um crescimento do número de editoras, redes varejistas e agentes literários, mas experimentou-se, sobretudo, a ampliação do número de leitores (objeto da segunda seção) e as implicações econômicas das políticas educacionais e culturais. São esses os aspectos decisivos. Com efeito, esses fatores alteraram as tramas relacionais e as intencionalidades dos principais agentes privados de mercado (APM): editoras, livrarias e criadores de conteúdo. Conforme as informações da Associação Internacional dos Editores (IPA), divulgadas no final de 2012, o Brasil era o 9º mercado editorial do mundo, alcançando um faturamento de R\$ 6,2 bilhões, e 469,5 milhões exemplares vendidos (atrás de Estados Unidos, China, Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Itália e Espanha, respectivamente). Em 2013, o faturamento das companhias editoriais brasileiras alcançou a soma de R\$ 5,3 bilhões. O vetor de expansão do segmento livro desencadeou o

interesse de grupos editoriais internacionais. Em 2012, o grupo inglês Penguin comprou 45% da editora Companhia das Letras.

Quadro 1 – Crescimento financeiro-comercial das editoras, 2003-2013

ANO	TÍTULOS LANÇADOS	EXEMPLARES VENDIDOS	FATURAMENTO DAS EDITORAS (EM R\$)
2003	35.590	255.830.000	2.363.580.000
2004	34.858	288.675.136	2.477.031.850
2005	41.528	270.386.729	2.572.534.074
2006	46.026	310.374.033	2.880.450.427
2007	45.092	329.197.305	3.013.413.692,53
2008	51.129	340.274.195	3.305.957.488,25
2009	43.814	387.149.234	4.167.594.601,40
2010	54.754	437.945.286	4.505.918.296,76
2011	58.192	469.468.841	4.837.439.173,32
2012	57.437	434.920.064	4.984.612.881,04
2013	62.235	479.970.310	5.359.462.184,63

Fonte: Câmara...; Instituto... (2013).

Tendo como alvo os critérios da Quadro 1, fica patente o crescimento econômico-financeiro do segmento editorial do livro no Brasil. Digno de nota é a elevação dos exemplares vendidos entre 2003 e 2013. Em 10 anos, praticamente dobrou o número de exemplares vendidos. Mais eloquente ainda foi o faturamento das editoras (não existem dados disponíveis para o faturamento das empresas de varejo – as livrarias). Em 2007, o conjunto da média de faturamento (a média é feita a partir da seleção de uma amostra específica) das editoras foi de R\$ 3 bilhões; em 2013 (apenas 6 anos depois), foi de R\$ 5,3 bilhões. Um crescimento de quase 80%. Nesse mesmo período, o percentual de lucro das grandes companhias editoriais se manteve entre 7% e 10% do faturamento global. Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em 2010 havia 750 editoras ativas no Brasil, das quais 16 registraram faturamento

anual acima de R\$ 50 milhões, ficando outras 231 (31,4% do total) com um faturamento anual inferior a R\$ 1 milhão. As 16 maiores editoras, assim como as menores, atuam nos principais subsetores livreiros: Obras Gerais (OG); Livros Didáticos (LD); Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP); e Religiosos (R). Em 2013 (último ano da série de dados), o subsetor de livros didáticos (LD) foi responsável por 46% do total do faturamento (somando-se o faturamento obtido junto ao governo e ao “mercado”), um crescimento de 6,58% em relação ao ano anterior. Também em 2013, o subsetor de obras gerais (OB) obteve um faturamento de aproximadamente 26% do faturamento total, um crescimento de 8,01% em comparação a 2012. O subsetor de livros religiosos (R) alcançou o percentual de faturamento de 10%, um crescimento de 14,6% se cotejado com o ano anterior (maior crescimento entre os subsetores). Já o subsetor de livros Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP) granjeou um percentual financeiro de cerca de 18% do total, obtendo um crescimento de 5,95% em comparação ao ano anterior. Percentuais similares são obtidos quanto à venda de exemplares em cada um dos subsetores, no ano de 2013. Dentro dos principais subsetores há uma infinidade de nichos e subnichos, nos quais atuam editoras especializadas junto a determinadas comunidade de leitores. Em 2013 foram disponibilizados 30.683 títulos de conteúdo digital; em 2012 eram 7.664. No tocante à venda das unidades digitais, 2013 registrou um aumento sem precedentes. Foram vendidos 889.146 unidades, ao passo que em 2012 o número foi de 235.315, um crescimento de 380%. No entanto, no computo geral do faturamento das editoras, o conteúdo digital corresponde a apenas 0,3%.

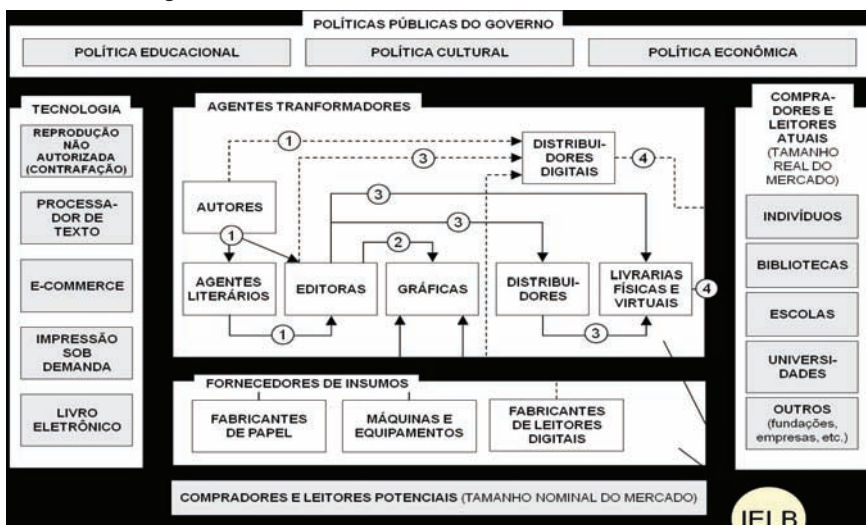
Os quatro subsetores arrolados dependem, não obstante, de fenômenos histórico-sociológicos mais abrangentes e determinantes, como a expansão ou retração do processo de letramento das crianças e adolescentes; a formação social do gosto e das estruturas de sensibilidade; o aumento ou redução dos gastos familiares com os bens culturais; e, por fim, o teor e o resultado das políticas educacionais e culturais.

Esses quatro fenômenos resultam, direta e indiretamente, da ação dos agentes estatais (bancos públicos, secretarias, ministérios, universidades federais e estaduais, sistemas de bibliotecas, entre outros). No caso do subsetor de livros didáticos (LD), a atuação dos agentes estatais é mais contundente, cujos efeitos tornam tais agentes atores diretos de mercado, ou seja, agentes públicos/estatais de mercado (AEM). Com efeito, as compras governamentais (no âmbito estadual e federal) têm um destaque acentuado. Por meio de programas federais, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e o Programa Nacional do Livro e Leitura (PNLL/Minc), as compras governamentais impactam diretamente o faturamento das editoras. Esses são programas que buscam abastecer as redes de Ensino Fundamental e Médio. Na acirrada concorrência pelo mercado governamental, as editoras e selos necessitam da aprovação formal do Ministério da Educação para cada uma das obras destinadas aos currículos escolares. As escolhas das obras, dos conteúdos e as necessidades didático-pedagógicas são realizadas pelos professores, que, em última instância, detêm a última palavra acerca da escolha ou não do livro. Este aspecto torna os professores bastante assediados pelas editoras. Algumas das grandes redes privadas de Ensino Médio e Fundamental possuem seus próprios selos ou estabelecem parcerias com as principais editoras do subsetor de Livros Didáticos (LD). As principais editoras nacionais desses subsetor são: Grupo Abril (Editora Ática e Scipione), Editora Moderna, Editora Saraiva e a FTD.

Em 2012, as compras governamentais representaram 26,5% do faturamento das editoras, e, em 2013, 28%. Este crescimento tem sido regular desde 2007, quando o percentual do faturamento advindo das compras governamentais foi de 24%. Mas a atuação dos agentes estatais não está circunscrita às comparas diretas. Esses agentes fornecem as próprias condições de possibilidade de existência dos agentes privados de mercado (APM). Ambos os aspectos são ignorados pelos esquemas analíticos e descritivos construídos para compreender e explicar o

mercado editorial brasileiro. Embora seja meritório em sua busca de esquadriñar a atuação dos principais agentes do mercado do livro no Brasil, o trabalho de Leonardo da Fonesca (intitulado *Crescimento da indústria editorial de livros do Brasil e seus desafios*), por exemplo, possui lacunas que comprometem a inteligibilidade dessa complexa figuração. De acordo com o autor, a Indústria Editorial do Livro do Brasil (IELB) possui três principais agentes transformadores: autores/agentes literários, editoras e livrarias. Embora o autor reconheça a relevância das políticas educacionais, culturais e da atuação dos agentes estatais, não atribui a esses últimos o estatuto de agentes transformadores. No entanto, como demonstra a Figura 1 (elaborada pelo próprio autor), na sua extremidade direita, os compradores e leitores atuais (indivíduos, bibliotecas, escolas, universidades, fundações educacionais, etc.) constituem o “tamanho real do mercado”. Ora, como é possível que o tamanho real do mercado seja fornecido por tais agentes, ou seja, compradores e consumidores privados (indivíduos e famílias) e públicos (governos), e os mesmos não possuam o estatuto empírico e analítico de agentes transformadores? O mercado, de fato, só se transforma, fundamentalmente, por meio da expansão e complexificação do consumo, que, por sua vez, deriva do aumento da renda familiar e dos gastos/investimentos governamentais. Retire-se a atuação de tais agentes e o mercado, ato contínuo, se desfaz. Como assevera Gustavo Sorá, a partir de Chartier: “Toda evolução do mundo do livro está associada à expansão e à diversificação das comunidades de leitores”. E mais: “[...] o livro didático sempre esteve na dianteira dos processos de expansão das fronteiras mercadológicas, de incumbência do Estado e de muitas outras dimensões da história do livro.” (SORÁ, 2010, p.333).

Figura 1 – Estrutura da Indústria Editorial do Livro no Brasil – IELB

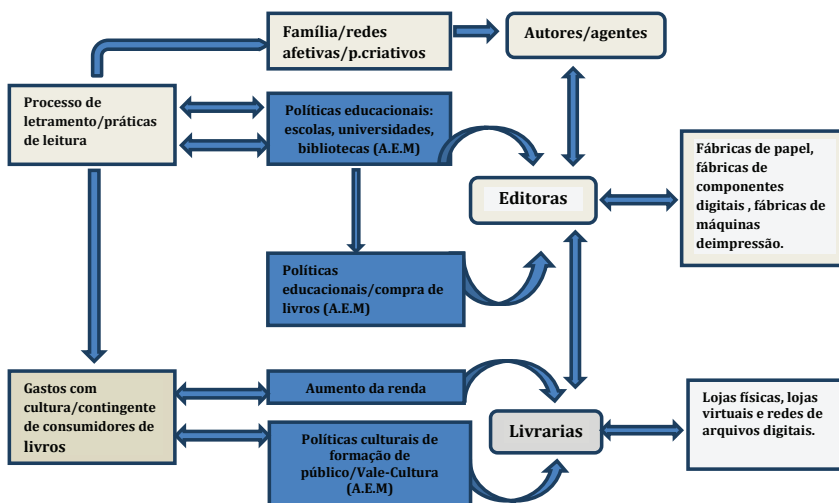


Fonte: Fonseca (2013).

Tendo em tela a Figura 1, pergunta-se, a rigor, o que é o mercado? Uma estrutura cujo centro propulsor (o núcleo da Figura 1) é fornecido apenas pelas relações empresariais e econômicas entre os agentes privados de mercado (APM)? Sociologicamente, não é possível compreender a dinâmica desse mercado sem delinear a atuação das camadas de consumidores e os efeitos das políticas públicas sob pena de reduzir e esvaziar a complexidade dessa figuração apenas à sua dimensão privada/empresarial. É esse, pois, o resultado do trabalho do autor quando evoca os ciclos de transformações históricas pelos quais passaram a IELB. Ora, a história de emergência e aumento da importância dos principais agentes transformadores (autores, editoras e livrarias) não pode ignorar as estruturas sócio-históricas que lhe deram vida e força: a expansão dos processos de letramento e escolarização, acompanhados do aumento das camadas de consumidores de livros, e os efeitos, diretos e indiretos, das políticas públicas. A extremidade esquerda da Figura 1 também

engessa as relações com as políticas públicas, condição de possibilidade central para a disseminação do uso das tecnologias digitais, que permitem o e-commerce e o barateamento do livro eletrônico. Na Figura 1, os fluxos econômicos e políticos são mitigados; já se parte da premissa de que existe claramente delineado o dentro e o fora, naturalizando e petrificando os limites da atuação dos agentes e entificando o “mercado”.

Figura 2 – Composição e estrutura do mercado editorial brasileiro – segmento do livro



Fonte: elaboração do autor.

A Figura 2 é uma tentativa de tradução da rede de relações estruturais que compõem o mercado editorial brasileiro. Ao contrário da Figura 1, nela a centralidade é posta no contingente de consumidores e seus processos de letramento (flanco esquerdo), inclusive o letramento digital; na atuação dos agentes estatais de mercado (AEM), que elaboram e executam as políticas educacionais, econômicas e culturais (centro da Figura); e, por fim, nos agentes privados de mercado (APM), editoras, livrarias e criadores. Não se trata de sustentar que tudo está relacionado com tudo, mas de apontar e desvelar o grau de interdependência

assimétrica entre determinados setores, políticas e instituições. O que significa sustentar que as editoras, livrarias e criadores são sim agentes transformadores, mas que a sua atuação (o desenvolvimento de modelos de negócios, a gestão privada e o aprimoramento dos processos criativos) depende inteiramente das relações e contingências político-econômicas estabelecidas com os demais agentes transformadores, os agentes estatais de mercado (AEM), ministérios, secretarias, fundações, bibliotecas, universidades, etc., e os consumidores (famílias e indivíduos), que também são agentes transformadores. Mas o são de uma forma bastante singular, pois não desenvolvem e praticam a mesma racionalidade empresarial e política dos APM e AEM, respectivamente. Por exemplo, embora os consumidores tenham ganhado poder e recrudescido o seu potencial de escolha e barganha (redução dos preços, diversificação dos catálogos, aumento geral da concorrência, códigos legais de proteção, compartilhamento de arquivos, avaliações online, etc.), ao contrário do mercado fonográfico, as recentes transformações tecnológicas não retiraram o controle do conteúdo das grandes corporações editoriais. Nesse sentido, a pergunta capital é: qual dos agentes transformadores (AEM, APM e consumidores) detém os maiores recursos (políticos, financeiros, estéticos e legais) para promover as principais transformações na estrutura do mercado editorial brasileiro? A confecção do conceito de agentes estatais de mercado (AEM) e agentes privados de mercado (APM) não constitui um mero efeito retórico ou uma nova nomenclatura vazia. Essa diferenciação é útil para se perceber que os dois blocos de agentes concorrem para a expansão e diferenciação do mercado editorial brasileiro. Além de regular os aspectos legais e tributários (como a isenção dos impostos sobre a impressão de livros, no Brasil, e a aplicação da lei que universaliza os descontos sobre os livros, Lei Robinson-Patman, nos EUA), os agentes estatais atuam de outras maneiras. Como corolário, os agentes estatais de mercado (AEM) não apenas instituem as normas do jogo como também jogam e atuam de modo decisivo.

Vale-Cultura: o financiamento do consumo editorial das famílias

De acordo com a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, promovida pela CBL e pelo SNEL, há no Brasil cerca de 88 milhões de leitores, no âmbito de 178 milhões de leitores acima de 5 anos de idade. De acordo com os critérios internacionais, são considerados leitores os indivíduos que leram pelo menos um livro nos últimos 3 meses. Em 2002/2003 o gasto total das famílias brasileiras com cultura representava 3% do orçamento familiar; em 2008/2009, esse mesmo gasto alcançou o percentual de 4,5%. (IPEA, 2012) Como demonstram os recentes levantamentos regionais, nacionais e continentais (Datafolha, 2013; Ministério da Cultura/VALE, 2014; FECOMÉRCIO/IPSOS, 2014; Perseu Abramo, 2014; Datafolha/João Leiva, 2014; EUROBARÔMETRO, 2014;) acerca do consumo simbólico-cultural, as principais variáveis sociológicas que condicionam a fruição cultural são renda e escolaridade. Ambas são mutuamente dependentes. A elevação dos gastos culturais ocorreu em razão do crescimento da renda das famílias (notadamente por meio da valorização real e contínua do salário mínimo e da crescente oferta de crédito) e da expansão da escolarização, sobretudo a elevação das matrículas no Ensino Médio e a ampliação das vagas nas universidades públicas e privadas.

O aumento de 50% dos gastos culturais entre 2003 e 2009 impactou na escala de demanda e produção de diversas empresas culturais, vicejando alterações na gestão; nas formas de captação de recursos; nas estratégias de financiamento; na criação de novos modelos de negócios; e na contratação de conteúdos e aquisição de serviços criativos. O processo de expansão e diferenciação do consumo cultural não ocorreu de modo homogêneo e simétrico. As mesmas inferências e levantamentos mencionados explicitam também a concentração regional e local do referido crescimento. O cruzamento entre os diversos níveis de assimetria envolvendo renda e escolaridade (ou seja, a distribuição desigual dos recursos de poder econômico e cultural) engendra a concentração local

e regional do consumo simbólico-cultural e a oferta de equipamentos culturais públicos e privados. Mesmo em face desses aspectos, a prática de fruição editorial granjeou um significativo aumento. Como demonstra os percentuais do Quadro 2, depois do teatro e da dança, o livro/leitura foi a prática que experimentou maior elevação (54%). Tendo em vista que os dois primeiros possuíam níveis de frequência bastante reduzida, o percentual de crescimento real da prática do livro/leitura foi – junto com o cinema – o mais significativo. Ademais, as práticas arroladas no Quadro 2 referem-se às frequências realizadas fora do lar, no interior de equipamentos culturais específicos, enquanto a prática do livro/leitura é uma das poucas que prescindem de local preciso para ocorrer: pode ser realizada no metrô, no ônibus, em casa, na praça, na praia, no parque, na escola, na biblioteca, etc. Os levantamentos locais e regionais também mostram a pujança assumida pelo livro/leitura. Na pesquisa “Hábitos culturais dos cariocas”, publicada pelo Datafolha em 2013, 53% dos entrevistados disseram que leram pelo menos um livro não didático uma vez por mês. Já na pesquisa “Hábitos culturais dos paulistas”, também publicada pelo Datafolha, em 2014, nada menos do que 71% dos entrevistados asseguraram que leram, no mínimo, um livro nos últimos 12 meses. Estes percentuais se aproximam da média europeia. No levantamento realizado pela Comissão Europeia/Eurobarómetro, publicado em 2014, 68% dos europeus dissertam que leram, no mínimo, um livro nos últimos 12 meses (note-se que a prática, aqui, refere-se aos últimos 12 meses e não distingue entre didáticos e não didáticos). Dentro da Comunidade Europeia, no entanto, as variações são substanciais. Em Portugal e Espanha, por exemplo, o percentual cai para 40% daqueles que leram, no mínimo, um livro nos últimos 12 meses.

Quadro 2 – Frequência em 2013

ATIVIDADES/PRÁTICAS	2009	2013	CRESCIMENTO (EM%)
Teatro	6%	11%	82%
Livro	18%	28%	54%
Cinema	23%	35%	51%
Shows musicais	20%	2%	10%
Exposições de arte	4%	8%	50%
Dança	4%	7%	75%

Fonte: FIPE (2014); Instituto Pró-Livro (2012).

Entre outras, uma das possibilidades de redução das assimetrias do consumo cultural está no Programa Cultura do Trabalhador, Vale-Cultura, lançado em 2013. De acordo com o Ministério da Cultura (MinC), a justificativa da proposta de criação do Programa Cultura do Trabalhador, no seio do qual se insere o Vale-Cultura, se ampara nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal do Brasil, alargando consideravelmente os preceitos de democratização do acesso e fruição dos bens e serviços culturais, valorizando a criatividade e a diversidade da produção artística e das diversas expressões culturais. O esboço geral do Vale-Cultura surgiu no segundo mandato do governo Lula, em 2009, mas foi no governo Dilma que recebeu a aprovação do Congresso Nacional, já no final de 2012, com a ministra Marta Suplicy à frente do MinC. As bases sobre as quais se assenta a proposta inicial do programa estão relacionadas à necessidade de maior fruição dos produtos e serviços culturais, incentivo ao acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos e o estímulo à visitação de estabelecimentos que proporcionem a integração entre a ciência, educação e cultura, considerando como áreas privilegiadas as artes cênicas, artes visuais, o audiovisual, literatura, humanidades, informação, música e patrimônio cultural. Posteriormente, algumas dessas dimensões constitutivas do programa se alargaram ou sofreram alterações.

O Vale-Cultura é um cartão magnético pré-pago, válido em todo território nacional, no valor de R\$50 mensais, cumulativos, sem validade e multiusual (pode ser utilizado pelo titular e por qualquer pessoa – familiar ou não – que esteja portando o cartão), com vistas a possibilitar maior acesso do público ao teatro, cinema, museus, espetáculos, shows, circo ou mesmo na compra de CDs, DVDs, livros, revistas e jornais. Ainda segundo o Ministério, o Vale-Cultura também poderá ser usado para pagar a mensalidade de cursos de artes, audiovisual, dança, circo, fotografia, música, literatura ou teatro. No total, o cartão pode ser utilizado para a aquisição de 26 produtos e serviços artístico-culturais. O benefício poderá ser oferecido pelas empresas com personalidade jurídica que possuam vínculo empregatício formal com seus funcionários, ou seja, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e que tenham aderido ao Programa Cultura do Trabalhador junto ao Ministério da Cultura. Em contrapartida, o governo federal isentará as empresas dos encargos sociais e trabalhistas que incidem sobre o valor do benefício concedido, e ainda irá permitir que a empresa de lucro real deduza a despesa no imposto de renda em até 1% do imposto devido. Com o intuito de beneficiar primeiramente os trabalhadores de baixa e média renda, as empresas têm que oferecer o Vale-Cultura, prioritariamente, aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos. O benefício também pode ser oferecido a todos os funcionários, porém sempre respeitando a exigência de atender aos trabalhadores com menores salários. Para o trabalhador que recebe até cinco salários mínimos, o desconto em folha de pagamento é opcional pela empresa empregadora, sendo de, no máximo, 10% do valor do benefício, ou seja, R\$ 5,00, conforme artigo 15 do Decreto nº 8.084/2013. Quem ganha até um salário paga R\$1,00 (um real). Acima de um e até 2 salários, o desconto é de R\$2,00 (dois reais). Acima de 2 até 3 salários, R\$3,00 (três reais). Acima de 3 até 4 salários, R\$4,00 (quatro reais). Acima de 4 até 5 salários, R\$5,00 (cinco reais). Para os trabalhadores que ganham acima desta faixa, o desconto é obrigatório e varia de 20%

a 90% do valor do benefício, ou seja, pode chegar a R\$45 (quarenta e cinco reais). Cumpre assinalar que fica a critério do trabalhador a participação no programa, desde que o empregador tenha feito a adesão.

O Vale-Cultura é um benefício que, segundo expectativas iniciais do Ministério da Cultura, pode chegar às mãos de 42 milhões de trabalhadores brasileiros, injetando cerca de R\$ 25 bilhões nos mercados culturais e na economia da cultura nos próximos anos. Segundo dados da Fundação Perseu Abramo, de maneira geral, os trabalhadores tendem a direcionar ao consumo os adicionais de rendimentos, uma vez que recebem valores inferiores às necessidades que possuem. Diante disso, a Acréscimo de cinquenta reais mensais (R\$ 600 anuais) à remuneração dos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos poderia estimular a demanda por bens e serviços culturais em todo o país. “Uma maior disseminação do programa deve ocorrer na medida em que os sindicatos incluam o Vale-Cultura nas negociações de data-base de suas categorias”, informa o MinC. O programa não tem caráter obrigatório para as empresas, como ocorrem com os outros dois principais programas de vale para os trabalhadores – vale-transporte e vale-alimentação. O primeiro é uma exigência legal que as empresas devem cumprir, que, de acordo com a lei, devem garantir o deslocamento do trabalhador até o local de trabalho. Podem fazê-lo de diversas maneiras: providenciando o transporte da própria empresa para o trabalhador, contratando empresas de transporte que realizem esse serviço ou fornecendo aos trabalhadores o vale, que será utilizado na rede de transporte coletivo. No segundo caso, vale-alimentação, a legislação é menos compulsória. Diferente do vale-transporte, a empresa não é obrigada a fornecer a alimentação, mas apenas parte do custo necessário à alimentação do trabalhador, que, por sua vez, financia outra parcela desse custo. Embora contasse com a resistência das empresas até a década dos anos 80 do século passado, paulatinamente as organizações sindicais – por meio de pressões, greves e outros instrumentos – obtiveram a universalização do vale-alimentação. As empresas incorporaram nos

seus modelos de gestão a convicção de que a alimentação e o bem-estar geral dos trabalhadores contribuem diretamente para a produtividade e a lucratividade das corporações. O mesmo pode acontecer com o Vale-Cultura. No caso deste, como não há obrigatoriedade legal, é o próprio trabalhador que pode buscar e solicitar à empresa em que trabalha o cadastramento junto ao programa.

As dimensões constituintes do programa podem assim ser consideradas: 1) empresa operadora, como a pessoa jurídica cadastrada no Ministério da Cultura, possuidora do Certificado de Inscrição no Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a produzir e comercializar o Vale-Cultura; 2) empresa beneficiária, como pessoa jurídica optante pelo Programa de Cultura do Trabalhador e autorizada a distribuir o Vale-Cultura aos seus trabalhadores com vínculo empregatício; 3) empresa recebedora, na condição de pessoa jurídica habilitada pela empresa operadora para receber o Vale-Cultura como forma de pagamento de serviço ou produto cultural; 4) usuário, que é o trabalhador com vínculo empregatício (CLT) com a empresa beneficiária. Aprovado em 2013, o Vale-Cultura começou a operar, de fato, em janeiro de 2014. Desde então, os cartões foram distribuídos para 349,6 mil trabalhadores, que, em um ano, utilizaram o montante de aproximadamente R\$ 49 milhões na compra de ingressos, aquisição de bens e pagamentos das mensalidades dos cursos. Do total de recursos utilizados, o setor de livros foi, de longe, o mais procurado pelos trabalhadores portadores do cartão, com R\$ 36,2 milhões comercializados, cerca de 75% de todo o volume utilizado diretamente pelos trabalhadores. Das organizações e associações sindicais empresariais, a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e o Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) foram as que mais desenvolveram estratégias de marketing e alianças políticas junto ao MinC com vistas a alavancar as vendas dos seus produtos diretamente aos portadores do Vale-Cultura. Os interesses dos empresários do livro pelo Vale-Cultura revela um aspecto novo da racionalidade empresarial, mais célere e dinâmica do que os demais empresários da cultura,

além de revelar dois outros aspectos. Primeiro, as interfaces estruturais entre os mercados culturais e o Estado no Brasil são percebidas por tais empresários, que veem nas oportunidades de negócios criadas pelo Estado grandes franjas para atuação e obtenção de lucratividade. Segundo, esses mesmos empresários sabem que o Vale-Cultura não é um programa de formação social do gosto e das predileções estéticas (processo bem mais complexo, contingente e de longa duração), mas sim uma política de consecução de público, e, portanto, de consumidores em potencial. É, pois, uma política cultural de financiamento do consumo cultural das famílias. Embora o Vale-Cultura represente, ainda, pouco no computo geral do faturamento dos empresários/empresas do livro, e represente, percentualmente, bem pouco no âmbito dos negócios culturais no Brasil, a expansão geral do mercado editorial não pode prescindir do seu crescimento, pois o Vale-Cultura impulsiona uma das principais causas da expansão analisada até aqui: a elevação dos gastos culturais das famílias brasileiras nos últimos 10 anos.

Outro fio dessa trama, que as interfaces da Figura 2 permitem desvelar, refere-se aos eventos editoriais. As feiras, festas e bienais literárias, que têm grassado pelo Brasil, representam, a um só tempo, a circulação e penetração das atividades de leitura nos diversos territórios (muitos que não dispõem de livrarias e bibliotecas), a criação de estímulos à prática da leitura e a formação dos circuitos literários (blogs especializados, clubes de livros, adaptações teatrais, etc.), responsáveis diretos pela construção social do gosto. O sucesso artístico, empresarial e turístico da Festa Literária Internacional de Paraty (FLIP), criada em 2003 e realizada na pequena cidade do sul fluminense, desencadeou o interesses de muitas cidades brasileiras (algumas com perfil muito semelhante a Paraty). As festas e feiras literárias têm sido realizadas e difundidas pelas médias e pequenas cidades brasileiras, já as principais bienais nacionais e internacionais ocorridas no Brasil têm se concentrado nas grandes cidades, catapultado ainda mais os aspectos econômico-culturais das principais metrópoles regionais

e globais brasileiras, como Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Como assinalou a pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, publicada em 2011, realizada pelo Instituto Pró-Livro, 6% dos consumidores de livros no Brasil o fazem durante os eventos literários. Nos últimos 10 anos, as festas, feiras e bienais se multiplicaram pelo Brasil. De acordo com o MinC, em 2014, foram cerca de 320 eventos literários (metade aproximadamente só na Região Sul), enquanto no ano anterior foram 257, um crescimento de 26% em apenas um ano. Em algumas cidades, os eventos literários têm sacudido a infraestrutura turística. É o caso da palpitante Ribeirão Preto, em São Paulo, que em 2014 recebeu cerca de 450 mil visitantes durante a Feira Nacional do Livro de Ribeirão Preto; ou da pacata Cachoeira, localizada no recôncavo baiano, em que a Festa Literária Internacional da Bahia (FLICA) já compete com o principal evento de cultura e entretenimento da cidade – o São João. Acompanhando e potencializando o processo de especialização e circunscrição dos nichos de leitores, a maioria dos eventos têm se especializado. Já existem feiras e festas exclusivas para livros ambientais, espíritas, indígenas, etc. Como atestou o escritor e repórter Afonso Borges, parte do expressivo crescimento das festas e feiras deveu-se a uma modificação recente na Lei Rouanet, que passou, por meio do artigo 18, a permitir a dedução de 100% dos recursos empregados em patrocínio e apoio por parte das empresas. Essa mudança ocorreu no final de 2012, permitindo às empresas interessadas em associar suas marcas e projetos publicitários aos eventos literários. Embora os eventos contem com recursos de órgãos governamentais, do marketing direto e de outras fontes, a Lei Rouanet tornou-se o mecanismo mais utilizado para o financiamento e viabilização dos eventos. Nessa mesma seara, é imperioso ressaltar ainda a presença da criação literária brasileira nos maiores eventos editoriais do mundo, como a Feira Internacional do Livro de Frankfurt (na última, em 2013/2014, o Brasil foi o principal homenageado) e o Salão do Livro de Paris. Frankfurt é sede do mais importante evento editorial do globo, abrigando também

a mais poderosa rodada de compra e venda de direitos autorais de todo o mundo. As feiras, festas e bienais literárias fazem circular material criativo e burilar os novos modelos de negócios dos grandes grupos editoriais, que durante esses eventos negociam e celebram contratos de tradução, reedição, publicação, conversão de conteúdos para e-books, vendas de adaptações para os cinemas e novos lançamentos.

Referências

ALVES, E. P. Maia. Cultura, mercado e desenvolvimento: a construção da agenda contemporânea para as políticas culturais. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, Porto Alegre, v. 50, p. 185-193, 2014.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Cia. das Letras, 2014.

CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO; SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS. *Produção e venda do setor editorial brasileiro*. São Paulo, 2013.

CANCLINI, N. *Culturas híbridas*. São Paulo, Edusp: 2005.

DATAFOLHA. *Hábitos culturais dos cariocas*. Rio de Janeiro, 2013.

DATAFOLHA. *Hábitos culturais dos paulistas*. São Paulo, 2014.

EUROMAROMETER REPORT. *Cultural access and participation*. Paris, 2013.

FARIAS, E. Ócio e negócio: festas populares e entretenimento-turismo no Brasil. Curitiba: Editora Appris, 2011.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; INSTITUTO IPSOS. *Habito cultural do brasileiro*. Rio de Janeiro, 2014.

FONSECA, L. B. Crescimento da indústria editorial de livros do Brasil e seus desafios. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA DE PESQUISA ECONÔMICA (FIPE). *Produção e Venda do Setor Editorial Brasileiro*. São Paulo, 2014.
- INSTITUTO PRÓ-LIVRO. *Retratos da Leitura no Brasil*. São Paulo: Instituto Pró-Livro, 2012.
- JULIEN, P-A. *Empreendedorismo regional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MAZUCATO, M. *O Estado empreendedor*. São Paulo: Portfólio, 2014.
- MELLO, G. *Desafios para o setor editorial brasileiro de livros na era digital*. Rio de Janeiro: Revista BNDES, 2010.
- POLANY, K. *A grande transformação*. São Paulo: Campus, 2012.
- SORÁ, G. *Brasílicas: José Olympio e a gênese do mercado editorial brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2010.
- THOMPSON, J. *Mercadores de cultura*. São Paulo: Unesp, 2012.
- THROSBY, D. *The Economics of Cultural Policy*. Londres: Cambridge UK, 2014.

Uma nova agenda para a cultura: o discurso da economia criativa no governo Rousseff¹

*Ruy Sardinha Lopes**

Antecedentes

Em artigo publicado no blog *O cafezinho*, (HOLLANDA, 2013) a ex-ministra da Cultura do governo Dilma Rousseff, Ana de Hollanda, faz uma espécie de *mea culpa* em relação aos poucos resultados obtidos, durante a sua gestão, por parte daquilo que em sua opinião consistiu no “ato inovador da gestão da Presidenta Dilma para a Cultura”, a saber: a busca de meios que estimulassem a sustentabilidade econômica do setor cultural, tendo como carro-chefe a *Secretaria da Economia Criativa* e o *Plano Brasil Criativo*.

* Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo, professor e pesquisador do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, vice-presidente da UniónLatina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura (ULEPICC) e vice-presidente da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (SOCICOM).

Ainda que, nesta espécie de balanço de gestão, o discurso recaísse sobre o setor cultural, sua diversidade e sobre o acesso aos meios de produção e distribuição, sua breve permanência, 20 meses, à frente da pasta significou uma guinada no processo de “refundação” do Ministério da Cultura e a retomada do papel do Estado na formulação de políticas públicas de cultura iniciado pelo governo Lula.

De fato, desde o *Programa de Políticas Públicas de Cultura*, datado de 2002, do então candidato à presidência da República, intitulado “*A imaginação à serviço do Brasil*” (PT, 2002), desenhava-se um novo agenciamento entre cultura e desenvolvimento. Pensada como um “ativo econômico”, a cultura deveria ser tomada, pelas agendas de política cultural,

Não só como ferramenta de autoestima ou como símbolo folclórico, mas como alternativa inteligente para gerar bônus econômico, distribuição de renda e consequentemente, desenvolvimento sustentável garantindo às comunidades locais, possuidoras desses ativos criativos e imateriais, ‘iguais possibilidades de acesso aos bens da globalização’. (CANCLINI, 1996 apud PT, 2002, p. 14-15)

Tal reconhecimento conferia não só papel redistributivo e de inversão de prioridades às políticas culturais como pressupunha a elaboração de um “programa integrado que supere as abordagens setoriais” para que “‘a população excluída [de 53 milhões] possa transitar para uma situação de inclusão social’, no âmbito de um programa integrado que supere as abordagens setoriais”. (PT, 2002, p. 13)

Em sintonia com o debate internacional, sobretudo aquele capitaneado pela UNESCO – que, durante os anos 1980 e 1990, não somente consolidou o alargamento do conceito de cultura, enfatizando sua dimensão antropológica, como o de desenvolvimento, que, distanciando-se do padrão fordista, passou a enfatizar seus aspectos imateriais, como criatividade, educação, liberdades sociais, etc. (donde se fala em “desenvolvimento integral”), implicando uma nova correlação entre

cultura e desenvolvimento –, mas também com um acirrado embate internacional, travado na Organização Mundial do Comércio (OMC) – entre aqueles que defendiam a liberalização crescente das trocas comerciais dos bens simbólicos, como os EUA, e os que, como o Canadá, sustentavam a necessidade de tratamento especial, já que veiculam valores e identidades culturais específicas –, o Programa para a área cultural e os primeiros anos do governo Lula, com o ministro Gilberto Gil à frente da pasta, trarão em seu escopo a marca da defesa da singularidade dos bens culturais e da defesa da diversidade cultural.

Apostando no papel da cultura para a “realização plena do humano” e na capacidade da “semiodiversidade” da cultura brasileira para lhe conferir posicionamento estratégico num mundo cada vez culturalizado, o novo ministro, já no seu discurso de posse, marca seu distanciamento em relação às políticas culturais neoliberalizantes de seus antecessores não somente pela reivindicação de um papel ativo do Estado na formulação de políticas públicas, mas também pela não submissão ao “sabores e caprichos do deus-mercado”:

Mas o mercado não é tudo. Não será nunca. Sabemos muito bem que em matéria de cultura, assim como em saúde e educação, é preciso examinar e corrigir distorções inerentes à lógica do mercado que é sempre regida, em última análise, pela lei do mais forte. Sabemos que é preciso, em muitos casos, ir além do imediatismo, da visão de curto alcance, da estreiteza, das insuficiências e mesmo da ignorância dos agentes mercadológicos. Sabemos que é preciso suprir as nossas grandes e fundamentais carências. (GIL, 2003)

Bastante significativa desta nova política foi a criação, já em 2003, da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural, experiência mundialmente inédita, e do papel decisivo do Brasil, por meio do MinC, nas Conferências Gerais da UNESCO de 2003, 2004 e 2005, que resultaram na *Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade*

das Expressões Culturais (2005) e no convite para que o ministro integrasse a rede internacional de políticas culturais (RIPC).²

Embora o acionamento da equação cultura e desenvolvimento nos primeiros momentos do governo Lula seja, em grande medida, tributário da herança acima mencionada, a realização, em 2004, da XI Conferência da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), na cidade de São Paulo, dará início a uma importante clivagem nas políticas públicas de cultura do MinC.

Paralelamente às discussões sobre as transações comerciais dos bens simbólicos no âmbito da OMC e dos debates ao redor da diversidade cultural travados na UNESCO, difundia-se, sobretudo a partir dos esforços do *new labour* britânico, uma outra estratégia de reversão dos parcos resultados das economias centrais, decorrentes da grande crise dos anos 1980, por meio da priorização, pelo Estado, dos setores que pareceriam melhor resistir aos tempos sombrios: as agora denominadas “indústrias criativas” – publicidade e propaganda, arquitetura, arte e mercado de antiguidades, computadores e videogames, artesanato, *design*, moda, filme e vídeo, música, artes performáticas, edição, *software*, TV e rádio, segundo o *Department of Culture, Media and Sports* (DCMS) da Inglaterra.

Ainda que, como assinala Cunningham (2011), a diversidade de concepções e adaptações às circunstâncias locais marquem a disseminação do conceito, ou que, como aponta Cesar Bolaño (2011), o termo recaia sobre um fundamento concreto – os processos de subsunção do trabalho intelectual e as novas formas de obtenção do lucro operados pela reestruturação do capitalismo –, é bastante sintomático que, na tentativa de se pensar estratégias de desenvolvimento econômico a partir dos setores vedetes, a busca de um “elemento comum” às atividades culturais a montante (como as atividades artísticas tradicionais) e a jusante (mais próximas do mercado, como a publicidade e as atividades de mídia) implique no deslocamento do termo “cultura” para “criatividade”. (LOPES, 2013) Assim, como nos lembra George Yudice (2007, p. 6), se a

ideia de economia criativa também inclui as atividades que “[...] contribuem como o desenvolvimento da sociedade mediante a participação, a reprodução da identidade, a memória e a criação de inovações para solucionar problemas”, acabou imperando nos discursos oficiais o fato de se constituir um recurso econômico inesgotável e distribuído nas mais diversas regiões do planeta: “A criatividade se encontra em todas as sociedades e países – ricos e pobres, grandes e pequenos, avançados e em via de desenvolvimento.”³ (UNCTAD, 2008, p. 62) O discurso em prol da singularidade passa a dar lugar ao da otimização de insumos – a criatividade – fartamente encontráveis.

Tendo o seu papel combalido diante da criação da OMC e da ofensiva dos países desenvolvidos, a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD encontrará nas fortes críticas que a OMC sofre a partir de 1999 e no debate em torno da economia criativa a oportunidade para recuperar sua atuação na formulação de políticas de desenvolvimento para os países em desenvolvimento.

Assim, se desde 2001 as Nações Unidas se sentiam sensibilizadas para o fato de que “[...] a riqueza dos países pobres está na abundância de seus talentos, que são traduzidos em expressões culturais como a música e dança que, por sua vez, possuem valor econômico significativo”, (UNCTAD, 2010, p. 233) será a partir da XI Conferência, em 2004, com a criação do Grupo Informal Multiagências das Nações Unidas sobre Indústrias Criativas, que ações mais sistemáticas serão adotadas, tendo como um de seus resultados a elaboração do Relatório sobre Economia Criativa de 2008 e, posteriormente, de 2010.

A presença do ex-ministro Gilberto Gil na referida Conferência e a série de medidas que, sob sua gestão e de seu sucessor, Juca Ferreira, passam a ser adotadas, como a proposta de criação do Fórum Internacional de Indústrias Criativas, com sede no Brasil, preparam, dessa forma, o terreno para a institucionalização da economia criativa no Brasil. Outros agentes, como o Sistema FIRJAN (composto pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN;

o Centro Industrial do Rio de Janeiro – CIRJ; o Serviço Social da Indústria – SESI; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; e o Instituto Edivaldo Lodi – IEL), que em 2008 publica um minucioso panorama sobre a cadeia da indústria criativa no Brasil, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que, a partir de 2006, toma a decisão estratégica de “incorporar a economia da cultura à estrutura operacional da Instituição, tratando o setor como mais um dos setores econômicos apoiados pelo Banco e criando outros instrumentos financeiros que dessem conta de suas necessidades específicas”,⁴ (GORGULHO et al., 2007, p. 300) representam importantes reforços nesta empreitada.

Tais esforços ganharam impulso adicional a partir do segundo mandato do presidente Lula (2006-2010), com o lançamento de seu Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007), um plano estratégico visando ao “resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país”, de modo que o documento programático para a área cultural do 2º governo Lula – Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil (BRASIL, 2006) – afirmará não somente o caráter “estratégico” da cultura, desempenhando nossa diversidade cultural e vantagens comparativas no comércio internacional, como reforçará a necessidade de se tomar a cultura como vetor, privilegiado, de desenvolvimento econômico.

O contexto contemporâneo e mundial é de uma economia mais complexa, pressionada pela alta tecnologia, pelo deslocamento da noção de valor, pela necessidade de uma população mais capacitada e com maior acesso ao conhecimento. Este é o ponto crítico que condiciona a necessidade de gerar oportunidades de ocupação para todos. A cultura desafia o desenvolvimento a encarar a sua gente como força viva e patrimônio, como ponto de partida e de chegada do crescimento e da distribuição de riqueza, como sujeitos de acesso. A cultura também desafia o desenvolvimento a realizar-se a partir da própria cultura, como fator essencial à preparação da sociedade e dos brasileiros, individualmente, para enfrentar os desafios do

século XXI. Nosso desenvolvimento é pela cultura – reservatório de capacidades, ofícios e saberes – e não apesar dela e das populações que lhe emprestam o corpo. É ela a potência que, num curto prazo, irá influenciar na qualidade de nosso sistema de inovação e de produtividade. Que vai assegurar a qualidade de vida necessária para que os brasileiros realizem sua plena consciência de estar no mundo. Que vai qualificar as relações sociais e garantir uma vida mais abrangente do que as comunidades que nos compõem, possibilitando um sentimento verdadeiro de Nação. (BRASIL, 2006, p. 6)

Se também aqui o caráter de inclusão social, por meio da cultura, presente no primeiro mandato, é reforçado, a oposição ao “Deus mercado” resulta atenuada:

O Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil deverá assegurar a continuidade, a ampliação e a consolidação do processo que o MinC vem construindo. A política cultural deverá estar inserida em um projeto nacional de desenvolvimento, cujo desafio maior é o de acelerar o crescimento sustentável e gerar uma melhor distribuição de renda [...].

O desafio é construir um mercado consumidor de massas, que represente inclusão e possibilite a auto-sustentabilidade do país. Construir um desenvolvimento que considere a sustentabilidade ambiental, o aprimoramento da nossa democracia e o aprofundamento da justiça social. A cultura é uma ferramenta eficiente e poderosa para a redução das desigualdades e para a universalização de conquistas de qualidade de vida, permitindo o desenvolvimento das capacidades cognitivas, da inventividade e do discernimento crítico por parte da população. (BRASIL, 2006, p. 37)

Outra importante herança deixada pelo governo Lula foi a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC), previsto pela emenda constitucional de autoria do deputado federal Gilmar Machado (PT), aprovada em julho de 2005, e instituído através da Lei nº 12.343/10, sancionada em 2 de dezembro de 2010. O Plano, sugerido pelo programa

de campanha, foi em grande medida resultado dos intensos debates e consultas públicas acionados pela realização da Primeira Conferência Nacional de Cultura (2005)⁵ e eventos subsequentes,⁶ culminando na realização, em março de 2010, da Segunda Conferência. No tocante ao recorte aqui proposto, se na Primeira Conferência, cujo principal objetivo, segundo o MinC, era “[...] contribuir na formulação de diretrizes para o PNC”, a *Economia da Cultura* aparecia como um dos eixos estruturantes de uma pretendida política de Estado da cultura, em sintonia, como vimos, com as formulações do primeiro mandato – isto é, o reconhecimento da dimensão econômica do setor cultural aparece subordinado à noção de desenvolvimento sustentável, onde a defesa da diversidade cultural e a garantia de fontes de financiamento para as atividades culturais ganham destaque;⁷ já na Segunda Conferência – tanto em seu texto base⁸ quanto nos resultados⁹ –, a discussão aparece sob a rubrica do termo “Economia Criativa”¹⁰ e seu universo semântico mais próximo: “[...] a cultura é hoje considerada elemento estratégico da chamada nova economia, que se baseia na informação, na criatividade e no conhecimento” (Texto-base). Além da questão do financiamento, a sustentabilidade das cadeias produtivas aparece com o devido destaque nesse eixo estratégico.¹¹

Não obstante tais esforços, o texto final do PNC opta pelo termo “economia da cultura”, seguindo as ponderações do Grupo de Temas Transversais (GTT) Economia da Cultura, instalado no âmbito do MinC em 2006.¹² Assim, entre seus objetivos (Art.2) encontra-se: “IX – desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais”, e, no Anexo: diretrizes, estratégias e ações:

ESTRUTURAR E REGULAR A ECONOMIA DA CULTURA, construindo modelos sustentáveis, estimulando a economia solidária e formalizando as cadeias produtivas, ampliando o mercado de trabalho, o emprego e a geração de renda, promovendo o equilíbrio regional, a isonomia de competição entre os agentes, principalmente em

campos onde a cultura interage com o mercado, a produção e a distribuição de bens e conteúdos culturais internacionalizados. (BRASIL, 2010)

Governo Dilma: uma nova agenda para a Cultura

Se, como vimos, foi durante o governo Lula, em especial seu segundo mandato, que a discussão em torno da economia criativa chegou ao âmbito do MinC, anunciando um novo agenciamento entre cultura e desenvolvimento, será com a eleição da presidenta Dilma Rousseff e sua primeira ministra da Cultura mulher, Ana de Hollanda, que o termo ganhará inaudita centralidade na formulação das políticas públicas para o setor. Já em seu discurso de posse, colocando-se em linha de continuidade com os avanços no campo da Cultura do governo Lula, a nova ministra elege a criatividade (ao lado da diversidade) como uma das tônicas de sua gestão:

A criatividade brasileira chega a ser espantosa, desconcertante, e se expressa em todos os cantos e campos do fazer artístico e cultural: no artesanato, na dança, no cinema, na música, na produção digital, na arquitetura, no design, na televisão, na literatura, na moda, no teatro, na festa.

Pujança – é a palavra. E é esta criatividade que gira a roda, que move moinhos, que revela a cara de tudo e de todos, que afirma o país, que gera emprego e renda, que alegra os deuses e os mortais. Isso tem de ser encarado com o maior carinho do mundo. Mas não somente com carinho. Tem de ser tratado com carinho e objetividade. E é justamente por isso que, ao assumir o Ministério da Cultura, assumo também a missão de celebrar e fomentar os processos criativos brasileiros. Porque, acima de tudo, é tempo de olhar para quem está criando. (HOLLANDA, 2011)

Cônsia de que “as dimensões simbólica e cidadã avançaram bastante no Governo Lula, mas a dimensão econômica, relacionada à estratégia 4 do PNC – ‘Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento

socioeconômico sustentável’, careceu de políticas públicas para sua efetivação”, (BRASIL, 2011) a ministra implementa, com a criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC), em 2012, um novo eixo estratégico no MinC, onde o incentivo à competitividade e à inovação dos empreendimentos criativos brasileiros aparecem, desta forma, como o caminho para um “novo desenvolvimento fundado na inclusão social, na sustentabilidade, na inovação e, especialmente, na diversidade cultural brasileira”.

Embora em seu documento de fundação – o Plano da Secretaria da Economia Criativa - diretrizes e ações de 2011 a 2014 (BRASIL, 2011) – haja o reconhecimento de que uma política pública de cultura não pode se restringir aos termos inerentes a uma “economia criativa” – donde a adoção (ou incorporação) de quatro eixos conceituais: a diversidade cultural, a sustentabilidade, a inovação e a inclusão social –, e a dimensão simbólica e a diversidade cultural apareçam como ingredientes essenciais às políticas culturais, o fato de serem vistos como elementos essenciais a um desenvolvimento sustentável, já que baseados na exploração das potencialidades locais e em recursos abundantes, também geradores de um ambiente propício às inovações, implica uma reorientação “estratégica” das ações do Ministério e sua articulação com os demais setores do governo.

Uma boa amostra da nova agenda implantada pela nova Secretaria pode ser visualizada no documento Secretaria da Economia Criativa – relatório de Gestão 2011/2012, janeiro-agosto de 2013. (BRASIL, 2013e) Atuando nos âmbitos macroeconômico (desenvolvimento e monitoramento) e microeconômico (empreendedorismo, gestão e inovação), a SEC tratou de implementar o processo de institucionalização de políticas públicas na área da economia criativa, estruturando-se a partir de cinco eixos: 1. Levantamento de informações e dados da Economia Criativa; 2. Articulação e estímulo ao fomento de empreendimentos criativos; 3. Formação para competências criativas; 4. Apoio à infraestrutura de produção, circulação e distribuição e consumo e fruição de

bens e serviços criativos; e 5. Criação e adequação de marcos legais para os setores criativos.

Embora se tenha avançado no desenho institucional, em especial da elaboração dos marcos conceituais e princípios norteadores, e em diversos momentos tenha sido ressaltada a importância de um mapeamento da cadeia produtiva da cultura, como o estudo pioneiro da FIRJAN anteriormente mencionado, o depoimento da ex-ministra com o qual iniciamos este artigo atribui ao pouco desenvolvimento desta etapa o principal fator para o insucesso da empreitada.

Registro que enquanto se multiplicavam as discussões para a adequação do Plano, a SEC quase nada avançou em relação à responsabilidade que lhe cabia na gestão do projeto dentro do Ministério da Cultura. Me penitencio por não ter percebido a tempo que estava sendo descumprido o primeiro passo: o fundamental mapeamento de toda cadeia produtiva da cultura que, após ampla pesquisa, seria disponibilizado na página oficial do MinC. Previa-se essa ferramenta para que os interessados buscassem informações sobre a produção cultural na sua diversidade, os meios de produção e distribuição e como ter acesso a elas. A criação artística, independente de ingerência governamental, teria condições de impulsionar um dinâmico mercado onde não haveria falta de oferta ou procura. No entanto, antecipou-se etapas seguintes como a criação do projeto Criativa Birôs, voltado para eventuais empreendedores culturais, a ser desenvolvido em parcerias alternadas, mas que, embora bastante anunciados, na realidade ainda não foram implantados. Uma infinidade de seminários passaram (sic) a ocupar a agenda da SEC. Porém, além de exposições teóricas e discussões acadêmicas, pouco se avançou em termos de gestão prática do setor. (HOLLANDA, 2013)

Não obstante tal avaliação, a SEC desempenhou importante papel na promoção do desenvolvimento intersetorial para a economia criativa no país, principalmente no que se refere às articulações intragovernamentais envolvendo organismos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),¹³ o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico

e Tecnológico (CNPq),¹⁴ a Caixa Econômica Federal (CEF),¹⁵ vários ministérios, como o do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC),¹⁶ e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE),¹⁷ e instituições de ensino como a Universidade Federal da Bahia,¹⁸ contratada para a construção do desenho conceitual e metodológico do Programa Observatório Brasileiro da Economia Criativa (OBEC) e da Rede de Observatórios Estaduais, projetos prioritários na nova estrutura do Ministério, concebidos para produzir, sistematizar e analisar dados e informações sobre este setor em cada estado da Federação, além de parcerias com a iniciativa privada, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)¹⁹ e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), cujo acordo de cooperação, assinado em setembro de 2013, prevê, além das ações firmadas em 2010,²⁰ a estruturação dos Observatórios da Economia Criativa e a implementação dos Criativos Birôs, escritórios públicos de atendimento e suporte a profissionais do setor criativo, bem como a elaboração do Guia do Empreendedor da Cultura e cursos de formação.

Como o próprio Relatório pontua, a transversalidade de tais propostas e ações transcendiam em diversos aspectos o âmbito do Ministério da Cultura, razão pela qual sua equipe gestora elabora um plano – o Plano Brasil Criativo²¹ – integrando 14 Ministérios e diversos parceiros institucionais que transformariam a economia criativa, não mais em eixo estruturador das políticas culturais, mas em Plano de Governo. Não por acaso, a coordenação de tal Plano se coloca sob a alçada da Casa Civil da Presidência da República.

Não temos condições de, no espaço deste artigo, esboçar uma análise, ainda que superficial, de tão arrojado Plano. Não nos furtaremos, entretanto, de apontar que com o ele o fomento à economia criativa parece finalmente encontrar sua “casa”. Como afirmou a principal artífice do Plano, a então secretária nacional de Economia Criativa, Claudia Leitão, em entrevista ao Centro de Pesquisa e Formação do SESC São Paulo:

No mundo, as secretarias de Economia Criativa nem sempre estão na Cultura. Elas podem estar na Ciência e Tecnologia, na Educação, no Desenvolvimento Econômico. Em alguns casos, elas estão nos ministérios mais voltados à indústria. Como é uma temática transversal, há uma variedade enorme de institucionalidades.

Gosto do fato da Secretaria estar no Ministério da Cultura, mas não sei se ela vai crescer na Cultura ou se vai se deslocar para outro Ministério. Se estivesse no Ministério do Trabalho e Emprego, no Ministério da Educação ou no Ministério da Ciência e Tecnologia, poderia estar muito bem. O importante é ter clareza do que significa essa visão de desenvolvimento. (LEITÃO, 2013)

Para isso, como procuramos sugerir, o deslocamento do discurso da cultura para a “criatividade” e sua “imprecisão conceitual” revelam-se essenciais a tal estratégia. Ancorado na criação da “marca-país: Brasil Criativo”, isto é na “[...] formulação de uma política nacional e internacional para a circulação e exportação de produtos criativos brasileiros fundamentada na marca ‘Brasil Criativo’”, (BRASIL, 2013c) o Plano não somente assume como diretrizes principais o desenvolvimento local e regional; a construção e institucionalização de marcos legais; o fomento a empreendimentos criativos e inovadores; e a formação para competências criativas e inovadoras, redirecionando-se em relação ao universo semântico e político das políticas culturais do primeiro governo Lula, como vimos – ainda que muitas delas possam ser vistas como “incluídas” em tal desenho institucional –, como também dá novo arranjo ao tabuleiro político-cultural do país ao focar suas ações em determinados setores, como a criação dos Centros Vocacionais Tecnológicos para capacitação e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs); a promoção da exportação de produtos criativos brasileiros; a criação e fortalecimento de incubadoras de empreendimentos criativos; o fomento à criação de Parques Tecnológicos que abriguem empreendimentos criativos, etc.

É claro que não podemos esquecer que centralidade não significa, necessariamente, exclusividade, de modo que incorreríamos em imperdoável reducionismo ao avaliar as políticas públicas implementadas pelo MinC, sob o governo Dilma, somente pelo viés da economia criativa e sua ênfase nas dinâmicas do mercado. Assim, como assinala o documento do IPEA Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 20 (IPEA, 2012), uma visão de conjunto da atuação do MinC para o quadriênio 2012-2015 pode ser obtida a partir da linhas de força para a área cultural contidas no Plano Plurianual, intitulado Plano Mais Brasil, feita a importante ressalva de tais linhas não implicarem prioridades. De acordo com o documento do IPEA:

Como novidade registra-se a presença no PPA da cultura de programas de proteção dos direitos indígenas, crianças e adolescentes, juventude, igualdade de gênero e ambiental que se associaram às já tradicionais políticas de democratização e acesso, democracia cultural e diversidade cultural, bem como as políticas relacionadas às artes. Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência. (IPEA, 2012, p. 163)

Podemos observar o quanto as demandas de amplos segmentos do movimento social e cultural, tão atuantes na defesa da diversidade cultural e na descentralização da produção e gestão dos recursos culturais, e que fizeram com que o Programa Cultura Viva e a criação dos Pontos e Pontões de Cultura ocupassem papel de destaque nas gestões anteriores, estão aí presentes. Cabe-nos, entretanto, a importante ressalva de que ao procurar dar à sua gestão uma nova “marca”, o Brasil Criativo, a então ministra Ana de Hollanda não somente deu ênfase a esta nova agenda – ainda que sua formulação mais acabada não estivesse contemplada, por questões de cronograma, no referido Plano Plurianual,

embora seu “espírito” já se fizesse presente –, como permitiu que tais demandas passassem a ser vistas como os “insumos” necessários à promoção da marca-país ou, sua principal atenção, como “externalidades positivas” de um desenvolvimento econômico – e cultural – que se almeja alcançar para continuarmos com o jargão economicista presente no Plano Brasil Criativo.

A forma com a qual a gestão de Ana de Hollanda tratou o Programa Cultura Viva parece ter sido o calcanhar de Aquiles de sua passagem à frente do MinC, sendo substituída em 11 de setembro de 2012 pela ex-prefeita de São Paulo e Senadora da República, Marta Suplicy.

Brindada um dia antes de sua posse com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 34/2012)²² que criava o Sistema Nacional de Cultura (SNC) – instrumento legal que possibilita a integração dos entes federados e da sociedade civil no intuito de criar uma tão necessária política de Estado para a cultura – a ministra, em entrevista dada ao jornal *Folha de São Paulo*, no dia 09/11/2012, afirmara que vinda para a pasta teve como principal objetivo a criação de tal política de Estado, tendo como prioridades “[...] aprovar as novas leis de incentivo fiscal [ProCultura] e dos direitos autorais [no Congresso], além de aumentar a inclusão social via cultura.” (SUPLICY, 2012b)

Tais prioridades – reforçadas pelos termos arrolados em seu discurso de posse (leis de incentivos fiscais, PEC, Vale-Cultura, acesso mais inclusivo aos bens culturais, e políticas preservacionistas) e pelo teor das primeiras declarações e medidas adotadas (potencialização dos Pontos de Cultura, tidos como “desidratados”; reaproximação da ala da cultura digital; criação dos Centros Unificados (CEUs) das Artes e Esportes [com 360 já contratados], concebidos a partir de sua experiência à frente da prefeitura paulistana; criação de um edital voltado exclusivamente para produtores e criadores negros etc. – pareceriam indicar que uma nova centralidade, mais afeita às políticas acionadas pelos ministros do governo Lula, se conformaria.

Assim, na introdução do Texto-base da Terceira Conferência Nacional de Cultura (BRASIL, 2013b), publicado há pouco mais de um ano à frente do MinC, Marta Suplicy esclarece as diretrizes prioritárias da nova gestão:

Tendo como ponto de partida a Constituição Federal e documentos de governo definiu-se como missão do MinC GARANTIR A TODOS OS CIDADÃOS BRASILEIROS O PLENO EXERCÍCIO DOS SEUS DIREITOS CULTURAIS. Para tanto, a política cultural deve inserir-se na POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE INCLUSÃO SOCIAL implantada pelo governo federal. A partir desse marco fundamental foram elencados 19 objetivos, divididos em quatro grandes áreas de atuação.

*Na área da **Criação/Produção/Desenvolvimento** decidiu-se: (1) Fomentar as iniciativas culturais em todo o país; (2) Estimular a incorporação de novas tecnologias; (3) Formar e aperfeiçoar gestores e agentes culturais; (4) Estimular o desenvolvimento da economia criativa; (5) Promover a internacionalização da cultura brasileira; (6) Promover as sinergias entre cultura e demais políticas públicas.*

*Na área da **Difusão e Acesso à Cultura**: (7) Democratizar e ampliar a participação e o acesso à cultura; (8) Promover a desconcentração geográfica de equipamentos culturais; (9) Estimular a circulação de bens e serviços culturais; (10) Estimular a formação de públicos.*

*Na área da **Memória e Diversidade Cultural**: (11) Promover o direito à memória; (12) Proteger e promover a diversidade das expressões culturais; (13) Preservar o patrimônio cultural; (14) Desenvolver as potencialidades do patrimônio cultural.*

Para alcançar esses objetivos estratégicos o Planejamento e a Gestão necessitam: (15) Assegurar a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas; (16) Promover a integração com os entes federados na execução da política; (17) Integrar e consolidar as políticas de fomento e incentivo no sistema MinC; (18) Aperfeiçoar

os marcos regulatórios; e (19) Aperfeiçoar os processos de monitoramento e fiscalização. (BRASIL, 2013b, p. 2)

Como demonstram o texto-base da Terceira CNC e várias medidas adotadas pelo Ministério desde a posse da nova ministra,²³ a economia criativa continuava a aparecer como uma das prioridades da nova gestão, ainda que adaptada “ao novo estilo”. Uma das consequências desse estilo foi a reorientação do desenho institucional do Ministério, redimensionando o lugar ocupado pela Secretaria de Economia Criativa, o que implicou, entre outras medidas, na exoneração de sua principal artífice, a secretária Cláudia Leitão, a pouco menos de um ano de gestão da nova ministra. A Secretaria, voltada especificamente para cuidar do desenvolvimento das cadeias produtivas da economia criativa, passou a ter na realização de pesquisas e levantamentos de dados sobre essa nova economia e na instalação dos Criativos Birôs suas ações prioritárias. (BRASIL, 2013b, p. 8)

Assim, ainda no referido texto-base da Terceira CNC, afirma-se ser a economia criativa um novo paradigma de desenvolvimento, alternativo ao atual modelo, repleto de problemas:

A pergunta que se faz é ‘qual desenvolvimento queremos?’ Um caminho que começa a ser trilhado busca estabelecer uma nova dinâmica econômica, fundada na valorização das culturas locais e regionais, na inclusão produtiva por meio de práticas colaborativas e na proteção do patrimônio cultural e ambiental. Esse novo paradigma de desenvolvimento, batizado de ‘economia criativa’, tem na cultura e na diversidade cultural seu principal recurso, capaz de gerar novas formas de produção de riqueza e, sobretudo, de solidariedade entre indivíduos, comunidades, povos e países. (BRASIL, 2013b, p. 7)

Em que se pese o sobrepeso ideológico atribuído a tais setores econômicos, transformando-os quase em paradigma societário, o fato é que, ainda que redimensionada e dividindo espaço com outros “eixos

prioritários”, a agenda em torno da economia criativa encontrou sob o governo da presidenta Dilma Rousseff as condições políticas necessárias para uma jornada que, em certa medida, ainda se inicia.

Ainda que se tenha avançado, ao longo desse percurso, no desenho institucional do setor cultural, é importante atentar para a observação feita por Ana de Hollanda, já destituída do cargo de ministra, no artigo com o qual iniciamos esse capítulo. (HOLLANDA, 2013) Após reconhecer que a informalidade – melhor, diríamos nós, a precariedade – é a marca do trabalho cultural (ou, no novo jargão, criativo), a ex-ministra dá a entender que a maior falha de sua gestão foi a falta de atenção aos mecanismos usados por cada setor para buscar seu sustento.

Embora entre as propostas prioritárias aprovadas na Terceira Conferência (BRASIL, 2013b) conste (proposta 4.3.1) a elaboração e implementação do Plano Nacional de Economia Criativa,

[...] contemplando o estabelecimento e adequação dos marcos legais da economia criativa brasileira, garantindo aos trabalhadores, profissionais e empreendedores culturais, os direitos trabalhistas, previdenciários, administrativos, comerciais e de propriedade intelectual, reduzindo os entraves à circulação e à exportação de bens e serviço,

Chama a atenção a carência de uma discussão mais aprofundada, e a falta de políticas públicas capazes de reverter tal situação, sobre as condições de trabalho no setor e de uma política de inclusão que, ultrapassando a necessária democratização do acesso aos bens culturais, se volte para as formas de distribuição do excedente – material e simbólico – entre aqueles que o produzem.

Correspondendo a algo em torno de 1,2% a 2% do PIB brasileiro, de acordo com o estudo do IPEA (2013) baseado na Relação Anual de Informações Sociais – Rais/MTE e na Pesquisa por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE no período 2006-2010, o setor²⁴ deu emprego, segundo o recorte ocupacional,²⁵ a 2,6 milhões de trabalhadores em

2009, dos quais 575 mil em trabalhos formais. Soma-se a esta forte informalidade um menor tempo de permanência dos trabalhadores em seus postos, uma forte concentração geográfica, onde a cidade de São Paulo responde por mais de 80 mil trabalhadores criativos, e uma distribuição salarial bastante desigual²⁶ e teremos a incerteza, as formas flexíveis, intermitentes e precárias de trabalho – contratos de curto prazo e empregos contingentes, organização “por projeto”, editais, ou as oportunidades episódicas de “fazer um cachê” – como as características marcantes.

Dessa forma, ao se revestir o trabalho neste setor de uma aura centrada nos talentos individuais, na emancipação pessoal e coletiva, no amor à arte, nas características positivas da flexibilidade²⁷ e associá-lo ao discurso ideológico do empreendedorismo pessoal e do necessário investimento no “capital humano” contribui-se justamente para a reprodução das estruturas do poder, cuja verdadeira criatividade deveria se contrapor.

Ainda que, por ocasião dos eventos em torno da Copa do Mundo FIFA 2014, a então ministra Marta Suplicy tenha anunciado o lançamento do Concurso Cultura 2014, que previa ações conjuntas, entre outros, com a área de turismo e investimentos previstos na ordem de R\$50 milhões, rearticulando – por intermédio dos 4 pilares nos quais o projeto fora estruturado²⁸ diversos componentes das políticas culturais dos governos petistas, em especial a defesa da diversidade cultural e da identidade nacional, podendo, assim, indicar as diretrizes para o segundo governo Dilma Rousseff,²⁹ restará para a próximas gestões superar as ambiguidades que esta nova agenda implicou e aos movimentos culturais se rearticularem para a conquista de uma política cultural de Estado que faça jus à complexidade cultural brasileira, sem se deixar guiar simplesmente pelas exigências performáticas do mercado de bens culturais.

Notas

- 1 Uma versão preliminar e reduzida deste capítulo foi apresentada no II Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana, II CONFIBERCOM, realizada na cidade de Braga, Portugal, em abril de 2014, contando com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
- 2 Fórum internacional informal criado em 1998, no Canadá, no qual os ministros nacionais responsáveis pelo setor cultural analisam e trocam pontos de vista sobre assuntos culturais, bem como elaboram estratégias para promover a diversidade cultural. A RPC conta hoje com mais de 50 ministros da Cultura de todo o mundo, que se reúnem anualmente.
- 3 “La creatividad se encuentra en todas las sociedades y países – ricos y pobres, grandes y pequeños, avanzados y en vías de desarrollo.”
- 4 “Conforme mencionado, desde que o BNDES abraçou a economia da cultura como parte de sua missão, optou-se pela adoção de um novo enfoque de atuação no setor da cultura, migrando de uma visão de patrocínio, afeita às ações de comunicação institucional do Banco, para uma visão de desenvolvimento e fortalecimento da cadeia produtiva, típica de sua atuação nos demais setores que compõem a economia. Ou seja, alçou-se o setor cultural a um status de setor econômico, com inerente potencialidade de geração de resultados econômicos, emprego, renda e de crescimento econômico, independentemente ou adicionalmente ao seu inegável valor como expressão simbólica da cultura desenvolvida em nosso país.” (GORGULHO et al., 2007, p. 316)
- 5 Adélia Zimbrão destaca o fato desta discussão já vir sendo debatida desde os primeiros momentos do governo Lula: “Ressalta-se que já na pauta dos primeiros debates, em 2003, com a sociedade civil, com os poderes públicos estaduais e municipais de cultura e com o Legislativo Federal, entre outros temas, estava o Plano Nacional de Cultura, a proposta de estabelecer constitucionalmente a vinculação orçamentária para a cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Portanto, as questões expressas nas diretrizes deliberadas na I Conferência Nacional de Cultura já vinham sendo disseminadas e debatidas por todo o país.” (ZIMBRÃO, 2013, p. 7)
- 6 Segundo o Ministério da Cultura, no documento *As metas do Plano Nacional de Cultura*: “As resoluções da Conferência Nacional de Cultura foram o ponto de partida para a elaboração das diretrizes do Plano Nacional de Cultura. Dados e diagnósticos de diversas fontes também contribuíram para a elaboração das diretrizes do PNC. São exemplos o Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os estudos sobre economia da cultura e políticas culturais, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Também foram úteis documentos resultantes de encontros sobre cultura ocorridos entre 2006 e 2007, como o 2º Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares, o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, e o Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural”. (BRASIL, 2012b, p.151)
- 7 Ver a esse respeito o documento da 1ª Conferência Nacional de Cultura – eixos temáticos. (BRASIL, 2005) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura/texto_base_1_conferencia_cultura.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2014.

- 8 Texto-base da Conferência Nacional de Cultura (BRASIL, 2010). Disponível em: <<http://blogs.cultura.gov.br/cnc/files/2009/08/Texto-Base.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2014.
- 9 “Conferindo os conformes: resultados da II Conferência Nacional de Cultura”. (BRASIL, 2012a) Disponível em: <<http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2012/10/1-Resultados-II-Confer%C3%Aancia-Nacional-de-Cultura.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2014.
- 10 Ainda que a expressão continue sendo usada nos referidos documentos, podendo, em certo sentido, ser tomada como sinônima de economia criativa, nos parece importante assinalar a eleição deste último como eixo estratégico de um pretendido plano plurianual para a área da cultura.
- 11 Apenas como ilustração dos termos acionados nesta II Conferência, citamos duas propostas prioritárias do Eixo 4 – Economia Criativa (BRASIL, 2012b): 230 - Ampliar os recursos públicos e privados, para a sustentabilidade das cadeias criativas e produtivas da cultura, valorizando as potencialidades regionais e envolvendo todos os setores da sociedade civil e do poder público no processo de criação, produção e circulação dos bens e produtos culturais, objetivando ampliar a circulação e a exportação dos produtos culturais brasileiros. 236 - Criar um programa nacional (por região) de capacitação de agentes e empreendedores culturais, com foco nas cadeias produtivas, contemplando a elaboração e gestão de projetos, captação de recursos e qualificação técnica e artística, ofertando oficinas, cursos técnicos e de graduação, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES).
- 12 Segundo o Relatório Técnico de instalação do GTT Economia da Cultura, em sua exposição na reunião de instalação do Grupo Paula Porta, assessora especial do ministro, o conceito de economia da cultura é “mais abrangente e específico que o conceito de Economia Criativa, também chamada Indústria Criativa ou Indústria Cultural”. (BRASIL, 2006, p.6)
- 13 No dia 11 de outubro de 2011, o MINC firmou o acordo de cooperação com o IPEA para a realização de pesquisas, estudos e mapeamento da economia criativa no Brasil, além de possibilitar a participação do MINC na Conferência de Desenvolvimento (CoDe/IPEA) que foi realizada em novembro e contou com uma arena sobre economia criativa. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/2011/10/12/minc-e-ipea/>>.
- 14 Em agosto de 2013, o MINC firmou o termo de cooperação com o CNPq no valor de R\$2,5 milhões para o desenvolvimento de pesquisas sobre a temática. Ver edital em Chamada N.º 80/2013 CNPq/SEC/MinC. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_oZaM&idDivulgacao=4241&filtro=abertas&detalha=chamadaDetalhada&id=47-230-2077>.
- 15 Acordo para ampliação do apoio aos empreendimentos criativos, por meio da oferta de produtos e serviços bancários. (BRASIL, 2013e)
- 16 Acordo para realização do estudo “Mapeamento estratégico para a inserção do design nos grandes eventos esportivos no Brasil – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016”, fruto da parceria entre MDIC e MinC, com dotação orçamentária de R\$600 mil, conforme Relatório de Gestão. (BRASIL, 2013e)
- 17 Acordo de cooperação técnica com o Sistema Nacional de Emprego – SINE/TEM para capacitação bilateral para gestão e ampliação do apoio aos profissionais e empreendimentos criativos. (BRASIL, 2013e)

- 18 Com investimento da ordem de R\$255 mil. (BRASIL, 2013e, p.45)
- 19 Acordo para a realização conjunta de projetos e ações nos seguintes eixos: gestão do conhecimento para o fortalecimento dos segmentos e territórios de atuação da economia criativa; formação profissional e tecnológica; e estudo das cadeias produtivas dos segmentos da economia criativa. (SEC, 2013)
- 20 Gestão do conhecimento para o fortalecimento dos segmentos e territórios de atuação da economia criativa; formação em gestão empresarial e qualificação técnica de profissionais e empreendedores criativos; e promoção e difusão de empreendimentos e negócios. (BRASIL, 2013e, p.47)
- 21 Ver em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Car_ima_NE_ClaudiaLeitao.pdf.
- 22 Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111378&tp=1>>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- 23 Entre elas, o convite feito pela diretora geral da UNESCO, Irina Bokova, em dezembro de 2012, para que a ministra atuasse junto a essa entidade no viés da economia criativa, até os diversos convênios firmados pelo MinC com o SEBRAE, Caixa Econômica Federal e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), e a abertura de editais para a Formação de Profissionais e Empreendedores Criativos e a inauguração do Programa Redes de Incubadoras Brasil Criativo.
- 24 Que no referido estudo engloba os setores: artes visuais, artes performáticas, expressões culturais tradicionais, sítios culturais, publicações e mídia impressa, new media, audiovisual, design e serviços criativos.
- 25 O estudo do IPEA mensura a economia criativa no Brasil a partir de duas dimensões: a setorial, onde o que importa é o setor de atuação da empresa e se este é um setor típico da economia criativa ou não, e a ocupacional, onde o interesse reside na ocupação do trabalhador, se esta é uma ocupação típica da economia criativa ou não. (IPEA, 2013, p.24)
- 26 Pedro Bendassolli (2008), tomando por base a PNAD 2006, aponta que 9,5% dos trabalhadores criativos ganhavam entre 5 a 10 salários mínimos, ao passo que 70% recebem até 3 salários.
- 27 “A palavra flexibilidade, em uma conotação ideológica, mascarando sob um termo neutro ou mesmo com uma conotação positiva (adaptabilidade, maleabilidade, repartição mais adequada) práticas de gestão da mão de obra em que flexibilidade e precariedade andam frequentemente juntas no terreno de trabalho. A degradação importante das condições de trabalho, de salários e da proteção social seria, assim, disfarçada por um termo positivo”. (HIRATA apud SEGNINI, 2007, p.20)
- 28 Brasil Audiovisual (apresentação da produção audiovisual brasileira, atendendo média metragem, documentários, animação e ficção); Brasil Criativo (conteúdos artísticos, em formato digital, de artesanato, moda, arquitetura, design e gastronomia, de expressão local, lidando com as mais variadas linguagens da economia criativa); Brasil Diverso (manifestações tradicionais de todos os estados do país, atividades entre Pontos de Cultura e valorização do patrimônio material e imaterial brasileiro); e Brasil das Artes (exibições artísticas nas áreas de música, teatro, circo, dança, literatura e artes visuais).

- 29 A então presidente Dilma Rousseff foi reeleita para um segundo mandato (2015-2018) em 26 de outubro de 2014, nomeando o antigo ministro da Cultura do governo Lula, Juca Ferreira, para a chefia da pasta.

Referências

BENDASSOLLI, P. Análise do Mercado de trabalho e carreira nas indústrias criativas do Estado de São Paulo. GV Pesquisa. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2008. Disponível em: <<http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/PedroBendassoll%20relatoriofinal.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

BOLAÑO, C. Economia política, indústrias criativas e pensamento brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Ministério da Cultura. Chamada CNPq/MinC/SEC N.º 80/2013. 2013a. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_oZaM&idDivulgacao=4241&filtro=abertas&detalha=chamadaDetalhada&id=47-230-2077>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. FUNARTE. Relatório de Instalação do GTT Economia Criativa, Brasília. 2006. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/10/microsoft-word-relatorio_funarte-gtt-econcultura-final_1157384297.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. III Conferência Nacional de Cultura. Texto-Base. 2013b. Disponível em: <<http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/119/1371054942350042026.pdf>>. Acesso: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. Conferindo os Conformes. Resultados da II Conferência Nacional de Cultura. 2012a. Disponível em: <<http://>

pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2012/10/1-Resultados-II-Confer%C3%Aancia-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. 2012b. Disponível em: <<http://www.fundacaocultural.ba.gov.br/colegiadossetoriais/As-Metas-do-Plano-Nacional-de-Cultura.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. PNC – Plano Nacional de Cultura (Lei n. 12 343/10). Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1025973/lei-12343-10>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Brasil Criativo*. 2013c. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Car_ima_NE_ClaudiaLeitao.pdf Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011-2014*. Brasília: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/08/livro_web2edicao.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2013.

BRASIL Ministério da Cultura. *Primeira Conferência Nacional de Cultura*. Eixos Temáticos. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/imagens/pdfs/conferencias/Cultura/texto_base_1_conferencia_cultura.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*. Brasília. 2006. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/upload/programa%20cultural%20para%20desenvolvimento%20do%20brasil_1174326644.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Resultado da Plenária Final da III Conferência Nacional de Cultura*. 2013d. Disponível em: <http://labculturadigital.org/files/2013/12/Propostas_Aprovadas_III-CNC.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Economia Criativa. *Relatório de Gestão 2011/2012, janeiro-agosto de 2013*. 2013e. Disponível

em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10913/950374/Relat%C3%B3rio/32a18e51-0299-483f-9604-96a3e221boab>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Texto base da Conferência Nacional de Cultura*. 2010. Disponível em: <<http://blogs.cultura.gov.br/cnc/files/2009/08/Texto-Base.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de emenda à Constituição nº34*, de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111378&tp=1>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

CUNNINGHAM, S. Las industrias creativas y algunas respuestas a sus críticos. *Ekonomiaz*, n. 78, 3. Cuatrimestre, 2011.

GORGULHO, L. et al. *A economia da cultura*, o BNDES e o desenvolvimento sustentável. BNDES Setorial 30. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3007.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2014.

HOLLANDA, A. *Discurso de posse*. 2011. Disponível em <<http://www2.cultura.gov.br/site/2011/01/03/discurso-de-posse-da-ministra-da-cultura-ana-de-hollanda/>>. Acesso em: 20/11/2013.

HOLLANDA, A. *Economia criativa: um belo projeto que não saiu do papel*. 2013. Disponível em: <<http://www.ocafezinho.com/2013/08/10/economia-criativa-um-belo-projeto-que-nao-saiu-do-papel/>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 20*. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Panorama da Economia Criativa*. Texto para discussão 1880. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2026/1/TD_1880.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

GIL, G. *Discurso de posse*. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

LEITÃO, C. Entrevista. Centro de Pesquisa e Formação. SESC-SP, 3 de maio de 2013. Disponível em: <<http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/noticias/entrevista-com-claudia-leitao>>. Acesso em: 3 jun. 2013

LOPES, R. S. Cultura a jusante: cultura e desenvolvimento a serviço do Brasil. In: KISCHINHEVSKY, M (Org.). *Políticas públicas e pluralidade na comunicação e na cultura*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013.

PT. Partido dos Trabalhadores. *A imaginação à serviço do Brasil: Programa de Políticas Públicas de Cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

SEGNINI, L. Criação rima com precarização: análise do mercado de trabalho artístico no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. 13., 2007. Campinas: UNICAMP. Disponível em: <<http://idanca.net/wp-content/uploads/2008/03/liliana.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

SUPLICY, M. *Discurso de posse*. 2012a.. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/2012/09/13/discurso-de-posse-da-ministra-da-cultura-marta-suplicy/>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

SUPLICY, M. Entrevista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 dez. 2012 Ilustrada. 2012b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1182575-meu-objetivo-aqui-e-criar-uma-politica-de-estado-para-a-cultura-diz-marta-suplicy.shtml>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

SUPLICY, M. Ações do MINC na Copa. 2013. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xLR9iTn/content/acoes-do-minc-na-copa/10883>. Acesso em: 20 dez. 2013.

YUDICE, G. Economia da Cultura no marco da Proteção e Promoção da Diversidade Cultural. 2007. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=george_yudice>. Acesso em: 20 dez. 2013.

UNESCO. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224POR.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. RESUMEN: Informe sobre la economía creativa 2008. UNESCO. Disponível em: <http://unctad.org/es/docs/ditc20082ceroverview_sp.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2013.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Relatório sobre a Economia Criativa. UNESCO. 2010. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/economicriativa/wp-content/uploads/2013/06/relatorioUNCTAD2010Port.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

ZIMBRÃO, A. Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em Políticas Públicas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. 4., 2013, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Ad%C3%A9lia-Zimbr%C3%A3o.pdf>>. Acessado em: 3 jan. 2014.

Economia criativa e trabalho cultural: notas sobre as políticas culturais brasileiras nos marcos do capitalismo contemporâneo

*João Domingues**

*Guilherme Lopes***

Apresentação geral da questão

Ainda que se possa supor que as relações de troca econômica e as formas de planejamento que incidem sobre os bens e serviços culturais tenham surgido em tempos anteriores ao capitalismo, é bastante razoável afirmar que no século XX foram construídas as bases pelas quais a economia do simbólico se disponibilizaria de maneira mais ampla. Os processos de afirmação da relação modernidade/capitalismo impuseram modificações significativas na constituição de novos padrões de reprodução

* Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto I do curso de Graduação em Produção Cultural e do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense (UFF), e líder do grupo de pesquisa “Cultura, Política e Território”.

** Bacharel em Produção Cultural pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do grupo de pesquisa “Cultura, Política e Território”, também na UFF. Gerente da Rede Carioca de Pontos de Cultura, na Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro.

da força de trabalho, aludindo, especialmente para a nossa discussão, à renovação das formas de produção da cultura e à sua dispersão entre os membros das comunidades políticas.

De modo semelhante, é possível enxergar que, no desenrolar do período, o exercício da teoria e do planejamento econômico flertará com o campo da cultura, iniciando o debate em sua perspectiva epistemológica. É neste recuo histórico que subjaz a percepção mais evidente da dupla dimensão dos produtos da cultura em seus valores simbólicos e econômicos como os mais comumente definidos na etapa atual do chamado mercado cultural.

Em sendo, para empreender análises da forma específica como a cultura e as formas artísticas estão hoje consolidadas no imaginário geral como ofertas disponíveis, parece-nos urgente que as investigações atentem para as etapas ou ciclos compreendidos na trajetória do capitalismo. Tendo em mente o acúmulo analítico conformado no âmbito das políticas culturais produzidas em razão de Estado, mostra-se essencial circunscrever as fases pelas quais este mercado de bens simbólicos é ativado pela manifestação mais direta do planejamento e organização da cultura, mas é igualmente importante estabelecer quais suas correlações à trajetória do desenvolvimento capitalista.

Assume-se aqui que no âmbito da agenda político-cultural as relações que envolvem os produtos culturais e artísticos, seja na forma como os arranjos produtivos são constituídos a partir do trabalho cultural, ou em sua dinamização e disponibilização ao conjunto cidadão a dele se apropriar, se tornaram uma de suas “tarefas” essenciais.

Os debates acerca da dimensão do “trabalho” vêm contraindo ampla significação de seu aspecto ontocriativo, em parte originários da perspectiva marxiana e em parte críticos à definição de trabalho abstrato e de sua valorização, buscando compreender a transmutação do dispêndio físico de energia às aptidões cognitivas como meio de valorização dos bens e serviços oriundos da produção. (BRAGA, 2004; LAZZARATO; NEGRI, 2001)

Em se tratando de reconhecer que a produção capitalista compreendida como relação social altera-se consonante à sua trajetória cíclica, é correlato que as dimensões do trabalho, como sua face dialética, tenderão a expor novas complexidades do cenário de contradições históricas. Esta dimensão ontológica do trabalho na contemporaneidade encontrará amplo espaço na produção de políticas públicas de cultura, ainda que sem o adensamento de sua concepção. Faz-se necessário expor que a referência ao trabalho cultural aqui remetida estará limitada à sua relação empregatícia, seus níveis de instabilidade e precariedade.

Assim, o que se busca acentuar neste artigo são as relações entre as mudanças em curso na etapa contemporânea do capitalismo e a agenda do campo político-cultural, ainda que de maneira introdutória. Recuperando a atuação do Ministério da Cultura do Brasil (MinC) entre o período de 2010 a 2014 – onde evidencia-se a institucionalização de políticas para a chamada “economia criativa” –, busca-se analisar as alterações postas nas relações sociais ligadas à economia de bens e serviços da cultura, com especial destaque para a perspectiva do trabalho no âmbito dos debates sobre o capital humano.

*Passagens do fordismo à acumulação flexível:
capital humano e o campo político-cultural*

Acentuar-se-á neste trabalho que as duas etapas que evidenciam com mais ênfase a passagem do século XX ao XXI – monopolista e flexível do capital – tornam mais visíveis tanto as transformações na esfera da produção e no mundo do trabalho quanto o papel que a dita eco-

nomia do simbólico tem hoje nas relações econômicas. O que se pretende demonstrar é que os diferentes ciclos do capitalismo, bem como suas disputas em relação ao trabalho, mostram certas correlações com a rotina político-cultural que emana do Estado. O ponto de inflexão que marca cada ciclo do capital encontra igualmente respaldo no itinerário de – ainda poucas, diga-se – pesquisas que procuram fundamentar relações possíveis entre a teoria econômica e a cultura, cada qual seguindo certas tendências de época.

A fase monopolista do capital é marcada pelo surgimento e prevalência dos grandes conglomerados produtivos. Essa concentração e centralização alteraram as formas de concorrência em relação à fase anterior, que passaria a ser conduzida entre grandes blocos de capital, com enorme capacidade de diversificação e autofinanciarização. Mesmo voltado para a extensão da produção e acumulação, este sistema conseguiu articular a partilha parcial dos ganhos de produtividade com as camadas assalariadas. (MELLO, 1998)

O papel do Estado era exercido sob um grau de envolvimento ativo, direta ou indiretamente, sobre os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores, e através do dispêndio nos setores da economia que o capital privado não teria condições ou interesse em investir. (BOLAÑO, 2000) Desta feita, o Estado apresentava-se ao mesmo tempo como “consequência das políticas originalmente anti-cíclicas de teorização keynesiana” quanto “no padrão de financiamento público da economia capitalista”. (OLIVEIRA, 1988, p. 11)

A disponibilização dos fundos públicos na oferta de educação, saúde e segurança ao trabalho produziu dupla função no processo. Ao passo em que conferia capacidade de acumulação aos setores capitalistas no rebaixamento da divisão dos lucros nos salários dos trabalhadores, inferia igualmente na ampliação dos níveis de direitos sociais e na reprodução da força de trabalho.

O processo encontra também na cultura seu espaço de atuação. O ciclo de estudos da economia da cultura, com origem nas décadas de

1960 e 1970, consolida um certo arquétipo da necessidade de insumos financeiros prévios para diminuição radical dos custos fixos e relativos de produção de iniciativas artísticas. Ainda sob o efeito do *Welfare*, os Estados seriam convocados a assumir o papel de viabilizadores dos mecanismos de financiamento, de forma a interferir no cenário de possível estagnação salarial de parte do trabalho cultural e no aumento da oferta de bens culturais aos consumidores. (BENHAMOU, 2007)

Este processo encontraria suas correlações para a forma como o Estado brasileiro conceberá sua participação no âmbito das políticas culturais. Parece consensual entre os pesquisadores que os recursos da cultura mostraram-se centrais para conferir estabilidade e legitimidade à integração nacional proposta pelo período militar. (BARBALHO, 1998) De certa maneira, o investimento do período nas indústrias culturais demonstrava que o ciclo monopolista do capitalismo brasileiro procurava reproduzir as condições gerais de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

Mas a condição do fornecimento de bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. Expõe, portanto, a contradição inerente ao período, posto que apenas na contínua maximização da acumulação seria possível ao Estado keynesiano ser fiscalmente viável. (HARVEY, 2007) Os fatores principais da crise do regime fordista determinaram, em grande parte, a reorganização do sistema de produção capitalista. Dois são os fatores primordiais: a primeira crise de superprodução e de superacumulação depois da Segunda Guerra Mundial, após 1973, gerando uma forte onda inflacionária; (HARVEY, 1993) e a reconstrução das bases econômicas de um capital financeiro que operou uma grande limitação aos gastos do *Welfare State*.

Dadas as condições sócio-históricas na determinação estrutural da reprodução da vida material, a crise da fase fordista-keynesiana revela a grande complexidade das transformações correntes. O estabelecimento de novos paradigmas tecnológicos e as alterações dos níveis

de processo e produção convivem com o deslocamento geográfico das atividades produtivas, a reafirmação da dominância financeira e a renovação do aparato político-institucional. Como consequência, recriavam-se as melhores condições possíveis para a regra geral de valorização do capital, postulado em um ideário cuja materialidade incidia diretamente sob a redução da despesa pública e do papel regulador estatal.

A transição do padrão fordista-taylorista, para o que Harvey denomina “acumulação flexível”, implica na reconfiguração total das forças produtivas sob a desintermediação do sistema financeiro, deslocalização das estruturas territoriais de produção e reorganização do sistema produtivo. A passagem ao pós-fordismo marca, assim, uma transição entre o regime de acumulação e o modo de regulamentação a ele associado, buscando substituir a rigidez produtiva por uma maior flexibilidade de processos, mercados e trabalhadores. Neste sentido, essa transição traduz-se em novos cenários de desemprego estrutural, desregulamentação da legislação do trabalho, ampliação do emprego temporário e terceirização. As economias de escala de massa do período fordista foram sendo substituídas por uma “crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos lotes”, (HARVEY, 1993, p. 148) ampliando sua capacidade de dispersão geográfica e de busca de mercados de perfil específico.

Vê-se, portanto, que a transição dos ciclos capitalistas é gerada em ambiente de intensa contradição. No caso das políticas culturais no Brasil, entretanto, esta transição aparecerá, num primeiro momento, na forma ainda de “esboço” na disposição dos fundos públicos a um cenário restrito da produção da cultura. Ao longo das últimas três décadas, que guarda correlação direta com a criação do Ministério da Cultura (MinC) e com a transição ao regime democrático, o cenário posto procurou conjugar a adequação do trabalho cultural às “exigências” do ciclo contemporâneo do capital.

O planejamento cultural pensado a partir da nova estrutura ministerial teve como foco a estruturação das normas de acesso aos fundos públicos para o financiamento das obras culturais e artísticas. Já é bastante conhecido que as experiências com as leis de renúncia fiscal se fundamentaram como a base da política de incentivos praticada no Brasil de forma explícita até meados da década de 2000, tendo inclusive se generalizado entre municípios e estados.

O papel das autarquias públicas de proposição de políticas foi progressivamente esvaziado, expressando a total despreocupação com a regulação da distribuição territorial ou com programas de estímulo de pequenas produções em municípios de médio e pequeno porte. Transferindo às grandes empresas – aquelas que têm real capacidade de acumulação para se tornar fonte de renúncia fiscal – o poder de decidir sobre o curso dos insumos, a nova estrutura acabou por limitar a dispersão dos recursos ao fluxo espacial do capital destas corporações, concentrando-se em suas matrizes e sendo destinada aos seus consumidores potenciais. (DÓRIA, 2003)

De certa maneira, as leis de renúncia fiscal substituíam a responsabilidade do Ministério da Cultura e, como consequência, das demais esferas das administrações estaduais e municipais, em organizar e regular regionalmente e setorialmente o sistema de financiamento e as políticas públicas, sem que nenhum instrumento de avaliação ou fiscalização dos programas e projetos incentivados fosse concebido junto à sociedade.

Os pesquisadores das políticas culturais no Brasil já há algum tempo haviam percebido isto, embora alocassem enfaticamente na forma estatal e em sua retração ou diminuição referencial como interlocutor privilegiado da esfera pública o fundamento aparentemente final do processo de afirmação do neoliberalismo no Brasil.

O que procuramos depreender desta perspectiva é que no atual estágio de relações entre capital e trabalho é também na figura do Estado que se procura atender certas necessidades de correlação entre

flexibilização e cultura. Sendo um processo imerso em intensas contradições, procuramos expor que o acúmulo do período flertará com a coordenação do acesso aos mecanismos de viabilização financeira para a produção da nova rotina do trabalho no capitalismo flexível, que opera em uma certa exaltação ao capital humano e à conversão dos sujeitos econômicos ativos em atores fundamentais do autoempresariamento. (FOUCAULT, 2008)

Procurando conceber alternativas às possíveis ameaças de estagnação da criatividade individual, da produtividade e da inovação aparentemente presentes no status empregatício do sistema de proteção e das garantias sociais colocadas pelo Estado keynesiano, a teoria do capital humano proporia uma recondução analítica do trabalho em seu aspecto qualitativo, deslocando a análise do Estado keynesiano para as relações sociais e para o comportamento dos indivíduos (COSTA, 2009).

Nesta concepção, o ciclo econômico teria por fundamento uma certa dimensão referencial do comportamento humano com base na racionalidade interna da força de trabalho, não mais resignado à relação oferta-demanda, mas tratado como um sujeito econômico ativo, capaz de autoinvestimento com vistas à ampliação de seus próprios fluxos de rendimentos. (FOUCAULT, 2008) Para os autores da Escola de Chicago, seria necessário extinguir a dualidade capital/trabalho e suas exterioridades, a despeito, portanto, de quaisquer vínculos imediatamente classistas.

Como tal, as condutas dos trabalhadores serviriam de maneira a construir seu cálculo racional de esforço em um imperativo permanente de autoinvestimento, procurando reproduzir a dimensão racional das empresas nas inscrições nos corpos individuais. Nesta razão, o *homo oeconomicus* se torna um empresário de si mesmo, “sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de [sua] renda”, (FOUCAULT, 2008, p. 311) igualmente concorrente entre outras manifestações de capitais humanos.

O circuito de investimentos individuais remonta aos níveis de naturalização das economias planejadas em empresas, decerto como mimeses. Assim como corporações investem “em um capital para aumentar seus rendimentos, [...] em ações de tal ou qual companhia ou [...] em fundos de maior ou menor risco”, (LÓPEZ-RUIZ, 2009, p, 219) sujeitos sociais igualmente investem “ao fazer um curso de idiomas, ou uma pós-graduação em administração, [...] em desenvolver a própria carreira [...] na amizade ou na relação com os filhos.” (LÓPEZ-RUIZ, 2009, p, 219)

O trabalhador tornado ele mesmo uma empresa estabelecerá vínculos efêmeros, especialmente em contratos de trabalho temporários. Convertidos nos responsáveis por sua própria empregabilidade e pelos riscos de seus investimentos individuais, os trabalhadores precisariam consolidar a capacidade de adequação às condições laborais e contrair as qualidades necessárias à sua projeção num mercado em permanente mutação. Uma das características dessa nova configuração social é o que Castel (1997) definiria como “instalação da precariedade”: alternância de períodos de trabalho temporário, desemprego, ajuda social, que subverte a subjetividade dos trabalhadores.

A responsabilidade individual do êxito profissional igualmente nublará contradições do tecido social e da organização social do trabalho. Operando no cálculo dos riscos dos indivíduos ante a estrutura do trabalho, as formas de acumulação sonegam seu fundamento de relação social para tornarem-se um aparente conjunto de esforços, fracassos e conquistas dos indivíduos. Para tal, inauguram-se como formas-coqueluche as novas concepções laborais de *networking* (capital social da forma estrita transmutado em rede de relacionamentos) e dos *coachs*, profissionais aptos à construção dos manuais de oferta de soluções para a dinamização dos investimentos individuais (que igualmente operam na perspectiva institucional, geralmente associada à profissionalização de setores e práticas populares, ainda que prefiram mostrar-se de outra forma).

Por óbvio, alguns indivíduos se beneficiam dessa situação, apresentam mais mobilidade para se incluir nesta nova organização do trabalho social. Seriam validados os “casos de sucesso” da flexibilização da sociedade contemporânea. Mas os outros, mais numerosos, passam a ser isolados desse centro, desvinculados dos processos de trabalho, de seus laços comunitários e dos sistemas de proteção. (CASTEL, 1998)

Traduzido nestas formas, o operativo do capitalismo flexível demandaria certa adesão geral dos trabalhadores que atuam desnaturalizando vínculos morais estritos de solidariedade. A organicidade do sistema, para reproduzir-se, exigirá de seus componentes individuais a capacidade de concepção e reprodução de valores de competitividade como seu grau natural de interação.

Para o caso do trabalho cultural, esta relação da flexibilidade parece ter se emaranhado de forma “natural” à economia do simbólico. Os trabalhos que vêm predominando nas indústrias culturais são basicamente os de *freelancers*, contratos temporários, e de companhias de *one-person-only* (KRÄTKE, 2012), absolutamente adequados aos empregos associados aos setores culturais com alta capacidade de comercialização. Ademais, tanto os investimentos privados quanto os públicos são hoje operacionalizados sob relações empregatícias parciais. As indústrias culturais e de comunicação se caracterizam pela polarização entre trabalhadores flexíveis com “status privilegiado” e trabalhadores flexíveis situados em empregos altamente precários. A maioria destes trabalhadores tem que aceitar as condições de contratos de trabalho de curto período, horas excessivas de labuta e baixa remuneração. Traduz-se, desta forma, que a classe artística se constitui em certa “classe média proletarizada” do setor de “serviços simbólicos”. (KRÄTKE, 2012, p. 142)

Neste contexto, a revisão do gasto público dedicado à produção da cultura fortaleceu o padrão de escolha que incide em um tipo de superespecialização de parte do trabalho cultural como fundamento da organização dos fundos públicos de investimento, sendo apropriada

por trabalhadores autônomos ou pequenas empresas de captação. Como tal, vê-se neste primeiro momento que a “redução” da importância do Estado no campo cultural emerge como uma certa condição de adequação do trabalho à ênfase dos contratos temporários e das formas individuais de empresariamento.

A forma curiosa desta relação incidirá tanto nos salários ou rendimentos dos trabalhadores da área, mas especialmente nos sistemas de proteção. Se a literatura da década de 1960 procurava conclamar a presença dos fundos públicos como meio de sustentação dos salários dos trabalhadores da cultura – que em média têm a tendência de valorização menor que os de outros setores produtivos, em razão dos custos fixos e relativos de produção (BENHAMOU, 2007) –, é na condução dos fundos públicos pelo próprio Estado onde se viabilizarão as formas de concorrência do mercado sem preocupação com a regulação de pisos e tetos de rendimentos individuais. Em tempos de flexibilização do trabalho, serão os indivíduos eles mesmos os responsáveis pelo sucesso na condução de sua vida laboral e dos custos de sua reprodução.

Mas a fase flexível do capital tem elaborações muito mais densas que as até aqui apresentadas. Defender-se-á neste trabalho que as relações entre o campo produtivo da cultura e o ciclo flexível do capital encontram fronteiras cada vez mais complexas, que não se exercem apenas na diminuição radical da forma estatal, comumente associada pelos pesquisadores das políticas culturais como sendo seu aparente fim. Dados os limites deste artigo, seu objetivo é demonstrar como as relações tensas entre o trabalho cultural e a trajetória cíclica do capital encontraram também laboratório fértil na forma como o Estado brasileiro construiu os parâmetros de sua intervenção no campo da cultura após a década de 1990, procurando ressaltar que este processo encontrou no MinC um cenário de certa renovação após os anos de 2010, especialmente naquilo que se convencionou chamar “economia criativa”.

A emergência da criatividade no MinC: renovação do ciclo econômico da cultura

Os anos 2000 representaram evidentes novidades à relação entre Estado e cultura no Brasil. A atuação dos ministros Gilberto Gil (2003-2008) e Juca Ferreira (2008-2010) à frente do Ministério da Cultura (MinC) nos governos Lula é compreendida por muitos como paradigmática, devido à importância que a pasta ganhou dentro da estrutura do governo federal e pelas diversas ações desenvolvidas durante esse período. De maneira semelhante, a atuação do MinC no governo Dilma e o próprio trabalho das ministras Ana de Hollanda (2011-2012) e Marta Suplicy (2012-2014) vêm sendo avaliados à guisa de comparação com seu antecessor, por seu evidente impacto no setor.

É também neste período que o número de programas e projetos associados ao MinC ampliam-se de maneira bastante significativa. De certa forma, o conjunto de ações manifesta-se por duas dimensões complementares, a saber: a) o conjunto de dados que apresenta o impacto das atividades culturais na economia global, que buscam igualmente representar no discurso das atuais gestões do Ministério o potencial da cultura em contribuir nas políticas públicas de desenvolvimento social e econômico; b) a emergência de diversos conflitos que têm sua centralidade nas relações entre diferentes identidades, grupos, práticas, expressões, singularidades e modos de vida, inclusive associadas às demandas por fontes de produção da cultura.

A perspectiva de renovação da presença do Estado na cultura foi amplamente celebrada pelos atores culturais, muitos deles animados pela aparente ruptura com a estagnação neoliberal do período. Como tal, mostrava-se preocupação em reequilibrar as atribuições do Ministério a partir dos princípios tripartites para sua organização: a cultura em sua perspectiva no universo dos direitos, a amplitude de percepções que constroem o universo do simbólico, e as formas de produção e trocas do universo econômico (BRASIL, 2006). De forma sintética, o lugar que o Estado pretendia agora ocupar na organização do campo cultural teria

como foco a “inclusão cultural” das classes populares, a valorização das expressões culturais nacionais, e a compreensão da cultura como ativo econômico e como vetor de desenvolvimento.

Para tal, foram desenvolvidos diversos programas e ações voltadas a grupos culturais não antes tematizados pelo MinC, em seu período de hegemonia das leis de incentivo fiscal – tanto na perspectiva do fomento à produção cultural de classes populares, como na política de patrimônio e memória de grupos minoritários de recorte racial, de gênero, étnico, regional, dentre outros. Compreendemos, assim, que o período se caracteriza pela ampliação da base de beneficiários das ações do MinC com vistas a reduzir a desigualdade no acesso aos fundos públicos de fomento à cultura, sem, entretanto, uma alteração mais estrutural no que diz respeito à origem dessa desigualdade: a falta de componentes de redistribuição e reconhecimento político na Lei Rouanet.

Dentro desta lógica tripartite e, principalmente, sob o discurso de que a gestão Gil e Juca avançara especialmente nas perspectivas simbólicas e em diálogo com a cidadania, a gestão de Ana de Hollanda, no primeiro governo Dilma, traz como aspecto novidadeiro a criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC). Sua criação teria o objetivo de dar conta das questões econômicas ligadas à cultura e atuar no “reposicionamento da cultura como eixo de desenvolvimento do país”. (BRASIL, 2011, p. 7) Opera, portanto, em diálogo ao conjunto relativo à literatura que procura problematizar as relações entre a cultura e as trocas econômicas, porém incorporando uma nova gramática em sua abordagem.

Até então, o MinC majoritariamente fazia uso da categoria “economia da cultura” quando buscava tratar dos aspectos econômicos da política pública. Entretanto, como as categorias ligadas à noção de “criatividade” vêm sendo trabalhadas mundialmente por diferentes órgãos, organizações e intelectuais desde o final da década de 1990, as expressões “indústrias criativas” e “economia criativa” já vinham aparecendo próximas ao discurso do MinC. Símbolo desta tendência foi o Fórum Internacional de Indústrias Criativas, realizado em 2005, na

cidade de Salvador, Bahia, que tinha o objetivo de ser o primeiro passo para a criação de um “Centro Internacional de Indústrias Criativas” no Brasil, porém, o projeto não teve continuidade e, até 2011, a temática da criatividade não havia conquistado rotina institucional específica.

A noção de criatividade tem seu primeiro registro no campo das políticas públicas para a cultura na Austrália, no ano de 1994, com o projeto *Creative Nation*. Após isso, no ano de 1997, no Reino Unido, é iniciado o projeto de política cultural do *New Labour*, conhecido como *Creative Industries Task Force*, que segue sendo a principal referência na temática. As políticas de economia criativa, em linhas gerais, podem ser caracterizadas como “políticas industriais” (ORTELLADO, 2011) que tem por objetivo fomentar e fortalecer determinados setores produtivos ligados à cultura, às artes, à tecnologia e/ou à inovação, a partir de um determinado recorte territorial (uma cidade, uma região ou um país). Determina-se uma canastra de atividades econômicas, compreendidas como “estratégicas”, que passam a ser denominadas “indústrias criativas”, como foi no caso britânico, ou “setores criativos”, como no caso brasileiro. Na esteira da experiência britânica, essas são atividades relacionadas à exploração de propriedade intelectual, abrangendo, assim, desde as artes e os espetáculos até patentes de tecnologia, passando por bens e produtos culturais. Estes setores são apoiados por meio de diferentes medidas, como fomento direto, incentivos fiscais, dentre outras ações.

Criada formalmente por meio do Decreto nº 7743, de 31 de maio de 2012, a SEC traz um duplo aspecto de continuidade e mudanças com relação à gestão anterior do Ministério. O “Plano da Secretaria da Economia Criativa”, redigido pela equipe da pasta ainda em 2011, se apresenta como ponto de partida para as políticas do MinC nesta temática. Em seu texto, Cláudia Leitão, então secretária da pasta, afirma que “sabemos, no entanto, que nenhum modelo por ela [a economia criativa] produzido em outras nações nos caberá. [...] necessitamos construir nossos próprios modelos e tecnologias sociais”, (BRASIL,

2011, p. 14) trazendo, assim, a necessidade de “tradução” do conceito de economia criativa para a realidade brasileira como horizonte para a política empreendida pelo MinC.

Como dito anteriormente, a SEC escolhe definir a economia criativa a partir dos chamados “setores criativos”, que incluem aqueles que seriam os setores tradicionais da economia da cultura (as diversas linguagens artísticas e indústrias culturais), somados a atividades produtivas como o design, moda, arquitetura, além da inclusão de práticas culturais que não se caracterizam propriamente como setores produtivos, como o patrimônio cultural e as chamadas “culturas populares”, “indígenas” e “afro-brasileiras”. A definição desses setores não seria motivada somente pela exploração de propriedade intelectual, como na concepção britânica de indústrias criativas, mas a partir de uma definição genérica e abrangente onde os setores criativos “[...] são todos aqueles cujas atividades produtivas têm como processo principal um ato criativo gerador de valor simbólico, elemento central da formação do preço, e que resulta em produção de riqueza cultural e econômica”. (idem, p. 22) Apesar da canastra ampla de atividades e expressões culturais consideradas “criativas”, verifica-se que a definição dos setores está diretamente ligada ao impacto econômico dessas atividades.

Além disso, a tradução brasileira traz consigo definições de alguns pressupostos para a implantação de suas políticas, chamados “princípios norteadores”, e de alguns desafios, que serviriam de horizonte para a atuação da SEC. Os quatro princípios norteadores expressos no documento são: a diversidade cultural; a sustentabilidade; a inovação; e a inclusão social e produtiva. (BRASIL, 2011, p. 32-34)

Parece-nos essencial e necessário expor que a perspectiva de generalização dos setores, ou canastras criativas, expõe uma debilidade importante. Em se tratando do grau de normatização como seu aspecto central – no caso, a perspectiva da produtividade pela criatividade –, outras dimensões específicas dos arranjos produtivos podem perder-se na construção deste manejo de políticas públicas. Agentes sociais que

ocupam diferentes posições na estrutura do campo cultural podem vir a ser essencializados sob um certo tipo estrito de capital, sem necessariamente expor como as contradições da esfera econômica os atingirá de forma absolutamente diferenciada.

De semelhante maneira está conferida a noção de sustentabilidade. Gramática emprestada das lutas ambientais, seu panorama de atuação pode ser empregado na capacidade de consolidação de meios de financeirização e gestão de empreendimentos, sem rebatimentos imediatos às formas de proteção ao trabalho e aos trabalhadores. Quando acionadas a certos setores que melhor se posicionam nas condições de autoempresariamento, podem vir a assumir pontos de vista estritamente produtivos, sem aparente referência a modos de administração cujo caráter de reprodução não está imediatamente correlacionado à especialização do trabalho cultural tal como iniciado em meados da década de 1990. Assim, a noção de sustentabilidade, quando não sugere partir do “ponto de vista” do trabalho e da sua forma multifacetada, pode consolidar uma certa norma de ingresso geral na produtividade da cultura, induzindo os diferentes trabalhadores dos diferentes arranjos expressivos a adequarem suas ferramentas de gestão aos casos de sucesso da criatividade.

Além disso, o Plano da SEC menciona também aqueles que seriam os “cinco desafios” para a política, quais sejam: a) o levantamento de informações e dados da economia criativa; b) a articulação e estímulo ao fomento de empreendimentos criativos; c) a educação para competências criativas; d) a infraestrutura de criação, produção, distribuição/circulação e consumo/fruição de bens e serviços criativos; e v) a criação/adequação de marcos legais para os setores criativos. (BRASIL, 2011, p. 35-37)

Baseado nestes princípios e desafios, a estrutura da SEC foi planejada com duas diretorias: a) diretoria de desenvolvimento e monitoramento, voltada aos “aspectos macroeconômicos”, atuando na “[...] institucionalização de territórios criativos, desenvolvimento de estudos e

pesquisas e proposição de novos marcos legais para a potencialização dos setores criativos”; e b) a diretoria de empreendedorismo, gestão e inovação, com foco nos “aspectos microeconômicos”, por meio de “[...] fomento técnico e econômico de empreendimentos e profissionais criativos, [...] apoio a tecnologias sociais de gestão [...] e formação para competências criativas, além da promoção de bens e serviços criativos nacionais no mercado internacional”.

Tendo em mente este panorama geral do planejamento da atuação da SEC, cabe analisarmos como esta se deu na prática. De maneira sintética, pode ser dito que houve foco em dois projetos por parte da secretaria: primeiramente, a constituição dos Observatórios de Economia Criativa (OBECS), inicialmente com um atuante em nível nacional, situado no próprio MinC, e, posteriormente, numa rede de oito observatórios distribuídos em diferentes estados. Os OBECS, que são fruto de convênios entre o MinC e universidades, buscam responder ao primeiro desafio listado, isto é, a falta de dados e informações sobre a economia criativa brasileira. Em segundo lugar, focou-se na constituição da Rede de Incubadoras Brasil Criativo, inicialmente chamada de Criativa Birô. As incubadoras são escritórios de apoio e serviços para profissionais e empreendedores criativos distribuídas em 13 estados. Além desses dois focos, foram desenvolvidas políticas pontuais de fomento por meio de quatro editais, incluindo: fomento a empreendimentos inovadores; apoio a pesquisas e estudos; apoio à formação de profissionais e empreendedores; e fomento a incubadoras. Além disso, foi incluída uma linha de fomento ligada à economia criativa no Edital da Copa do Mundo 2014, lançado pelo MinC. (BRASIL, 2013)

A perspectiva de interação entre as questões econômicas ligadas à cultura – nesse caso, compreendidas sob a lógica e a gramática da “criatividade” –, que se apresentava ampla e estruturante no Plano da SEC, se mostra ainda incipiente após quatro anos de desenvolvimento da política pública. Retomando a questão do trabalho cultural e, mais especificamente, do trabalhador da cultura, esta ainda aparece

de maneira restrita nas políticas da SEC. As ações que focam neste trabalhador, compreendido normalmente como o “profissional” ou “empreendedor criativo”, são as das incubadoras e demais ações de formação/capacitação desses profissionais. Em larga medida, isso se relaciona a um dos “princípios norteadores” da SEC, a saber, a noção de inclusão social e produtiva, por meio do trabalho cultural e/ou criativo. Entretanto, caso essa inclusão (ou profissionalização) destes trabalhadores não esteja numa lógica de promoção de direitos trabalhistas e previdenciários, abre-se um risco de reafirmar a condição de precariedade e flexibilidade já dominante no campo da cultura – em especial, como afirmamos, na atual etapa do capitalismo flexível. (KRÄTKE, 2012) Conferir à “criatividade da economia criativa” o lugar de fundamento para a inclusão social, sem expor com clareza as desigualdades que atravessam os diferentes grupos e sujeitos sociais, pode vir a construir certa naturalização das estruturas sociais, em especial na valorização daqueles que se adequam melhor às condições do trabalho na contemporaneidade, em detrimento daqueles que seriam “inadequados”.

Essa crítica não cabe apenas ao caso brasileiro, mas, especialmente, pelo contexto em que as noções de “classe criativa” e “trabalhador criativo” vêm sendo desenvolvidas mundialmente. Um dos principais autores e consultores internacionais na temática, Richard Florida (2011), em seu livro *A ascensão da classe criativa*, defende o argumento de que a ascensão de uma classe com características próprias de trabalho, a chamada “classe criativa”, seria a responsável por grandes mudanças de ordem estrutural na economia e nas relações societárias, de modo geral. Ao caracterizar essa classe, o autor faz uma grande defesa dos modelos flexíveis, autônomos e do autoempresariamento. Florida, ao introduzir quais seriam essas mudanças, afirma: “[...] os escritórios sem colarinho parecem mais casuais, mas eles substituem sistemas hierárquicos tradicionais de controle por algo que chamo de *controle sutil*”. Assim, o autor descreve este novo sistema como “uma nova forma de controle caracterizada pela autogestão, pelo reconhecimento e pela pressão dos

pares, e por formas intrínsecas de motivação. “[...] Nós trocamos segurança por autonomia”. (FLORIDA, 2011, p. 13, grifos do autor)

Nossa leitura sobre essas mudanças estruturais vai num sentido oposto, como dito anteriormente. As alterações no campo do trabalho seriam mais um desdobramento da resposta às crises do modo de produção capitalista tal qual se estruturava em sua fase fordista do que uma alteração causada pela ascensão de um grupo social específico. Nesse sentido, a narrativa construída por Florida, que aqui tomamos como síntese do discurso de muitos dos autores pró-criatividade, se apresenta como um discurso de naturalização e legitimação de padrões neoliberais no campo do trabalho e da cultura, operando a partir destas novas categorias ligadas à criatividade. Desta feita, a consolidação de um modelo nativo da temática da criatividade como ativo econômico não pode ser produzido à revelia de exposição das contradições de suas fontes “originais”, em especial quando estas naturalizam as formas flexíveis de abordagem da relação capital/trabalho.

Portanto, se as políticas de cultura produzidas em razão de Estado assumem a gramática da economia criativa e trazem consigo o discurso da promoção de marcos legais adequados à realidade da produção cultural brasileira, como são as da SEC e do MinC, estas não podem abrir mão desta leitura estrutural da maneira como o trabalho se (re)organiza na contemporaneidade – de maneira flexível, precária, por meio de terceirizações e contratos temporários – e, além da leitura, da proposição de políticas de enfrentamento a estas questões. A existência dessa lacuna relacionada ao trabalho cultural – que, inclusive, escapa ao escopo da economia criativa, sendo geral no campo das políticas culturais – pode denotar uma adequação a estas mudanças, o que se apresenta como um claro risco aos já precarizados trabalhadores da cultura.

Apontamentos e considerações finais

Propomos iniciar neste trabalho um debate entre as dimensões econômicas do campo organizacional da cultura e seus rebatimentos para

o trabalho cultural. É possível afirmar que as relações entre cultura e economia alteraram-se com alguma radicalidade na última década, em parte por sua correlação com a fase flexível do capital e com as suas emanações à esfera do trabalho. No caso do capitalismo periférico brasileiro, esta transição ora exposta não se fez de imediato no campo cultural, e, embora se imiscua no poder de decisão do Estado, ainda não se fez por completar-se.

De certa forma, o conjunto aqui consagrado das perspectivas entre cultura e desenvolvimento encontrou amplo espaço para generalizar-se. Se durante os anos 1990 até o início dos anos 2000 imperava o conjunto de gastos públicos correlacionados às leis de renúncia fiscal como sendo o aparente fim da história institucional, de alguma maneira encontra-se hoje um cenário de maior complexificação.

Procuramos ilustrar esta concepção afirmando que a simplificação do “neoliberalismo como equivalente imediato à redução do Estado” pode por vezes nublar as contradições específicas às quais os trabalhadores da cultura serão submetidos. Para tal, incorporamos ao debate ora proposto uma brevíssima análise de questões referentes à dimensão do trabalho cultural a partir da atuação da Secretaria de Economia Criativa. É necessário esclarecer que as dimensões da flexibilização do trabalho e de sua naturalização não prescindem do fato de serem geradas no interior das práticas institucionais para generalizar-se, e, igualmente, podem generalizar-se ainda que à despeito das intenções dos atores institucionais.

O que nos chamou atenção neste primeiro momento é a aproximação imediata da temática da criatividade com a do trabalho cultural. Parece-nos razoável afirmar que a inclusão social serve como referência a certa memória institucional amplamente consagrada entre os agentes culturais – em virtude da experiência das gestões anteriores no MinC – e que, ao apoiar-se nesta concepção, buscou-se conquistar algum grau de legitimidade para estas políticas. É necessário dizer, entretanto, que o capital tem ampla capacidade de transformar em sofismas certas

categorias que expõem como as desigualdades estão estruturalmente inseridas no tecido social. Posteriormente subtraídas de sua função original, podem vir a servir como mediadoras de situações de precariedade. Neste caso, esta operação discursiva reduz as críticas e as condições de mimese de experiências não nativas, ainda as que procuram radicalizar dimensões flexíveis do trabalho cultural. Como dito, ao não explicitar que o debate cultura/economia/trabalho será consolidado como uma oposição imediata ao conjunto neoliberal, é possível supor, por exemplo, que a menção a marcos legais para a economia criativa não se fará tendo como primado a proteção ao trabalho, necessariamente.

De certa maneira, esta lacuna, uma espécie de “nublamento” no que diz respeito à proteção ao trabalhador cultural, se relaciona com certos princípios presentes no novo-desenvolvimentismo em voga no Brasil após os anos 2000. Dentre estes, a busca pela formalização empregatícia por meio de empreendimentos individuais – que será central nas políticas brasileiras até o presente momento – encontra na economia criativa um cenário de ampla receptividade. Entretanto, supõe-se aqui que no decorrer deste artigo não se sobreponha nenhuma inocência em retornar às condições de repartição do produto social tal como visto em parte da chamada sociedade salarial. O que se pretende é expor a necessidade de ampla interpelação da relação entre as ideias construídas pelos teóricos do capital humano e sua transposição à materialidade específica do trabalho cultural.

Assim, buscou-se aqui explanar que as relações entre a economia e a cultura, de forma ainda mais radical quando convocadas à emergência da profissionalização, só podem ser produzidas sob a compreensão das contradições da ordem social de reprodução do capital. O que revela, portanto, que no atual estágio das relações políticas brasileiras, que claramente expõe a fragilidade à qual os trabalhadores veem-se reduzidos em seus direitos, o campo cultural não pode prescindir de debater a questão.

Referências

- BARBALHO, A. *Relações entre Estado e cultura no Brasil*. Ijuí: Unijuí, 1998.
- BENHAMOU, F. *A economia da cultura*. Cotia, São Paulo: Ateliê Editorial, 2007.
- BOLAÑO, C. *Indústria Cultural: informação e capitalismo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.
- BRAGA, R. O trabalho na trama das redes: para uma crítica do capitalismo cognitivo. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, v. VI, n. 3, Aracaju, 2004.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Programa para o Desenvolvimento Cultural do Brasil. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2006
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 - 2014*, Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2011.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Economia Criativa: Relatório de Gestão - 2011/2012 janeiro a agosto de 2013. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2013.
- CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Edusp, 2000.
- CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Luiz E. et al. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 1997.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, S. de S. G. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e Empreendedorismo. *Educação e Realidade*, v. 34, n. 2, maio/agosto 2009. p. 171-186, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/8299>>. Acesso em: 23 mar. 2015.
- COUTINHO, C. N.. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaio sobre idéias e formas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

- DÓRIA, C. A. *Os federais da cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.
- FLORIDA, R. *A ascensão da classe criativa*. Porto Alegre, RS: L&PM, 2011
- FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- HARVEY, D. Neoliberalismo como destruição criativa. *Interfacehs: Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade*, São Paulo, v. 2, p. 1-30, 2007. Disponível em: <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfaceHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- KRÄTKE, S. The new urban growth ideology of “creative cities”. In: BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. *Cities for people, not for profit: An introduction*. Londres, Nova Iorque: Routledge, 2012.
- LAZZARATO, M.; NEGRI, A. *Trabalho imaterial*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.
- LÓPEZ-RUIZ, O. J. *O consumo como investimento: a teoria do capital humano e o capital humano como ethos*. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 14, n. 2, p. 217-230, jul./dez., Londrina, 2009.
- MELLO, J. M. C. de. *O Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas: Unicamp, 1998.
- OLIVEIRA, F. de. *O Estado e a exceção ou o Estado de exceção?*. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1. Rio de Janeiro: ANPUR, 2003.
- OLIVEIRA, F. de. *O surgimento do antivalor*. *Capital, força de trabalho e fundo público*. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 22, p. 8-28, 1988. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/300>>. Acesso em: 12 fev. 2015.
- ORTELLADO, P. *A economia criativa e a economia social da cultura*. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.gpopai>

org/ortellado/2011/04/a-economia-criativa-e-a-economia-social-dacultura/> Acesso em: 13 out. 2014.

POSSAS, M. *O projeto teórico da 'Escola da Regulação'*. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 21, p. 195-212, 1998. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/v1/contents/view/321>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

REIS, A. C. F. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura*. Barueri: Manole, 2007.

Brasil Criativo e Brasil sem Miséria: um encontro possível?

*Tereza Ventura**

Os manuais de políticas públicas tem em comum a assertiva segundo a qual o ciclo de uma política e o conjunto de práticas e ativismos sociais que lhe dão vida vão muito além da sua formulação. A inscrição da cultura como uma política de interesse público é um processo complexo, tendo em vista a sua fragilidade na agenda pública. As políticas públicas são esferas que visibilizam demandas e lutas ocultas que lograram se deslocar da vida privada para a vida pública. Este deslocamento inscreve processos de luta, de formação de consenso e de legitimação entre grupos que disputam por recursos distributivos e por poder. A consolidação de uma política

* Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) com estágio Pós-Doutoral no Programa de Políticas Culturais e Privatização da Universidade de Nova York e no Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt. Linha de pesquisa cultura, justiça social, teoria crítica e desigualdade.

pública envolve processos legislativos e de pactuação entre partidos políticos, interesses do mercado, arranjos institucionais, mecanismos de coordenação e, sobretudo, a participação da sociedade. No entanto, a complexidade destes processos não nos impede de trabalhar nos termos da análise da perspectiva conceitual do seu planejamento, e não da sua execução. A esfera pública que estruturou o debate sobre os direitos culturais e a vocalização dos diferentes segmentos culturais se consolidou a partir das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, realizadas a partir da posse do governo Lula em 2003. Os dispositivos institucionais que orientam esse debate público ainda estão em curso, e parte deles foram sistematizados durante o governo de Dilma Rousseff. Os marcos normativos desta perspectiva doutrinária estão ancorados no Plano Nacional de Cultura (Lei nº 1.2343, aprovada em dezembro de 2010) e na implantação do Sistema Nacional de Cultura (Emenda Constitucional nº 71/2012) de gestão compartilhada.

Segundo a definição do Plano Nacional, a cultura deve ser “entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. Ela deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética.” (BRASIL, 2010, p. 8)

Durante o governo Dilma, a orientação para a consolidação institucional e jurídica da cultura se construiu através da inserção dos dispositivos culturais na agenda de desenvolvimento social e econômico por meio do Plano Brasil Criativo.

Tal agenda busca estruturar as políticas culturais às orientações doutrinárias do novo-desenvolvimentismo no que diz respeito a garantir o controle do Estado acerca dos processos de transferências de renda, empregabilidade e de incentivo ao crescimento econômico. Entre os principais programas de desenvolvimento da agenda governamental de Dilma Rousseff se encontram o Brasil sem Miséria e o Brasil Maior. O primeiro se pauta por uma ampla política de garantia de direitos, proteção social e de superação da pobreza, e tem como público aproximadamente 40% da população brasileira.¹ O segundo defende uma

agenda de valorização de competências e competitividade para áreas de tecnologia e inovação.

Brasil Criativo

O Plano Brasil Criativo foi construído sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Tratava-se, segundo a ministra da Cultura Ana de Hollanda, de “retomar o papel do MinC na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento”. (BRASIL, 2011)

Em seu discurso, a ministra enfatizou a ambição de reposicionar o MinC no governo federal na construção de modelos de formação e capacitação exclusivos para a economia da cultura. A ministra da Cultura Ana de Hollanda, ao anunciar o Programa Brasil Criativo, tornava pública a sua pactuação com o Programa Brasil Maior e com o Brasil sem Miséria.

Ao planejarmos, através da SEC (Secretaria de Economia Criativa), um ‘Brasil Criativo’, queremos acentuar o compromisso do Plano Nacional de Cultura com o Plano Brasil sem Miséria, através da inclusão produtiva, e com o Plano Brasil Maior, na busca da competitividade e da inovação dos empreendimentos criativos brasileiros. Que esse documento simbolize um marco para o reposicionamento da cultura como eixo de desenvolvimento do país. (BRASIL, 2011, p. 4)

O Ministério da Cultura assinou um termo de cooperação com o Ministério do Desenvolvimento pelo qual seriam implementados 27 Arranjos Produtivos Locais (APLs) através dos quais se entrelaçaria a cultura com a inclusão produtiva. O Brasil Criativo, segundo a ministra, se destacaria pela ambição de uma agenda integrada às políticas de desenvolvimento econômico e cultural dos diferentes territórios nacionais e não por uma agenda integrada ao discurso internacional de celebração de uma economia criativa. As propostas dos projetos deveriam

estar enquadradas na categoria de Arranjos Produtivos Locais (APLs) Intensivos em Cultura, utilizada pela Secretaria de Economia Criativa.

O plano Brasil Criativo, em sinergia com o Brasil sem Miséria, buscava articular o crescente reconhecimento das minorias à construção de escalas de economia criativa de tipo étnico, identitário e cultural. A inclusão na categoria dos APLs pressupõe a constituição prévia de aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com o foco em atividades dos setores culturais. A proposição dos territórios criativos permite estruturar as iniciativas de formalização e profissionalização às vocações e cadeias produtivas locais.

O Brasil sem Miséria

O plano Brasil sem Miséria reforçou a visibilidade institucional do público atendido pelo sistema de cadastro único do programa social. Em consonância com o Programa Bolsa Família, os marcos conceituais do Brasil sem Miséria se pautam pela extensão de políticas federalizadas de direitos de bem-estar social, entre os quais se incluem educação, saúde, segurança alimentar, direitos culturais e de acesso aos recursos de infraestrutura básica, como água, moradia e energia elétrica. Neste quadro conceitual, a pobreza é apresentada como um fenômeno múltiplo, que engloba, além da renda, a privação dos indivíduos ao exercício dos direitos e das oportunidades socioculturais de desempenho e uso de seus atributos e capacidades. Buscava-se, a partir de um conceito ampliado de pobreza e de um amplo esforço de coordenação municipal e estadual, a constituição de um modelo institucional sistêmico que reconhece os aspectos multidimensionais do seu público a partir de um sistema de busca ativa. O modelo de Busca Ativa se pauta, fundamentalmente, num pacto de coordenação do Estado com os municípios e representantes das comunidades locais, através das quais se localizam grupos e se implementam políticas direcionadas às populações específicas que não acessam recursos públicos. Esse recurso se fortalece

através da sinergia institucional entre órgãos de defesa dos direitos humanos, políticas de promoção da igualdade racial e de diversidade cultural e da intensa mobilização dos movimentos sociais proporcionada pelas conferências nacionais de políticas públicas.

O sistema de busca ativa possibilita a combinação entre um atendimento focal de políticas universalizadas e um mapeamento das necessidades específicas construídas a partir de parcerias com os diferentes municípios. Trata-se de um recurso que possibilitará um entendimento mais profundo sobre a vida cotidiana e os diferentes públicos que inscrevem a complexidade social brasileira. Por meio do Busca Ativa, o Brasil sem Miséria, através de centros de assistência social, realiza oficinas de treinamento de pessoal e de mobilização, em que se debate acerca das formas de abordagem social e individual de grupos diferentes entre si, resultando numa relação direta do Estado com os municípios e os segmentos marginalizados. Tal procedimento, na medida em que trazer para o domínio político a especificidade dos contextos e da relação entre a desigualdade econômica e o pluralismo cultural e social brasileiro, poderá adquirir uma densidade institucional inédita nas políticas públicas. O contato direto e a classificação diferenciada dos grupos atendidos, embora inscritos numa política focalizada, resultaram de abordagens locais, visitas às famílias, entrevistas e coleta de informação das diferenças culturais, territoriais e sociais entre os grupos para o desempenho da política. Neste sentido, a vida cotidiana torna-se o indicador qualitativo que media o sentimento da privação econômica e traz à tona valores e dinâmicas morais e culturais que permitem uma articulação com indicadores econômicos.

Por outro lado, o modelo de desenvolvimento do Brasil sem Miséria, em consonância com a agenda internacional, deve combinar proteção social com modelos de acesso à renda mínima e elaboração de formas de contribuições sociais desvinculadas da condição salarial. Trata-se de um modelo de desenvolvimento que busca extrair contrapartidas sociais a partir do estímulo a iniciativas empreendedoristas pautadas

em vocações, habilidades e valores simbólicos que possam validar uma nova estrutura ocupacional. Ainda que pautado na construção de ativos econômicos, este modelo corrobora a visão, amplamente colocada na literatura acadêmica, de que a pobreza não se fundamenta apenas pela carência de renda. (IVO, 2004; LAVINAS, 2003; TELLES; 2001)

O governo federal espera ampliar o acesso dos grupos sociais específicos às oportunidades de formação profissional associadas às vocações locais por meio de iniciativas focalizadas na inserção produtiva, educação, disponibilização de microcréditos e formação de competências. Neste sentido, junto ao programa de desenvolvimento foi instituído pela Lei nº 12.513, de 26/10/2011, o Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. A perspectiva fundamental desta iniciativa é de reconstruir a inserção produtiva numa sociedade pós-salarial e enfrentar o desafio da precarização das condições laborais. O público-alvo do Pronatec são os beneficiários dos programas de transferência de renda, jovens pobres, comunidades rurais, povos indígenas e quilombolas e mulheres.

Pronatec Cultura

Na proposta do programa Brasil sem Miséria, as comunidades tradicionais e produtores culturais têm acesso contínuo aos cursos e projetos de educação profissional oferecidos pelo Pronatec. Neste contexto, a complementação entre o sistema do Busca Ativa, através da localização e identificação de grupos específicos, e o Pronatec pontua um processo institucional que busca interferir na produção social de valor e na relação entre práticas populares, renda e inclusão social, ou seja, capital e trabalho. A lei do Pronatec foi criada com a ambição de expandir educação profissional para municípios diversos, e prevê a oferta de bolsas de estudos, além de uma parceria com o sistema S (SENAI, SESC e SESI).²

Na perspectiva do plano Brasil Criativo, a inclusão social e a formação de competências devem estar integradas às condições sociais

e culturais específicas dos grupos. Pois neste processo de formação e reconhecimento de competências, o conteúdo simbólico valorativo do bem produzido prescinde de um modelo específico de produção que pode ser artesanal, subjetivo, cooperativo e digital. A formalização, profissionalização e expansão dos meios de qualificação e reconhecimento dos trabalhadores culturais é uma reivindicação social presente nas conferências nacionais de cultura e foi sancionada pelo Plano Nacional de Cultura em 2010, em consonância com o Ministério da Educação e o Plano Nacional de Educação.

O Pronatec Cultura teve início somente em 2013, sendo que sua inclusão recente e ainda precária não permite uma avaliação de seus resultados. O programa está diretamente articulado à competência dos municípios em mobilizar e selecionar o público-alvo e disponibilizar equipamentos.

Entre os cursos mais procurados pelos municípios estão os de agente cultural, artesão de artigos indígenas, artesão de bijuterias, pintura em tecido, bordado à mão, produção cultural, design, costureiro, desenhista de moda, disque-jôquei, editor de vídeo, editor de projeto visual gráfico, fotógrafo, figurinista, maquiador cênico, modelista, músico de banda, operador de câmera, operador de computador e organizador de eventos.

Segundo dados recentes (BRASIL, 2014), na perspectiva de públicos específicos do Pronatec Brasil sem Miséria, 48% tem entre 18 e 29 anos, e 68% são mulheres negras e pardas. O público diferenciado trazido pelo Busca Ativa é composto, majoritariamente, por famílias extrativistas, quilombolas, ribeirinhas e indígenas. Contudo, não existe ainda um programa do Pronatec Cultura voltado para estas comunidades, ainda que o diferencial deste público sejam as tradições culturais e linguísticas. A proposta inicial dos APLs pressupunha uma dinâmica de desenvolvimento territorial que interligaria um planejamento específico, processos de formação profissional, condições e vocações locais à inclusão produtiva. Neste sentido, está em jogo a qualificação do conteúdo cultural das práticas e dispositivos simbólicos locais, no sentido

de promover a sustentabilidade econômica e a integração nacional dos diferentes territórios e suas contribuições culturais.

A cultura tem sido reconhecida como um ativo intangível para a revolução cultural digital, assim como o aço e o ferro foram para a Revolução Industrial. Construída como o elemento que cria o valor de troca, a cultura se articula à economia, ao marketing empresarial, ao turismo e à qualificação do tecido urbano. O avanço das tecnologias digitais de comunicação e de informação deslocou o conceito tradicional de valor de troca como valor que é agregado ao produto por meio da exploração do trabalho físico, quantificado no tempo e no espaço. Na era digital, a cultura vai refletir a dinâmica imaterial das relações de produção de valor, cujos conteúdos comunicativos, cognitivos, simbólicos, informacionais e imaginários conferem aos bens e serviços o caráter distintivo de mercadoria. É o conteúdo cultural do bem produzido, seja ele material ou simbólico, que vai garantir o ciclo da sua produção, circulação e consumo. Um forte exemplo é a culinária étnica. Neste sentido, o conteúdo cultural que se quer produtivo não se separa do reconhecimento das relações culturais e sociais, do conjunto do cotidiano e dos valores, das redes e vínculos sociais que lhe dão vida.

O Brasil Criativo

O convênio do Brasil Criativo com o Ministério do Desenvolvimento Social, segundo Cláudia Leitão, foi pautado nas seguintes estratégias: o primeiro eixo é o mapeamento da informação das cadeias produtivas, com o diagnóstico de territórios criativos, de vocações regionais, para a formulação de políticas públicas; o segundo eixo é a capacitação técnica para a gestão de negócios criativos, com a formação de gestores, do artesanato à cultura digital; e o terceiro eixo é a promoção e difusão desses empreendimentos em feiras, rodadas de negócios, etc.

Defendia-se uma política estruturante e inclusiva em sinergia com o desenvolvimento territorial e com os profissionais criativos que há no Brasil. (BRASIL, 2011) O plano Brasil sem Miséria estabeleceria para o plano Brasil Criativo os aportes a partir dos quais públicos específicos, vocações e habilidades serviriam de insumos para uma inclusão produtiva. Segundo o plano Brasil Criativo: “O objetivo é fortalecer a Economia Criativa Brasileira e inserir os segmentos criativos nas estratégias governamentais para o desenvolvimento do país numa ampla política interministerial”. (BRASIL, 2011, p. 9) De forma alinhada com o eixo da inclusão produtiva do plano Brasil sem Miséria, o Brasil Criativo propunha criar modelos de empreendedorismo e negócios para os diferentes territórios criativos. O desenho desta política previa o aumento da empregabilidade no setor cultural associado à formação profissional e à formalização de empresas de comercialização de bens e serviços culturais inseridos em arranjos produtivos locais.

De um lado, o programa Brasil sem Miséria do governo Dilma enfrenta a vulnerabilidade econômica e a marginalização de grupos sociais e, de outro, através do Brasil Maior, consolida as competências, habilidades e desempenhos competitivos necessários ao crescimento. O Brasil criativo dialoga com os dois programas, seja na formação e na localização de competências criativas ou no apoio governamental às incubadoras de indústrias criativas. Tratava-se de institucionalizar uma “Política cultural nos marcos conceituais das estratégias de desenvolvimento”. (BRASIL, 2011, p. 8)

Segundo o programa divulgado pelo MinC, “a parceria com o Brasil sem Miséria envolve a formação para competências criativas voltadas para a inclusão produtiva da juventude, inserida no mapa da pobreza, a partir de atividades criativas e vocações locais”. (BRASIL, 2011)

Busca-se articular a pobreza à classificação das diferentes contribuições e escalas de produção cultural das comunidades, dentro de um programa que tem como público-alvo setores da população isolados das políticas públicas. No entanto, esta clientela ainda inclui, segundo

o MDS, 40% da população brasileira. Ou seja, 40% da população brasileira preenche os indicadores de pobreza, indigência e desigualdade. Deste público, 73% são mulheres, entre as quais 80% são negras, 48% tem entre 18 e 29 anos, incluindo também 9.967 famílias de quilombolas e 5.000 indígenas. (BRASIL, 2013)

Revela-se, assim, um equacionamento caro às políticas de desenvolvimento: a sua relação com a diversidade cultural. O programa Brasil Quilombola já tinha divulgado que 79,78% de sua clientela vivia nos limites da linha da pobreza. Contudo, nenhum programa Pronatec de inclusão produtiva foi lançado para este público. É possível que com a criação de uma Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural (Sefac) essa agenda se torne uma prioridade na interface entre diversidade cultural, educação e economia.

A equação entre diversidade cultural e o programa de desenvolvimento tende também a se fortalecer com a institucionalização da Política Nacional de Cultura Viva (Lei nº 13.018/2014), uma vez que torna possível para as comunidades a implementação de Pontos de Cultura através da sua participação no cadastro único.

Parte substantiva da clientela do programa Brasil sem Miséria é composta por comunidades de terreiros, indígenas, tradicionais e quilombolas, mulheres negras e jovens. O sistema de cadastro único e de Busca Ativa possibilitou uma equação inesperada entre categorizações culturais, classes sociais e economia no Brasil, embora os relatórios do Brasil sem Miséria não tragam qualquer referência à implantação de políticas de inclusão produtiva através da cultura. Pode-se extrair deste programa a visibilidade dos diversos regimes de desigualdade e de diferenciação social articulados às dinâmicas culturais. Em contraste com a categorização formal da pobreza e da miséria, os valores culturais podem ser pensados como uma esfera passível de preencher uma incorporação legítima de diversas minorias sociais, configurando um modelo que associa a diversidade cultural ao processo de reconhecimento e distribuição de recursos de inserção social. Essa perspectiva

está presente no projeto Brasil Criativo, na visão de Claudia Leitão: “[...] seja na produção de vivências ou de sobrevivências, a diversidade cultural vem se tornando o ‘cimento’ que criará e consolidará, ao longo desse século, uma nova economia”. (BRASIL, 2011, p. 20)

Contudo, as afirmativas de Leitão permitem integrar o plano Brasil Criativo numa visão que naturaliza a relação entre economia e cultura. A afirmação de que a nova economia cresce “graças à sociedade do conhecimento e das novas tecnologias” adota como pressuposto que esta economia, pautada na profusão de tecnologias de informação e de multimídia, está ao alcance de toda a sociedade. Pelos dados do IBGE, apenas 41% da população brasileira tem acesso aos serviços de tecnologia digital, já o plano Brasil sem Miséria revelou que 40% da população está cadastrada em serviços de proteção social. O plano Brasil Criativo “não propõe quantificar e qualificar a economia da cultura porque ele aposta na convicção essencial de que economia é cultura”. (BRASIL, 2011, p. 20)

Segundo Claudia Leitão, um país sem miséria só pode ser construído a partir da inserção da diversidade cultural como recurso essencial para a formulação de políticas públicas. (BRASIL, 2011, p. 20)

Contudo, o processo decisório de trazer as competências e expectativas do tecido social para os marcos de regulação política exige o conhecimento da realidade que se busca interferir.

Quem são os atores e recursos que preenchem a categoria da diversidade cultural brasileira? Que conteúdos culturais, territoriais e simbólicos a compõem? A que valores sociais e econômicos eles apontam? E qual o seu lugar na hierarquia entre as categorias culturais e classes sociais no mercado de bens simbólicos e nas relações cotidianas? A miséria é um fenômeno multifacetado que se articula tanto à posição na estrutura social, à exclusão de direitos, quanto ao pertencimento grupal e à vivência da pobreza. Neste sentido, a relação entre a pobreza e a diversidade cultural implicará na desconstrução da diversidade como um sistema simbólico generalizante. A pobreza está relacionada

ao modo de vida local e às experiências vividas por meio da cor da pele, do pertencimento de gênero, de território, das relações de violência e suas reverberações na própria psique humana. Como integrar essas perspectivas simbólicas e econômicas na relação entre classe e cultura? Como transformar esses elementos em indicadores de políticas públicas culturais? A perspectiva cultural inevitavelmente requer o uso de métodos qualitativos. Tal abordagem implica uma incursão na vida cotidiana através de levantamentos etnográficos, histórias de vida, entrevistas, debates e narrativas existenciais, trazendo para o conjunto de indicadores os elementos autorreflexivos dos próprios grupos que se quer atingir. (ARZATE, 2007) Qual seria a dimensão vivencial da pobreza para os grupos quilombolas, indígenas, mulheres negras, brancas e comunidades tradicionais?

A proposta de um alinhamento das políticas culturais com um modelo de desenvolvimento que se pauta pelo equilíbrio entre crescimento econômico e políticas sociais envolve processos decisórios acerca de instrumentos que possam sistematizar informações concretas sobre as atividades econômicas relacionadas à cultura, ou seja, às atividades que se adequam às demandas do capital. Contraditoriamente, as diretrizes governamentais, a contribuição do Brasil Criativo e do Pronatec adviria, exatamente, da sua perspectiva *qualitativa*, no reconhecimento social dos valores que permeiam os diferentes modos de vida. O Brasil Criativo traria como indicador o processo que Paugam designou como de desqualificação social. Segundo ele, a dinâmica econômica não está associada à carência de renda, mas às identidades subalternizadas marcadas pelo status de inferioridade, que muitas vezes é reforçado pelos programas de proteção social a elas dirigidos.

Ao contrário da perspectiva naturalista defendida pelo MinC de que “economia é cultura”, a legitimidade da cultura nesta agenda ainda depende dos dispositivos que permitem antecipar uma interpretação de seus ativos simbólicos em termos econômicos. Resta à diversidade cultural subsidiar com ativos econômicos a construção da política, sob

o risco de não alcançar a legitimidade necessária ao seu alinhamento ao programa de governo. Em outras palavras, neste modelo os arranjos institucionais de impacto no setor cultural dependem das informações que quantifiquem a escala de participação da cultura como ativo de empregabilidade e geração de renda. Com este objetivo, o Ministério da Cultura realizou uma parceria com o IBGE para a construção de uma conta satélite da cultura.

A aplicação do conceito de diversidade cultural no Brasil sem Miséria

A implementação do sistema de Busca Ativa demonstrou o equacionamento da dimensão simbólica e institucional da ideia de igualdade, pobreza e diferença. A partir desta iniciativa, o Ministério de Desenvolvimento Social realizou um plano de trabalho para classificação e identificação dos Grupos Populacionais Tradicionais Específicos (GPTE) afetados pela pobreza. São considerados GPTE: indígenas, quilombolas, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades de terreiro, ribeirinhas, assentados da reforma agrária e moradores de rua. O diagnóstico das caracterizações socioculturais das populações atendidas resulta de uma estratégia de cadastramento diferenciado, que envolveu ao lado da construção de um sistema de entrada de dados um trabalho específico de identificação e contato direto com os grupos. Com este trabalho foram acrescentadas nesta categoria 1,26 milhões de famílias. Trata-se de públicos diferenciados não identificados unicamente pela condição de pobres. Resta considerar de que forma, para este público, seus valores e perspectivas podem ser incorporados às iniciativas políticas que justifiquem também uma reconstrução social de suas categorizações culturais.

O relatório do BSM visibilizou a importância da esfera cultural na compreensão da forma pela qual dinâmicas simbólicas, diferenças

culturais e econômicas se interpenetram tanto na reprodução como na correção da violência e da desigualdade.

Na perspectiva desenvolvimentista revelada pelo Brasil sem Miséria, a pobreza e a desigualdade ocultam uma complexidade de distinções de corte étnico, cultural, de gênero, sexualidade, faixa etária, estilos de vida, religião, classe social e de território que foram classificadas por um sistema único e alinhadas à esfera pública do Estado. O aprofundamento desta perspectiva permitiria minimizar os efeitos de uma política de “gestão estratégica da pobreza” e de caráter compensatório do processo estrutural de exclusão e vulnerabilização social.

O cadastro do Busca Ativa introduziu instrumentos que permitem ao Estado instituir políticas através de uma abordagem dos diversos regimes de entrelaçamento entre as categorias sociais e as classes, entre as dinâmicas locais e regionais, e, particularmente, as confluências entre processos identitários e os diferentes recursos de estratificação social. Contudo, ainda são instrumentos técnicos de mensuração da relação pobreza, diversidade e desigualdade. O PBSM disponibilizou mecanismos de coordenação federal a partir da qual o Estado adquire condições sistêmicas de atingir os diferentes territórios nacionais através da busca da uniformização dos serviços públicos básicos. Se o programa PBSM buscou uniformizar direitos sociais, educacionais, culturais e básicos, como acesso a água e luz, em consonância aos programas de transferência de renda, como PBF e o Bolsa Verde, o Brasil Criativo pode traduzir as classificações e as potencialidades dinâmicas de diferenciação cultural como extensão dos direitos culturais e de inclusão produtiva. Tais diferenciações são pensadas no quadro conceitual do Brasil Criativo como insumos, cimento da diversidade cultural. As comunidades culturais ganham força como públicos específicos de políticas em contraste com modelos generalizantes voltados à população carente ou aos cidadãos brasileiros.

Neste sentido, no Brasil Criativo, a miséria e a ausência do letramento contrastam com uma rica herança cultural e linguística, seja dos

indígenas, escravos alforriados, dos povos de terreiros, extrativistas, ciganos e populações tradicionais cujo enraizamento cultural é considerado como ativo simbólico e econômico para possíveis Arranjos Produtivos Locais (APLs).

No entanto, é necessário uma pesquisa empírica de avaliação das condições municipais, da potencialidade econômica, dos instrumentos legais e normativos de implementação desse modelo de política. É fundamental combinar políticas territoriais de desenvolvimento com as políticas de transferência de renda. Muitos municípios não dispõem de secretarias apropriadas, infraestrutura digital ou de um quadro profissional para gestão de sistemas de informação e coleta de dados e disponibilidade de contrapartida orçamentária. (LAVINAS, 2002) Por outro lado, a marginalização das populações específicas decorre da negligência, do racismo institucional dos agentes públicos e da ausência de padrões de participação decisória e de representação dos grupos subalternos junto às prefeituras.

Diversidade cultural: Brasil Criativo e o Brasil sem Miséria

O PBSM e o plano Brasil Criativo permitem estruturar os pilares de uma política de longo alcance na direção da maior representatividade da complexidade social e cultural brasileira. Tal representatividade deve superar o imperativo da diversidade cultural e permitir novas dinâmicas de convivência social, como relações sociais diferenciadas em que o reconhecimento de culturas, perspectivas sociais, articulações teórico-cognitivas, discursivas e posicionamentos estruturais estejam ancorados em políticas específicas que assegurem a legitimidade de grupos minoritários. (YOUNG, 1990) A desigualdade entre os grupos identitários deveria ser tratada não apenas em sua dinâmica histórica e cultural, que se mantém desde os tempos coloniais, mas a partir de posicionamentos estruturais.

Os marcos de orientação destas políticas não seriam as identidades culturais essencializadas em programas de desenvolvimento e de assistência social. Mesmo porque, do ponto de vista econômico, político e cultural, as populações tradicionais ou afrodescendentes, quilombolas, ribeirinhas ou indígenas são heterogenias internamente e podem ser agrupadas por lógicas de pertencimento ou de descendência.

O reconhecimento da heterogeneidade interna aos grupos permite uma interpretação não determinista da relação entre identidade pessoal, práticas culturais, instituições e economia. (HONNETH; 1994) Não existe uma dependência orgânica do indivíduo em relação ao grupo, as relações de reconhecimento e autopertencimento são reflexivamente e discursivamente construídas, portanto, passíveis de uma revisão.

O PBSM está pautado no desafio de combinar políticas seletivas e universais, no sentido de colocar o Estado ao alcance da população marginalizada e ao mesmo tempo fortalecer o exercício dos direitos sociais, culturais e políticos das minorias. Neste quadro conceitual, somente as políticas de ordem compensatória influenciam na dinâmica material e legal de implementação dos direitos de participação decisória e deliberação acerca de políticas.

No entanto, a transferência de recursos deve estar acompanhada de uma discriminação positiva dos grupos específicos, na ordem da representação, cuja diferença se dá também no nível da capacidade técnica, econômica, discursiva e simbólica, no sentido de garantir o acesso igual ao exercício do direito de participação.

A implantação do PBSM prevê a perspectiva de uma gestão partilhada entre os entes federativos, associada à implantação do Sistema Único da Assistência Social – o SUAS –, com mecanismos de participação da sociedade civil. Este também é o caso das políticas públicas de cultura, cujo plano nacional prevê a implantação do Sistema Nacional de Cultura, através do qual um pacto federativo articula a transferência de recursos e a participação da sociedade civil por meio da representação em conselhos locais e planos estaduais e municipais.

A referência conceitual dos sistemas nacionais permite pensar uma dinâmica de coordenação política inovadora entre as minorias, a distribuição dos recursos e a participação social. No entanto, em regimes compensatórios de desigualdade, incorre-se no risco de condicionar as políticas ao público-alvo. Estudos sobre a relação entre políticas públicas, etnicidade, raça, gênero e classe têm chamado atenção para os riscos de minimizar a desigualdade entre classes sociais e de naturalizar a relação entre diferenças de classes. (COSTA, 2012; FRASER, 2001) A consolidação de políticas públicas orientadas apenas pela ascendência cultural e assistência social coloca em risco os padrões universais da cidadania e o debate mais amplo sobre as causas da pobreza.

É o caso, por exemplo, do atendimento específico através do Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) aos quilombolas, indígenas e mulheres, confirmando uma relação entre identidade e assistencialismo. O mesmo se dá em relação ao benefício do Programa Bolsa Família (PBF), que associa a identidade feminina à função da maternidade e da reprodução da família. Embora reconheça a desigualdade de gênero na responsabilidade da educação dos filhos, o benefício do Bolsa Família não incentiva a mulher na busca da autonomia e do ingresso no mercado formal de trabalho.

Os debates sobre a relação entre políticas que focalizam diversidade cultural, estratificação e classes ainda são recentes entre nós. Conquistas constitucionais e jurídicas acopladas às políticas de ação afirmativa necessitam de uma escala temporal para uma avaliação de seus resultados na estrutura da desigualdade. No entanto, a implementação de constrangimentos legais não altera a lógica de convivência social e intercultural que sustenta a discriminação.

As diferenciações de classe e a discriminação não são visibilizadas no campo das práticas culturais, muito pelo contrário, nas rodas de samba e capoeira, nas festas tradicionais, na culinária, no hip-hop, na apreciação e no consumo da arte de rua e popular, no lazer, as classes se misturam e se assimilam em igualdade. (SANSONE, 2004)

No entanto, o mesmo não se dá nos índices de distribuição de renda no acesso aos direitos de educação, moradia, assistência jurídica, bem como de representação política, como prova a exclusão social que sofre o público do Brasil sem Miséria.

Os regimes de convivência social e cultural pacíficos coexistem com os padrões diferenciados de estruturas de assimilação e de exclusão das políticas de bem-estar social. Neste sentido, não cabe às políticas públicas regular as formas de convivência cultural, mas corrigir as estruturas que impedem o acesso aos padrões do bem comum. A consolidação de políticas públicas orientadas apenas pela ascendência cultural coloca em risco os padrões universais da democracia, na medida em que não alteram tais estruturas de exclusão e assimilação.

Ao construir modelos de combate à desigualdade e incluir grupos populacionais diferenciados, o Brasil sem Miséria contribui para desconstruir uma visão única da pobreza e avança no reconhecimento de sua dinâmica sociocultural. No entanto, o reforço à racionalidade econômica pautada no imperativo da integração ao mercado, seja como consumidor ou empreendedor, deixa na sombra a correção dos regimes diferenciados das desigualdades estruturais.

O dilema é que ações públicas focalizadas constituem-se em programas, e não em direitos ou em políticas de Estado, sendo, portanto, afetadas pelos ajustes econômicos, crises políticas e contingenciamentos financeiros. (IVO, 2004)

Cultura como política, mercado e inclusão

O debate entre os especialistas em educação sobre o Pronatec tem chamado atenção para a questão central: que qualidade se pretende para o Ensino Médio, na perspectiva daqueles que vivem sobre o impacto da vulnerabilidade econômica? (KUENZER, 2007)

A agenda liberal de internacionalização da economia e das tecnologias digitais consolidou o modelo de gestão produtiva pautado na

flexibilidade e precarização dos mercados de trabalho. (HARVEY, 1994) O desemprego global em massa representa também um desequilíbrio sistêmico do modelo de acumulação e distribuição do capitalismo liberal global e a necessidade de corrigir posicionamentos estruturais. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), os jovens classificados como Not in employment, education and training (NETT) já alcançam 1 em cada 6 em toda a Europa. O trabalho, ou melhor, a condição salarial (CASTEL, 1998) deixou de ser o lócus da identidade e integração do indivíduo à sociedade. Portanto, a inclusão social se articula ao tema das novas formas de administração de uma sociedade não mais salarial, industrial padronizada, cada vez mais heterogênea e profundamente estratificada. Conforme informação do portal do programa Rio sem Miséria, jovens e adultos entre 22 e 49 anos atingem 36% da população atendida no Rio de Janeiro. Os dados de faixa etária da população atendida pelo programa no Brasil, entre 19 e 59 anos, é de 42%, indicador da alta vulnerabilidade da População Economicamente Ativa (PEA) no país.

Tendo em vista uma faixa etária tão jovem, que tipo de pedagogia e de formação educacional poderia incorporar a proposta neodesenvolventista de articular competências, habilidades, práticas, saberes populares e formas culturais com inclusão produtiva social? Qual a contribuição social do saber prático enquanto valor?

A literatura pedagógica tem ressaltado que a separação entre o trabalho prático e o trabalho intelectual reflete não apenas a divisão social do trabalho numa sociedade de classes, mas o disciplinamento do corpo para a atividade produtiva. Por outro lado, no modelo de acumulação flexível, a certificação apressada de cursos emergenciais focados na empregabilidade precária arrisca configurar o quadro conceituado como de exclusão includente. (KUENZER, 2007) Através de uma pedagogia das competências é possível oferecer justificativas para modalidades aparentes de inclusão ou exclusão produtiva.

A evasão dos alunos do Pronatec, em torno de 50%, coloca a questão concreta de que a relação entre competência, habilidades, vocações e inserção produtiva não é instantânea. Entre a vocação e a inserção social opera um processo de disciplinarização e de assujeitamento ao compromisso do desempenho profissional, que inclui dinâmicas subjetivas, culturais e psicológicas. Na outra ponta, os profissionais selecionados para atuar no Pronatec não estabelecem com o programa “vínculos empregatícios e os valores são recebidos a título de bolsa” (Lei nº 12.513 art. 9 § 3º).

Se, por um lado, o Brasil sem Miséria é um plano de governo, o Projeto de Lei do Pronatec apresentado pela Presidência da República teve ampla aprovação no Congresso e foi instituído em poucos meses. Esse marco legal significa a garantia de recursos políticos para a sua implementação e sua legitimidade como questão de Estado, e não só de governo. No entanto, a Lei Pronatec ainda não adquiriu densidade jurídica e institucional suficiente: sem os recursos, equipamentos necessários e um plano de carreira docente, a lei não alcança eficácia.

Os cursos na área de cultura não duram mais do que 3 meses. Acresce-se a isso a ausência de um debate com os especialistas da área cultural e com os movimentos comunitários de cultura acerca de um currículo apropriado para cada setor. O saber prático relegou as classes trabalhadoras às posições inferiores e aos baixos salários. A atividade intelectual e a produção de conhecimento científico ficaram restritas, em sua maioria, às escolas de elite que hoje participam da economia do conhecimento. Neste sentido, as instituições escolares desempenham um papel fundamental no controle da clássica divisão entre o saber teórico e científico e o saber prático, que por sua vez reflete processos disciplinares associados aos diferentes regimes de produção da desigualdade, seja ela de classe ou cultura, com reflexos na relação capital/trabalho.

O Pronatec Cultura é uma iniciativa que fortalece a eficácia simbólica dos direitos e da inserção social na construção de uma sociedade igualitária e democrática que busca a valorização das diferentes cadeias

produtivas da cultura e seus respectivos territórios. Ao incorporar determinadas práticas culturais aos padrões de profissionalização e inclusão produtiva de grupos específicos, o programa pode contribuir para desconstruir padrões de hierarquização de valores e atributos que dominam o campo simbólico cultural. Tais hierarquias perpetuam posições desiguais, constroem visões negativas e inferiorizadas de si e reduzem as oportunidades de acesso aos recursos que sustentam os padrões da inclusão produtiva, relegando as minorias à proteção social. Acresce-se ainda o fato jurídico de que, ao chancelar práticas culturais como um campo profissional, o Pronatec abre a possibilidade de acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários.

A crescente automação do processo produtivo reduziu a necessidade do trabalho como envolvimento físico do trabalhador. Destituído da sua materialidade fundada no corpo físico do trabalhador, este também foi emancipado das condições mecânicas que limitavam o desenvolvimento criativo e intelectual.

Na visão dos pensadores do capitalismo cognitivo, (CORSANI; LAZZARATO; NEGRI, 1996) a qualificação deste trabalhador deve resultar de uma síntese entre saber e fazer, o que significa unir o saber prático aos laboratórios, bibliotecas, equipamentos tecnológicos e de infraestrutura digital.

De um lado, o capital passa a requisitar as competências e habilidades externas ao processo produtivo já capturado pelas tecnologias de informação. De outro, chancela cadeias produtivas globais fundadas, cada vez mais, na exploração do trabalho, desde as grandes marcas de moda até as peças de artesanato indígenas e africanas vendidas em lojas de luxo pelo mundo.

Um duplo desafio foi colocado ao paradigma produtivista no que diz respeito à ampliação dos espaços de poder e dominação para a esfera simbólica do discurso, da comunicação, da imaginação e da cultura, mas também para a expansão de uma racionalidade técnica enfraquecendo a relativa autonomia entre as esferas culturais e econômicas.

As políticas culturais que atuavam na preservação da alta cultura passaram a abrigar um debate sobre o direito das minorias e da legitimidade de seus valores culturais enquanto força de desenvolvimento. A inclusão da cultura ou do saber prático enquanto matriz de desenvolvimento, por sua vez, contradiz todo sistema de pensamento que conduziu a modernização ocidental na defesa da homogeneidade social da democracia racial. Na visão de Kymlika, a defesa da odisseia multicultural é hoje central para o equilíbrio da sociedade globalizada, na qual as culturas passam a sofrer um crescente enquadramento institucional legal. A estratégia das políticas internacionais é trazer de volta os critérios classificatórios culturais integrados às demandas políticas no sentido de inserir esses grupos populacionais e suas demandas por justiça no modelo global de desenvolvimento. A expansão da diversidade cultural, no entanto, convive com a crescente mobilização nos países europeus por legislações discriminatórias às minorias.

A defesa dos direitos culturais inscreve a tensão entre a lógica de assimilação e de exclusão às estruturas do poder. Neste contexto, as políticas culturais exercem um papel fundamental no sentido de enriquecer as relações sociais pelas quais se forjam possibilidades novas de convivência intercultural e inclusão produtiva. Na medida em que as diferenças culturais foram histórica e discursivamente construídas, a desconstrução simbólica e discursiva acerca das diferenças abre a oportunidade de um debate sobre a desigualdade econômica à luz da diversidade cultural. Provoca-se, assim, um diálogo entre o Brasil Criativo e o Brasil sem Miséria, e a possibilidade de ampliar o papel das culturas na agenda política.

Conclusões Finais

O artigo propôs uma aproximação comparativa entre o plano Brasil Criativo e o programa Brasil sem Miséria como substrato da proposta de política cultural apresentada pelo Ministério da Cultura em 2011.

Mostrou-se a perspectiva desenvolvimentista do Brasil sem Miséria, na qual a pobreza e a desigualdade revelam uma complexidade de distinções de corte étnico, cultural, de gênero, de estilos de vida, de religião e de território que foram classificadas por um sistema de Busca Ativa e alinhadas à esfera pública do Estado.

O programa Brasil sem Miséria amplia a possibilidade de traduzir as classificações e as dinâmicas de diferenciação cultural em direitos culturais e de inclusão produtiva. Tais diferenciações são pensadas no quadro conceitual do Brasil Criativo como insumos da diversidade cultural.

A aproximação entre os dois projetos, o Pronatec e a constituição dos APLs abriam o desafio de conduzir as políticas culturais e de desenvolvimento na correção dos conflitos entre a diversidade cultural e os regimes diferenciados de desigualdade. No entanto, o ciclo institucional que deu vida ao plano Brasil Criativo foi interrompido com a troca de gestão do Ministério da Cultura e da Secretaria de Economia Criativa. Os arranjos produtivos intensivos em cultura, pautados numa política interministerial de desenvolvimento, deram lugar à Rede Incubadora Brasil Criativo. A orientação estratégica do programa das incubadoras envolvia uma parceria entre o Ministério da Cultura e os estados pela qual se disponibilizam aos empresários estabelecidos do ramo cultural: consultorias, equipamentos, recursos para participação em feiras de negócios, viagens de delegações brasileiras aos eventos e feiras de negócios no exterior.

No entanto, o Brasil Criativo vislumbrou a possibilidade de inclusão produtiva de setores culturais excluídos da agenda pública e do ramo empresarial. A perspectiva era de entrelaçar as dinâmicas simbólicas à construção social de valores econômicos. Neste sentido, o Brasil Criativo apontou para uma nova produtividade, cujo substrato emergia do reconhecimento da diferenciação interna de seus públicos, invisibilizados pelo modo de produção da pobreza e dos valores que o sustentam.

Notas:

- 1 O Plano Brasil sem Miséria (2011-2014) foi elaborado por uma ampla equipe interministerial sob a coordenação da ministra de Desenvolvimento Social Tereza Campello e Ana Maria Medeiros da Fonseca. <<http://www.brasil.gov.br/plano-brasil-sem-miseria.pdf>>.
- 2 São organizações privadas subsidiadas pelo Estado voltadas para o ensino profissional. Serviço Nacional de Aprendizagem industrial, comercial, de transporte e Aprendizagem Rural, Serviço Social do Comércio, da Indústria, entre outros. Destaca-se, no âmbito do sistema, a parceria do Pronatec com o projeto ViraVida. O Projeto ViraVida é executado pelos Departamentos Regionais do SESI, SENAI, SESC, SENAC e SEBRAE, com a participação de vários atores e instituições públicas, e particularmente com as Secretarias de Assistência Social dos estados e municípios. O ViraVida compreende um atendimento psicossócio-educativo que promove direitos fundamentais por meio de educação continuada, formação profissionalizante, noções de autogestão e empreendedorismo.

Referências

- ALVES, E. P.; MAIA E SOUZA, A. A economia criativa no Brasil: o capitalismo cultural brasileiro contemporâneo. *Latitude*, v. 6, n. 2, p. 119 - 142, 2012.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, v. 21, n. 53, p. 305-322, maio/ago. 2008.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura Viva: Programa Nacional de Cultura Educação e Cidadania*. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano Nacional de Cultura*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Plano da Secretaria de Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações 2011-2014*. Brasília, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório Diálogos com a sociedade civil*. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório Diálogos com a sociedade civil*. Brasília, 2013.
- CAMPELLO, Tereza; FALCÃO; COSTA, Patricia Vieira da. (Org.) *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.

- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Rio de Janeiro: Vozes. 1998.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede: a Era da Informação*. São Paulo: Paz e Terra. 1997.
- COCCO, G. *Trabalho e Cidadania*. São Paulo: Cortez: 2000.
- COCCO, G. Já saímos da sociedade salarial. (Entrevista). *IHU/on-line*. São Leopoldo, abril/2007. Disponível em: <www.ihu.com.br>. Acesso em: 14 mai. 2015.
- CORSANI, A; LAZZARATO, M; NEGRI, A. *Le Bassin du travail immateriel (BTI) dans la Métropole Parisienne*. Paris: L’Harmattan: 1996.
- COSTA, S. Desigualdades, interdependências e afrodescendentes na América Latina *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 24, n. 2, 2012.
- FRASER N. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. London: Routledge. 1997.
- FRASER, N. Justiça social na globalização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2003.
- FRASER, N.; HONNETH, A. (Org.), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London/New York: Verso, 2003. p. 7-109.
- FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? Philosophical exchange*. London: Verso, 2001.
- GORZ, A. *Metamorfoses do Trabalho*. São Paulo: Annablume: 2003.
- GORZ, A. *O Imaterial*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- HOLLANDA, A. de. *Discurso de posse*, 3 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/2011/01/03/discurso-de-posse-da-ministra-da-cultura->>. Acesso em: 12 mar. 2013.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema de Informações e Indicadores Culturais, 2007-2010. Rio de Janeiro, 2013.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informações básicas municipais: cultura. Rio de Janeiro, 2007.
- IVO, A. L. A reconversão do Social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.
- IVO, A. L. Estado Brasileiro e políticas sociais: contribuições para o debate brasileiro. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, p. 1121-1133, 2008.
- KUENZER, A. Z. Educação, linguagens e tecnologias: as mudanças no mundo do trabalho e as relações entre conhecimento e método. In: CANDAU, V. *Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e no aprender*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000 b.
- KUENZER, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada; o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. *Educação e Sociedade*, Brasília, v. 28, p. 1153-1178, 2007.
- KYMLICKA, Will. *Multicultural Odysseys*. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- LAVINAS, L. *Pobreza, desigualdade e exclusão: contextos atuais*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo. 2003. Disponível em: <<http://fonseas.org.br/novosite/?p=2208>>. Acesso em: mar. 2015.
- LEITÃO, C., GULHERME, L. e OLIVEIRA, L. Org. CALABRE, L. *Políticas Culturais: reflexões sobre gestão*. São Paulo: Itaú Cultural, 2010.
- PHILLIPS, A. “From inequality to difference: a severe case of displacement?”, *New Left Review* n. 224, p. 143-153, July/Aug., 1997.
- PAUGAM, S. *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ: Cortez, 2003.
- PIZZIO, A. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. *Revista Agora*, Salgueiro, v. 5, n. 1, p. 96-117, ago. 2010.

RUBIM, A. A. C; BAYARDO, R. *Políticas Culturais na Ibero-América*, Salvador: EDUFBA, 2008.

SANSONE, L. *Negritude sem Etnicidade: o local e o global nas relações raciais, culturas e identidades negras do Brasil*, Salvador: Pallas: Edfba, 2004.

TELLES, V. da S. *Cidadania e pobreza*. São Paulo: Editora 34, 2001.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Relatório sobre a Economia Criativa. *Creative Industries and Development*. Geneva, 2004.

UNESCO. Convenção Para Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Paris, 2007.

YOUNG, I. *Justice and politics of difference*. Princeton University Press. 1990.

YOUNG, I. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, 2006.

ZALUAR, A. Exclusão e Políticas Públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12 p. 35-62, 1997.

A tese do custo amazônico, o novo desenvolvimento e a política cultural do primeiro governo Dilma

*Fábio Fonseca de Castro**

*Marina Ramos Neves de Castro***

Introdução

Os governos petistas construíram para si uma identidade complexa, que fala de maneira diferenciada para diferentes públicos. Há a identidade pragmática, que explica o Partido dos Trabalhadores (PT) para as classes médias; a identidade do partido da inclusão social histórica, que explica os seus programas sociais aos seus beneficiários; a identidade do “democrático e popular”, que reafirma os compromissos históricos do partido e que evoca sua personalidade para as esquerdas militantes; há a discreta identidade consentista, que permite o diálogo

* Doutor em Sociologia pela Universidade de Paris V e pós-doutor pela Universidade de Montreal. É coordenador do Programa de Pós-graduação Comunicação, Cultura e Amazônia, da Universidade Federal do Pará.

** Mestre em Estudo das Sociedades Latino-Americanas, mestre em Artes e doutorando em Antropologia na Universidade Federal do Pará.

com os herdeiros do capital; há também uma identidade populista, evidentemente negada; e há, até mesmo, uma identidade pseudocrítica, o chamado lulismo. A forma mais erudita dessa identidade – de certa maneira, a forma mais canônica, pois é a que sustenta uma identidade para o PT no núcleo mesmo do papel do Estado, a macroeconomia – é aquilo que tem sido chamado de “novo-desenvolvimentismo”.

Neste artigo procuramos compreender como essa identidade política, que é também um projeto e se faz presente na pragmática do Ministério da Cultura (MinC) do governo Dilma Rousseff (2011-2014), ecoou, no estado do Pará, nesse período. Concentramo-nos sobre um debate específico, surgido no campo cultural do Pará ao longo do 2º governo Lula e continuado ao longo do 1º governo Dilma: a questão do “custo Amazônia”, ou “custo amazônico”. Percebemos, no período Dilma, a ocorrência de uma objetivação, na verdade, de uma simplificação, do debate sobre o custo amazônico no campo cultural de Belém e procuramos refletir sobre a maneira como essa simplificação acompanha o debate sobre o novo-desenvolvimentismo. Nossa hipótese é de que essa simplificação se produziu na passagem de uma certa maneira de pensar o novo-desenvolvimentismo – por meio da noção de “economia da cultura” –, característica do governo Lula, para uma outra maneira de pensá-lo, já marcante no governo Dilma, que é a de “economia criativa”.

O caso paraense nos parece interessante pelo fato de que, nesse estado, o primeiro governo Dilma foi coetâneo do governo Simão Jatene, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e sua política cultural foi coetânea de uma política cultural estadual que lhe era rigorosamente antagônica. Nesse mandato, comandou a Secretaria de Estado da Cultura, pela quarta vez, o arquiteto Paulo Chaves Fernandes, que seguiu empreendendo uma política cultural conservadora e elitista (CASTRO et al., 2013), marca do governo do PSDB paraense, admirada pelas classes médias da capital do estado, mas bastante criticada pela maioria dos produtores culturais paraenses, independentemente de

suas escolhas partidárias e políticas. Acreditamos que a crônica falta de apoio à produção cultural que marca, no Pará, a gestão do PSDB impõe uma articulação estrutural, dos produtores culturais, com as políticas culturais nacionais – e se dizemos que essa articulação é estrutural, nos referimos a uma questão imperativa, a do financiamento da produção para a própria sobrevivência de inúmeras atividades culturais.

Procuramos compreender, por meio deste artigo, portanto, como o ideário do novo-desenvolvimentismo ecoou no debate público paraense e como a sua forma enquanto “economia criativa” exigiu, ao campo cultural paraense, o abandono de uma perspectiva qualitativa da ideia de custo amazônico e sua substituição por uma perspectiva meramente quantitativa.

Iniciamos o artigo procurando esclarecer a ideia de novo desenvolvimento e perceber como ela se constitui enquanto identidade política do PT e de seus governos. Procuramos perceber, em seguida, as contradições entre as maneiras como os governos Lula e Dilma traduziram, em política cultural, o projeto do novo-desenvolvimentismo. Depois disso, procuramos colocar em pauta o debate sobre o conceito de custo amazônico, historiando-o e, ao mesmo tempo, indicando de que maneira ele se adapta, na cena cultural paraense coetânea ao governo Dilma, à noção de economia criativa. Por fim, refletimos sobre as consequências da compreensão do novo-desenvolvimentismo como economia criativa sobre o debate a respeito do custo amazônico e das políticas culturais, em geral.

O projeto do novo-desenvolvimentismo nos governos do PT

O novo-desenvolvimentismo pode ser descrito como uma visão de mundo e, assim, como um projeto político-econômico. Num plano mais amplo, também como uma identidade política. Em função disso, pode-se perceber um processo intersubjetivo envolvendo ministérios e

órgãos públicos, bem como atores políticos da cena petista: um diálogo tangente, intersubjetivo, que pontualmente se manifesta nos documentos e políticas públicas, nos discursos, nas declarações e nas ações desses múltiplos agentes. Cada um deles, no seu campo de atuação e por meio de sua gramática própria, de alguma forma ventriloquiza a ideia de novo-desenvolvimentismo.

Na política cultural isso também se faz presente. Tanto nas gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira, nos governos Lula, como nas gestões Ana de Hollanda e Marta Suplicy, no governo Dilma, se percebe um processo de diálogo intersubjetivo com a noção novo-desenvolvimentismo. Nos governos Lula esse diálogo toma uma forma que foi canonizada por meio da noção de economia da cultura. No primeiro governo Dilma, a forma tomada se centraliza nas noções de economia criativa e de indústrias criativas. Há um grande distanciamento entre as duas respostas dadas, pela política cultural, ao debate sobre o novo-desenvolvimentismo. Efetivamente, há também uma profunda ruptura, pois pode-se observar, no governo Dilma, um movimento político de obliteração de todo o debate realizado, pelo governo anterior, sobre o tema da economia da cultura.

Nossa compreensão é de que as políticas culturais do governo Dilma, ao romperem com a experiência dos governos Lula, se distanciaram, também, do projeto novo desenvolvimentista que vinha sendo elaborado no setor cultural. Em nossa percepção, apesar de todo o esforço discursivo empreendido para afastar a ideia de economia criativa de suas origens neoliberais, e de aproximá-la dos pressupostos do novo-desenvolvimentismo, o que se tem é, simplesmente, um processo de ruptura ideológica.

Mas retornemos à noção de novo-desenvolvimentismo para melhor poder compreender esse conflito. O termo se tornou conhecido a partir das reflexões de Bresser-Pereira (2003; 2006), que o apresenta como um “terceiro discurso”, situado entre o discurso populista e o discurso neoliberal. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12) Uma via de planejamento

do desenvolvimento que se distancia do antigo modelo nacionalista e da antiga proposição de sustentar o projeto por meio do endividamento do Estado, ambas características do discurso populista, mas que também repudia o modelo anti-Estado próprio do discurso neoliberal.

Essas formulações estão presentes nas elaborações discursivas e nas estratégias de gestão da administração direta e indireta do Governo Federal petista. Com efeito, toda a complexa identidade do partido demanda não apenas uma comunicação política capaz de disseminá-la e legitimá-la, mas, também, a adoção de procedimentos pragmáticos que traduzam, em cada área de ação do governo, o que, nas suas peculiaridades, seria ele.

A noção foi inaugurada por Bresser-Pereira em acréscimos à quinta edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, a partir de diálogos seus com Nakano. (Cf. Bresser-Pereira, 2006) No ano seguinte, esse mesmo autor publicou um artigo, com esse nome, no jornal *Folha de São Paulo*. Também em 2004 surgiu o livro *Novo-desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*, organizado por Sicsú; de Paula e Michel (2004). Os trabalhos multiplicaram-se e o projeto, correlato em grande parte à estratégia econômica do PT, acabou sendo apropriado por este partido como uma espécie de identidade econômica não oficial.

Oreiro afirma que o termo indica uma estratégia de crescimento por meio da qual os países em desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita de países desenvolvidos através

[...] da adoção de um regime de crescimento do tipo export-led, no qual a promoção da exportação de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação do capital e de introdução de progresso tecnológico na economia. (OREIRO, 2012, p. 29)

E ele também assinala que

[...] a implementação dessa estratégia requer a adoção de uma política cambial ativa que mantenha a taxa real de câmbio num nível competitivo nos médio e longo prazos, combinada com uma política fiscal responsável, que elimine o déficit público, ao mesmo tempo que permite o aumento sustentável do investimento público. (OREIRO, 2012, p. 29)

Por oposição ao “velho”, ou ao “nacional-desenvolvimentismo”, o novo-desenvolvimentismo é caracterizado por seu não protecionismo; pela superação do antigo pessimismo exportador, por meio de uma estratégia de exportação de produtos primários ou manufaturados de alto valor adicionado; pela rejeição da noção de crescimento sustentado pelo déficit público, pensamento de que a dívida pública deve ser pequena, numa proporção do PIB, e de que as contas públicas devem estar equilibradas para garantir a solidez do Estado.

Bresser-Pereira observa que, tal como o antigo desenvolvimentismo, o projeto atual não é uma teoria econômica e baseia-se, principalmente, na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, e que, assim, seria mais apropriado compreendê-lo como uma “[...] estratégia nacional de desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12) Historiando a transformação da velha estratégia na contemporânea, esse autor coloca que o nacional-desenvolvimentismo foi o principal modelo econômico dos países latino-americanos entre os anos 1930 e 1970. Nesse período, esses países, aproveitando-se do processo de enfraquecimento do centro e de seu próprio crescimento em taxas elevadas, formularam estratégias nacionais de desenvolvimento pautadas pela proteção da indústria nacional e pela promoção da poupança forçada através do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

O debate se constitui, efetivamente, como uma avaliação das estratégias econômicas e políticas do PT no governo federal. O próprio governo, por meio de seus quadros técnicos e de seus *police-makers*,

participa do debate. O programa de governo de Lula, em 2002, “Um outro Brasil é possível”, é um ponto de partida que abre um eixo que se concluirá com a avaliação coletiva de governo exposta em *Brasil entre o passado e o futuro*, de 2010. *Brasil, a construção retomada*, de Aloísio Mercadante, publicado em 2010, é, no entanto, o ponto maior de referência para o debate. Nele, o ministro-chefe da Casa Civil (desde fevereiro de 2014) – e, anteriormente, da Educação (2012-2014) e da Ciência e Tecnologia (2011-2012) – cristaliza o termo novo-desenvolvimentismo, conferindo identidade política ao caminho adotado pelo PT. Ao mesmo tempo, procurando uma elisão com a obra de Celso Furtado, *Brasil, a construção interrompida*, que, em 1992, apontou a interrupção da construção da nação brasileira pela onda neoliberal. A obra de Mercadante reivindica uma filiação simbólica ao grande economista e pensador brasileiro, o que demonstra a importância do novo-desenvolvimentismo como identidade política.

Quando saímos do debate puramente econômico sobre o novo-desenvolvimentismo, percebemos que entorno dele também se agrega um compromisso com a inclusão social. A manutenção da estabilidade macroeconômica, no projeto, não diz respeito, simplesmente, a um movimento de adoção de um regime cambial competitivo para as empresas nacionais, ou à oferta de financiamento a custo baixo para o investimento em capital fixo e para o capital de giro das empresas, mas também a um processo de elevação em médio prazo do salário mínimo e da renda do trabalhador, com o que se cria um patamar social – erroneamente interpretado como uma “nova classe média” – que amplia a própria ideia de nação. Por outro lado, o compromisso do projeto com a promoção da poupança interna e da inovação se mostra bem diferente da meta neoliberal de obtenção de poupança externa, e não se resume num mero esforço de aumento da poupança do setor público por intermédio da contenção do ritmo de crescimento dos gastos de consumo e de custeio, mas, também, num aumento dos gastos em educação

primária e secundária, juntamente com aumento de gastos na formação técnica da força de trabalho para a indústria e para o setor de serviços.

Pensar em política cultural a partir dos referenciais do novo-desenvolvimentismo significa, fundamentalmente, criar estratégias de inclusão social por meio da cultura. O ingresso no mercado e a ampliação do consumo não fazem sentido se não estiverem inseridas num processo de empoderamento e de participação social.

O novo-desenvolvimentismo nas políticas culturais do PT

Nos dois governos Lula o tema do novo-desenvolvimentismo esteve presente, na política cultural federal, por meio da noção de economia da cultura. As gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC produziram uma série de iniciativas no campo que assim se convencionou chamar. Dentre elas, as seguintes merecem destaque:

- A produção sistemática de indicadores culturais por meio de pesquisas econômicas e sociográficas aplicadas – que resultaram no estabelecimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC);¹
- A criação de fundos de financiamento da cultura no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), notadamente do Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (BNDES Procult),² do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)³ e da ação de apoio, por meio desse mesmo fundo, à abertura de cinemas em cidade brasileiras desprovidas ou pouco providas de salas de exibição;⁴
- A disputa política pela inclusão de empresas ligadas à cultura no programa de isenção fiscal conhecido como SIMPLES, que resultou no Simples Cultura, por meio do qual a taxa de pequenas empresas do setor cultural diminuiu de 17,5% para 6%, no caso de empresas com faturamento de até R\$ 120 mil, e para 8,21% no caso das que faturam entre esse patamar e o de R\$ 240 mil, incenti-

vando para que saiam da informalidade, beneficiando, assim, mais de 300 mil empresas;⁵

- A elaboração e encaminhamento político, para a aprovação pelo Congresso Nacional, de novos marcos regulatórios para os direitos autorais;
- A construção política, com ampla participação social, e a aprovação pelo Congresso Nacional do Plano Nacional de Cultura (PNC);⁶
- A elaboração e encaminhamento político, para a aprovação pelo Congresso Nacional, do programa Vale Cultura;⁷
- A política de apoio aos Pontos de Cultura, instrumento posteriormente institucionalizado por meio do programa Cultura Viva. De acordo com Silva e Araújo (2010), Pontos de Cultura são “unidades institucionais para onde convergem processos relacionados com a vivência da cultura”. (2010, p. 63) Entre 2005 e 2010 o MinC fomentou a criação de 3.662 Pontos de Cultura.⁸

Deve-se também referir a Proposta de Emenda à Constituição 150 (PEC-150), que constitui um projeto de alto impacto sobre toda a política cultural, e sobre a economia da cultura em particular, pelo fato de ampliar consideravelmente a massa de investimentos na cultura. A PEC-150 reserva 2% do orçamento federal para a cultura e determina investimentos dos estados e municípios no setor.⁹ Pode-se estimar esse impacto quando se percebe que, atualmente, com 0,6% do orçamento federal aplicado no setor, a cultura responde por 7% do PIB e emprega 5% da mão de obra formal do país. Na verdade, o impacto dessas iniciativas sobre a economia da cultura é bastante significativo. Por exemplo, estima-se que o Vale Cultura eleve o consumo no setor cultural em cerca de R\$ 7,2 bilhões por ano.

Em todas essas políticas se percebe uma preocupação econômica estruturante, centrada na possibilidade de que as políticas culturais produzam uma ampliação do consumo associada e inserida num processo de empoderamento e de participação social. Na avaliação de Calabre (2009), o governo Lula se empenhou em produzir uma proposta dinâmica e democrática de pensar as políticas culturais. Ao nosso

ver, essa disposição atesta a procura por tornar presente, no modelo de ação do MinC, o debate partidário e governamental a respeito do novo-desenvolvimentismo.

O primeiro governo Dilma, por sua vez, produziu uma estratégia econômica, em suas políticas culturais, de natureza bastante diferente. Cremos poder dizer que, em síntese, se o MinC do governo Dilma também dialogou com o novo-desenvolvimentismo e se estabeleceu mecanismos visando à ampliação do consumo cultural, ele, ao contrário do governo Lula, não associou a esse processo uma dinâmica efetiva de empoderamento social.

A trajetória da política cultural do governo Dilma iniciou com a nomeação, para muitos, inesperada, da cantora Ana Maria Buarque de Hollanda para a pasta da Cultura. A expectativa geral, tanto nas setoriais de cultura do PT como nos campos da sociedade relacionados à produção cultural, era a de uma continuidade da política desenvolvida na gestão Gil/Ferreira durante os dois mandatos de Lula.¹⁰ Porém, logo nas primeiras semanas a nova gestão deu sinais de independência em relação ao período anterior, notadamente no que se refere ao abandono das políticas de reformulação do marco regulatório dos direitos autorais e de valorização da cultura digital. Produziu-se um longo conflito entre a ministra, apoiada pela indústria fonográfica e por artistas com maior arrecadação de direitos autorais, por um lado e, por outro, pelos numerosos defensores da política dos governos Lula para a cultura, majoritários no debate. Imobilizada, desprovida de uma agenda política clara, sem objetividade de gestão ou grandes marcas e projetos, a única novidade concreta apresentada por sua gestão se deu em meados do seu segundo ano de mandato: a criação da Secretaria da Economia Criativa (SEC), com a consequente implementação de uma política correlata, a qual se tornou visível por meio do Plano da Secretaria da Economia Criativa 2011-2014 (PSEC).¹¹

Seguiram-se diversas iniciativas visando ao desenvolvimento das políticas ali propostas. Na mesma data em que foi criada a SEC, o MinC

também criou o Observatório Brasileiro da Economia Criativa (Obec),¹² que se pretendia como “instrumento de produção e difusão de informações quantitativas e qualitativas sobre a economia criativa brasileira.” (MINC, 2011) Também nessa data divulgou a abertura de uma linha de financiamento no valor de R\$ 12,4 milhões para estudos e pesquisas sobre economia criativa. Desse total, R\$ 7 milhões foram destinados à implantação de observatórios estaduais e outros R\$ 5,4 milhões foram repassados a fundações estaduais de amparo a pesquisas para o financiamento de bolsas de mestrado e doutorado em economia criativa.

O fomento à economia criativa logo se tornou a principal política e a principal estratégia de visibilidade do MinC. A substituição de Ana de Hollanda na chefia do ministério pela ex-prefeita de São Paulo Marta Suplicy, em setembro de 2012, não representou uma mudança significativa no curso tomado pela política cultural do governo Dilma. Ao contrário, a SEC continuou sendo o principal ponto de visibilidade do MinC e seu braço mais atuante.

Quadro político experiente, Marta Suplicy distanciou o Ministério do embate público, mas não operou, efetivamente, nenhuma grande transformação na proposta de atuação do MinC. Nesse contexto, percebendo uma dinâmica de continuidade, podemos considerar o PSEC como o principal documento político produzido pelo Ministério no governo Dilma e, por extensão, a ideia de economia criativa como o principal mote político, usado pelo governo Dilma, para estabelecer nexos entre suas políticas culturais e o novo-desenvolvimentismo.

Tais nexos estiveram alertas para a inicial contradição entre indústrias criativas e novo-desenvolvimentismo. É evidente a afinidade da noção de economia criativa a um projeto neoliberal dissimulado, e a SEC, bem como todo o MinC, sempre se esforçaram por repudiar essa afinidade, afirmando que a sua compreensão sobre as indústrias criativas procurava evitar um modelo “economicista”.

Tanto o PSEC como outros textos – documentos e discursos de ministros de Cultura, secretários executivos e gestores do MinC – procuraram

definir a maneira como usavam o termo “economia criativa” de maneira crítica em relação ao uso original pelo novo trabalhismo britânico. Na verdade, não apenas procuraram marcar essa posição como também se esforçaram por desacreditar o debate sobre a economia da cultura realizado pelo MinC nos governos Lula e, ainda, por associar sua visão de economia criativa com os fundamentos da macro estratégia econômica dos governos petistas.

A respeito desse esforço, De Marchi observa que há uma clara preocupação do MinC em “submeter a economia criativa às demandas sociais por inclusão e igualdade”, o que o PSEC explicita por meio de seus princípios norteadores: “sustentabilidade, inovação, inclusão social e diversidade cultural”. (DE MARCHI, 2013, p. 45)

O Plano da Secretaria da Economia Criativa 2011-2014 (PSEC) (MINC, 2011), documento referencial para a questão, procura assinalar a distância entre a noção de economia criativa assumida pelo MinC e a do modelo trabalhista britânico. Na compreensão de De Marchi, o modelo de economia criativa adotado pelo MinC procurou se alinhar

[...] aos princípios adotados pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) desde sua chegada ao poder, ou seja, a defesa de um desenvolvimento socialmente incluyente, ecologicamente sustentável e economicamente sustentado, tendo o Estado como um agente crítico no fomento e na regulação das atividades criativas. Essa proposta abre todo um novo campo de discussões sobre o tema. (DE MARCHI, 2013, p. 38)

O PSEC se propõe como uma articulação entre quatro pilares – diversidade cultural, sustentabilidade, inovação e inclusão social – e se atribui cinco compromissos: reunir informação sobre a economia criativa no Brasil; articular e estimular o crescimento de empresas criativas; estimular a competência criativa por meio da educação; ampliar a infraestrutura para a criação, produção, distribuição, circulação e

consumo de bens culturais criativos; e criar ou adaptar marcos legais para a economia criativa.

Do ponto de vista do novo-desenvolvimentismo, o PSEC parece impecável – enquanto modelo teórico. Porém, embora todos esses princípios estejam presentes e ativos na execução orçamentária do Ministério é impossível não deixar de perceber dois silêncios eloquentes: o completo silêncio do MinC de Dilma em relação ao debate anteriormente em curso sobre a economia da cultura e a ausência de uma definição clara do que a gestão compreende por economia criativa.

Com efeito, se o Ministério não deixa de se afirmar comprometido com os grandes princípios de inclusão social do novo-desenvolvimentismo, não fica claro, em nenhum documento ou ação, de que maneira, exatamente, diversidade cultural, sustentabilidade e inclusão social são valores presentes na produção de escolhas dos projetos no campo da economia criativa fomentados pelo MinC. O grande barulho sobre a economia criativa parece ter o sentido de silenciar o debate sobre a economia da cultura. Tem-se impressão de um conflito de posições, ou de um marco de aparências.

O principal instrumento de ação da SEC, na realização dessas metas, é o programa Brasil Criativo, efetivamente uma interseção de programas e ações de apoio ao empreendedorismo e à formação e treinamento de pessoas nos “setores criativos”. Outro instrumento tem sido o programa Cultura Viva, reformulado de maneira a expandir a base de sujeitos sociais e empreendimentos que possam ser apoiados pelo MinC.¹³

Em termos de continuidades e rupturas, percebe-se que o debate sobre a economia criativa, tal como realizado pelo MinC de Dilma, não constituiria, necessariamente, uma ruptura em relação ao debate sobre a economia da cultura empreendido pelo MinC de Lula. Ao contrário, seria um acréscimo, uma continuidade, pois se percebe, nele, os mesmos princípios de inclusão social e econômica por meio da atividade cultural e que representam o ideário do novo-desenvolvimentismo. Porém, a maneira como esse debate foi realizado, sempre

pautado pelo silêncio em relação às gestões anteriores e por um reducionismo da questão da economia da cultura aos termos de uma simples economia criativa, indicam um processo de ruptura.

Diante dessa ambivalência se faz importante indagar sobre o real sentido que a noção de economia criativa teve para o governo Dilma. Como dizem Lopes e Santos, “no campo cultural as disputas semânticas são também uma forma de se fazer política”. (2011: 2) Teria, tal como se anuncia, uma visão crítica em relação ao modelo neoliberal das indústrias criativas, ou seria, efetivamente, um sucedâneo desses modelos amparado por uma retórica de mudança? Em que medida retórica e pragmática, neste caso, se encontram?

A questão que colocamos é a seguinte: é possível haver um desenvolvimento equilibrado e efetivo dos setores culturais, com aumento do consumo cultural, se não houver, em simultâneo, uma política de empoderamento social? Em outras palavras: pode-se falar em desenvolvimento sem inclusão?

Pelo que colocamos acima, podemos perceber um deslocamento conceitual na ideia novo-desenvolvimentismo, no campo das políticas culturais, que ocorreu na passagem da dominância da noção de economia da cultura para a de economia criativa.

O custo amazônico: uma mutação conceitual

A noção de “custo amazônico” na cultura foi debatida durante a II Conferência Nacional de Cultura, realizada em março de 2010. Com base no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, por meio do qual se estabelece o compromisso da União com a redução das desigualdades sociais e regionais, os órgãos gestores da cultura foram instados a assegurar uma dotação específica para os estados e municípios da Amazônia legal por meio de seus projetos culturais, editais e leis de incentivo, em especial pelo Fundo Nacional de Cultura.

Os fatores de desigualdade evocados para justificar o custo amazônico foram a carência de infraestrutura e a fragilidade logística existente na região; as condições de acessibilidade e a dependência do transporte fluvial; as dificuldades de fazer circular as matérias-primas e os bens industrializados; a oneração constante dos preços de serviços e produtos em função da variação socioeconômica interna da região; as limitações de durabilidade sujeitas ao clima quente, úmido e chuvoso próprios da floresta equatorial; e as limitações de capital social, em especial no que tange à formação em nível superior, que enfrentam dificuldades históricas referentes à carência de recursos em ciência e tecnologia e à oferta de vagas no ensino de graduação.

O debate fora trazido à Conferência, realizada em Brasília entre 11 e 14 de março de 2010, pelos delegados do Pará, onde se formara, conceitualmente, entre os anos de 2008 e 2010. Rapidamente a ideia aglutinou os demais estados da região, também recebendo apoio geral e constituindo-se, afinal, como uma das estratégias prioritárias da Conferência. O custo amazônico está presente no Eixo 3 do documento final, intitulado “Cultura e desenvolvimento sustentável”, que assim se inscreve:

Realizar mapeamento, registros e documentação das manifestações e expressões das culturas tradicionais e populares e gerar documentos e dados sobre as características da economia nessas tradições culturais, identificando suas vantagens competitivas, sua unicidade, seus processos e dinâmicas, as redes de valor e o valor agregado potencialmente da intangibilidade de seus produtos ou manifestações e, em especial, incluindo nos editais e processos de financiamento público das culturas tradicionais e populares da região amazônica o Custo Amazônia mediante o reconhecimento das especificidades e singularidades geográficas, sociais, ambientais e culturais dos projetos e iniciativas culturais oriundos dos estados da região. (MINC, 2010)

Esses termos, ainda generalistas, não permitem uma compreensão objetiva do que seria o custo amazônico na cultura, razão pela qual o debate prosseguiu nos fóruns culturais.

Não obstante, a colocação do conceito do documento final da Conferência teve efeito imediato nas políticas culturais. O custo amazônico foi reconhecido, primeiramente, pelo sistema privado: o Programa Rumos, do Itaú Cultural, lançou em 2011 três editais nas áreas das artes visuais, da educação, cultura e arte e do jornalismo cultural, com incentivo financeiro extra para os projetos propostos pela região amazônica. Em 14 anos de existência, o programa havia selecionado apenas oito projetos do Amazonas e 26 do Pará, em um total de 990 projetos de todo o país. A expectativa era aumentar em pelo menos 30% esses números nos anos seguintes.

Já pelas políticas culturais federais, o custo amazônico foi, pela primeira vez, considerado no ano de 2012, através das políticas do livro e da leitura, que, nesse ano, concederam um incentivo de 30% nos financiamentos de projetos e ações do setor empreendidas na Amazônia Legal por meio do Plano Nacional de Livro e Leitura (PNLL), como a implantação de bibliotecas, telecentros e pontos de leitura. Cabe observar que a iniciativa não coube ao Ministério da Cultura, mas sim ao Ministério da Educação, através de suas ações de fomento à Fundação Biblioteca Nacional. Esse pioneirismo repercutiu grandemente na região, sobretudo no estado do Pará, espaço de efervescência política da proposta.

O tema voltou a ser discutido na III Conferência Estadual de Cultura do estado do Pará, realizada entre 11 e 12 de setembro de 2013, em Belém. O campo cultural dessa cidade, polo cultural privilegiado para a conceituação do custo amazônico, havia feito diversas ponderações sobre a matéria, entre a II Conferência Nacional e a III Conferência Estadual, o que permitiu que nesse fórum pudessem ser propostos, com mais objetividade, alguns mecanismos de definição do custo amazônico.

Porém, o debate da III Conferência Estadual de Cultura, no Pará, pautado pela perspectiva então dominante da economia criativa, tendeu a

estabelecer um parâmetro de objetividade para o custo amazônico centrado em marcadores meramente quantitativos, em geral, a adição numérica, direta ou percentual, ou, quando possível, a mera isenção ou bonificação de taxas. Procurando encaminhar o debate na direção de um consenso, por exemplo, procurou-se fixar um “número mágico” – 30% – em tudo o que dissesse respeito ao custo amazônico: 30% a mais de editais, de bonificações, de investimentos, etc. A expectativa desse consenso se gerava no contexto de uma grande oposição dos produtores culturais paraenses, em função da inanição à qual se viam condenados pela ausência de fomento à cultura, à Secretaria Estadual da matéria e a uma percepção geral de que, para aceder ao financiamento federal, era necessário se adaptar às novas regras e à nova visão de mundo, centradas na ideia de economia criativa.

Quando comparamos os debates havidos por ocasião da II Conferência Estadual de Cultura com os havidos na III Conferência percebemos essa tendência em objetivar o custo amazônico em termos quantitativos. O debate anterior, que partia justamente de uma reflexão qualitativa, foi esquecido ou, ao menos em parte, sublimado por um novo debate, em torno da noção de “custo periférico” – que, por sua vez, ao que percebemos, também iniciou um percurso de objetivação, à procura de quantitativos numéricos, descolando-se do seu sentido inicial para se tornar algo como “custo da periferia”.

Nos debates da II Conferência Estadual de Cultura, levados pela delegação paraense para a II Conferência Nacional de Cultura, o custo amazônico possuía, na sua dimensão qualitativa, esse elemento reflexivo chamado custo periférico: era a Amazônia, enquanto espaço regional, que era conceituada enquanto periferia, e não a periferia das grandes cidades, exatamente... Havia, nesse momento, um esforço grande em considerar o custo amazônico do ponto de vista de uma reparação histórica, e não meramente conjuntural.

O que se observa, então, no debate público, é um certo abandono de elementos discursivos que visavam a diminuir a dimensão subjetiva e,

consequentemente, os aspectos qualitativos do debate e se concentrar sobre a sua dimensão objetiva e sobre seus aspectos quantitativos.

Perguntamos, então: qual a relação entre essa mudança de pauta, esse abandono do debate qualitativo, e o deslocamento havido, na cena nacional, com a substituição do debate sobre a economia da cultura pelo debate sobre a economia criativa?

É possível seguir algumas pistas e perceber que os mecanismos de poder acionados pela política cultural nacional impactam diretamente sobre as escolhas e as práticas discursivas havidas nas regiões. O debate sobre a economia criativa havia sido grandemente pautado no primeiro semestre de 2012, em Belém, notadamente após a viagem realizada pela então ministra da Cultura à cidade, em abril, por ocasião dos festejos do 141º aniversário da Biblioteca Pública Arthur Vianna, e de sua ida ao município de Afuá, no Marajó, para a inauguração da sua biblioteca pública, evento que marcou o fim do déficit de bibliotecas públicas no estado.

Os fóruns e espaços culturais da cidade, e mesmo de todo o estado do Pará, se envolveram com bastante determinação na nova conjuntura e procuraram introduzir a perspectiva de que o valor determinante da cultura consistia no apelo criativo da produção. Ou seja, num evento perceptível enquanto criatividade.

Houve uma adaptação à normatividade discursiva vigente. Os agentes do campo cultural local se adaptaram à nova agenda da política cultural e, tacitamente, produziram fórmulas de objetivação, procurando, tal como na perspectiva da economia criativa, destacar os aspectos mercadológicos do fazer artístico e cultural. O debate recai, necessariamente, sobre a questão do fomento, mas, pautado pela perspectiva da economia criativa, o problema do fomento à produção cultural é de ordem finalística – e não estrutural, como é o caso quando ele é pautado pela perspectiva da economia da cultura.

Um dos principais problemas do modelo da economia criativa é que, reduzindo a noção de apoio à cultura ao conceito de fomento, ela, a despeito dos esforços movidos contra isso por meio da luta pela aprovação

do programa ProCultura, retoma a tendência de basear o apoio à cultura em políticas de incentivo fiscal.

A política brasileira de fomento à cultura está centrada no abatimento de algum imposto (imposto de renda, ICMS, ISS), em limites estabelecidos pela legislação. O governo pré-seleciona projetos que podem receber o apoio e, em seguida, empresas ou indivíduos selecionam os projetos que desejam apoiar. Estima-se que 90% dos recursos de fomento à cultura provenham de incentivos dessa natureza. O modelo, estabelecido pela Lei 8.313 de 1991, a chamada Lei Rouanet, de fato atraiu investimentos para o setor, mas reeditou desigualdades regionais e desigualdades entre campos, formas e práticas de produção cultural. A perspectiva funcionalista e utilitarista do modelo é evidente, pois com ele o governo transfere, para o setor privado, a decisão sobre o apoio à cultura.

O resultado, em termos de desigualdade regional, é também evidente: enquanto cerca de 80% dos recursos se concentram nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro – e, mesmo assim, em regiões e setores de atividade cultural diferenciados desses estados –, apenas 0,5% dos recursos, em média, se destinam à Amazônia, onde ainda são onerados pelo custo amazônico. Os seja, os recursos tendem a se concentrar nas regiões de maior consumo – cultural ou publicizado pela atividade cultural.

É contra os aspectos políticos produzidos por essa situação que a ideia de custo amazônico, na sua formulação original, procurava se enunciar. E é percebendo essa transformação no debate sobre o custo amazônico que construímos nossa indagação: É possível qualificar a noção de custo amazônico com vista a incluir nela a perspectiva da inclusão social e do empoderamento social ou, ao contrário, se trata de um valor meramente quantitativo – que se concretiza plenamente pela adição numérica, direta ou percentual, às políticas culturais destinadas e realizadas no espaço amazônico?

Das indústrias criativas à economia criativa

Economia criativa é uma expressão sucedânea de indústrias criativas, termo que se consolida com o “novo trabalhismo” britânico nos governos Tony Blair (1997-2007) e Gordon Brown (2007-2010). O conceito começou a ser usado pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esportes (DCMS) do Reino Unido, no final dos anos 1990, para sugerir que as atividades culturais possuem um vasto potencial de geração de empregos e riqueza e que sua característica mais fundamental é sua dinâmica criativa.

Na prática, tratava-se de propor uma renovação da noção de indústrias culturais, positivando-a em seus aspectos enquanto potencial de geração de emprego, renda e promoção da identidade e do vínculo social. Procurava-se compreender a dimensão econômica estruturante das cadeias criativas, associando nelas tanto produtores individuais e empresas cuja ação demandava processos criativos como também as empresas que se relacionavam com elas.

Trazendo para o centro do conceito a noção de criatividade e daí retirando a de cultura, fazia-se possível incluir setores de produção não diretamente associados ao fazer artístico-cultural – como a arquitetura, o design, a indústria de *softwares*, a moda, a publicidade, as telecomunicações, etc. –, e, ao mesmo tempo, superar o impasse restritivo e negativizado daquilo que, antes, era compreendido como indústrias culturais.

O conceito se desenvolveu, produzindo reflexões que, de um lado, estimulavam sua adoção e aplicação, tanto nas políticas culturais como em outras políticas públicas, e, de outro lado, o criticavam.

Dentre as primeiras reflexões, destacam-se as de John Howkins (2001), que procurou agregar ao conceito uma visão empresarial e mercadológica e, dessa maneira, associar às indústrias criativas noções como propriedade intelectual, direitos autorais, marcas e patentes. Também nesse campo pode-se citar o trabalho de Richard Florida (2001) sobre os profissionais das indústrias criativas.

Em 2008, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2008) publicou o primeiro estudo de abrangência internacional sobre o tema, calculando que as trocas comerciais internacionais produzidas pelas indústrias criativas eram da ordem de cerca de U\$ 500 bilhões anuais. Rapidamente a noção de indústrias criativas passou a engendrar planos e estratégias de desenvolvimento. Os trabalhos analíticos dessas experiências foram muitos, desde estudos sobre os *creative industry clusters* (Cf. KUROKAWA, 2013) aos estudos sobre concorrência e competitividade nos empreendimentos culturais (Cf. GHARAGOZLO, 2013), passando por trabalhos sobre ambiente e cooperação cultural. (Cf. PORUMB; IVANOVA, 2013)

Ao seu turno, as críticas à noção de indústrias criativas são muitas. Garnham (2005) cunhou a expressão “economicista” para designar as políticas culturais centradas na noção de economia criativa. Pesquisador no campo das políticas culturais e um dos principais articuladores de políticas culturais do Partido Trabalhista inglês, foi, também, o primeiro grande crítico do “novo trabalhismo” e de sua proposta correlata de economia criativa.

Bustamante (2011), por sua vez, observa como a ideia de economia criativa dissimula intenções neoliberais ou funciona como pretexto para a ativação de políticas neoliberais.

Ainda que esses autores sejam de opinião de que as políticas culturais voltadas para a economia criativa não precisam ser dirigidas, exclusivamente, pela via da neoliberalização, pensam ser esse o caso da maioria das políticas culturais que mencionam a palavra-chave “economia criativa”. (BUSTAMANTE, 2011; GARNHAM, 2005)

Percebendo como a adoção desse conceito pelo MinC produziu efeitos políticos e discursivos de toda ordem, compreendemos seu impacto sobre o debate paraense a respeito do custo amazônico como uma estratégia de sobrevivência de agentes culturais num cenário já aviltado pela escassez de políticas culturais e de ações de fomento.

Há uma diferença fundamental entre o modelo da economia criativa e o modelo do novo-desenvolvimentismo: enquanto aquela parte de uma perspectiva econômica ponderada pelas noções de livre-funcionamento do mercado e de ação microeconômica, este, na sua nítida feição keynesiana, está assentado na certeza de que o ciclo econômico não é autorregulado, cabendo ao Estado um papel de estímulo e de planejador do longo prazo.

Os agentes do campo cultural paraense, ao posicionarem sua luta pelo custo amazônico nos termos de uma economia criativa, ao se adaptarem a essa nova normatividade discursiva que lhes era imposta pela agenda do Governo Federal, acabaram por produzir fórmulas de objetivação e por destacar os aspectos mercadológicos do fazer artístico e cultural. Nesse processo, custo amazônico acabou por se tornar um fim em si mesmo, um mero quantitativo, não qualificado enquanto estratégia estruturante, em médio e longo prazo, de correção da desigualdade amazônica.

Se o custo amazônico passou a ser visto como uma ação meramente microeconômica, associada a ações de fomento redutíveis a porcentagens, números e valores e desvinculada de um processo de empoderamento social e de autorregularão é porque, a fundo, foi aviltada por uma ideologia reducionista que, na política cultural do 1º governo Dilma, se tornou dominante e pretendeu, sem ter condições efetivas para tanto, constituir-se como parte do projeto do novo-desenvolvimentismo.

Pensamos que não é possível qualificar a noção de custo amazônico sem incluir nela a perspectiva da inclusão social e do empoderamento social. Para longe de “números mágicos”, só nos parece possível advogar a causa do custo amazônico quando ele não é pensado como regulação de desequilíbrios de mercados criativos ou como fórmulas compensatórias ocasionais, capazes de gerar demandas que serão naturalmente reguladas pelo mercado. O sentido da tese do custo amazônico não está em bonificações do fomento, mas sim na implementação de políticas culturais estruturantes, como a organização de mecanismos sociais

empoderados, a criação de arranjos produtivos no setor e a uma política de fomento que seja consequente com a diversidade interna da Amazônia e tenha um compromisso com uma matriz de sustentabilidade econômica.

Notas

- 1 Instituído, juntamente com o Plano Nacional de Cultura, pela Lei nº 12.343, de 2.12.2010.
- 2 O BNDES Procult financia projetos de investimentos e planos de negócio nos setores do audiovisual, editorial, da música, dos jogos eletrônicos e das artes visuais e performáticas.
- 3 O FSA constitui uma categoria de programação específica do Fundo Nacional da Cultura (FNC), vinculado ao MinC. Criado pela Lei nº 11.437, de 28.12.2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12.12.2007.
- 4 É preciso dizer que o BNDES já atuava no campo cultural desde 1995 – notadamente no apoio à produção cinematográfica, por meio da Seleção Pública de Projetos Cinematográficos para apoiar a produção de filmes com recursos passíveis de incentivos fiscais previstos na Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93). O banco também apoia, com recursos não reembolsáveis, projetos de revitalização do patrimônio histórico, arquitetônico e arqueológico brasileiro, e projetos de preservação e segurança de acervos museológicos, arquivísticos e bibliográficos.
- 5 O Simples da Cultura une quatro impostos federais, um estadual e um municipal. Foi criado pela Lei Complementar 133, de 28.12.2009, que reduziu a carga tributária das micro e pequenas empresas (MPes) do setor cultural e incluiu novas atividades no Simples Nacional, também conhecido por Supersimples. Válida a partir de janeiro de 2010, a nova lei permitiu a adesão ao Simples dos serviços de produção cinematográfica, audiovisual, artística e cultural, sua exibição ou apresentação, inclusive no caso de música, literatura, artes cênicas e artes visuais.
- 6 Instituído, juntamente com o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), pela Lei nº 12.343, de 2.12.2010. O PNC regulamenta o § 3º do art. 215 da Constituição Federal, e tem duração de 10 anos.
- 7 O Vale Cultura é um benefício vinculado ao Programa de Cultura do Trabalhador. É um benefício de R\$ 50 pago aos trabalhadores que ganhem até cinco salários mínimos. É oferecido na forma de cartão magnético e é cumulativo, podendo ser usado pelo beneficiário, necessariamente ocupante de emprego formal, para si ou para sua família, quando desejar, para acesso a museus, teatros, cinemas ou compra de livros, DVDs e CDs.
- 8 O Projeto de Lei Cultura Viva (757/2011), da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), foi aprovado pelo Congresso em 1 de julho de 2014 e sancionado pela presidenta no dia 23 desse mesmo mês.
- 9 A PEC-150, apresentada pelo deputado Paulo Rocha (PT-PA), tramita no Congresso Nacional desde 2003. Ela determina a aplicação de 2% da arrecadação tributária da União no setor cultural. Atualmente, o percentual repassado pela União ao setor é de 0,6%. Em termos atuais, a

aprovação da PEC-150 representa o aumento de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 5,3 bilhões no orçamento do setor cultural do Governo Federal. O texto da proposta também estipula que 25% desses recursos serão destinados aos estados e ao Distrito Federal, e 25% aos municípios. Ela também estipula que os estados destinem 1,5% e os municípios 1%, de seu orçamento, à cultura.

- 10 Nota sobre períodos e continuidade entre as gestões.
- 11 Criada pelo Decreto nº 7.743, de 1.12.2012, a SEC tem como missão “conduzir a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento local e regional, priorizando o apoio e o fomento aos profissionais e aos micro e pequenos empreendimentos criativos brasileiros”.
- 12 O Observatório Brasileiro da Economia Criativa foi instituído pela Secretaria da Economia Criativa do Ministério da Cultura, através da Portaria nº 01, de 08.02.12.
- 13 Em 31.12.2013 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria do Ministério da Cultura (MinC) de nº 118, reformulando o Programa Cultura Viva. No governo Lula, esse programa era um dos principais mecanismos de apoio aos Pontos de Cultura. A principal modificação diz respeito à sua área de abrangência: grupos e coletivos sem personalidade jurídica, que desenvolvam atividades culturais em suas comunidades passaram a poder ser reconhecidos como Pontos de Cultura. Essa iniciativa permitiu ampliar a quantidade e a diversidade de beneficiários do programa. A medida beneficia grupos culturais que não possuem CNPJ, como comunidades quilombolas, indígenas e grupos de cultura popular e tradicional. Por outro lado, também facilita o investimento em ações transversais, que articulem agentes culturais em redes.

Referências

BRASIL. Ministério da Cultura. Plano da Secretaria da Economia Criativa 2011-2014 (PSEC). 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/38605/1364357906324Plano-da-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf/667d3db9-e53f-4468-9fb4-4d7d79fa7338?version=1.0>>. Acesso em 02 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. II Conferência Nacional de Cultura. Estratégias Setoriais. 2010. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/03/estrategias-setoriais-setor1.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-2003*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, 2006, p. 5-24.
- BUSTAMANTE, E. La creatividad contra la cultura? In: ALBORNOZ, L. A. *Poder, médios, cultura: una mirada crítica desde la economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Paidós, 2011, p. 139-153.
- CALABRE, L. *Políticas culturais: reflexões e ações*. Centro de Documentação e Referência Itaú Cultural. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.
- CASTRO, F. F. de et al. A política cultural no Pará durante o período Lula. In: BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (Org.). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: Edufba, 2013, p. 75-93.
- DE MARCHI, Leonardo. Construindo um conceito neodesenvolvimentista de economia criativa no Brasil. *Novos Olhares*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 37-48. 2013.
- GARCIA, M. A.; SADER, E. (Org.) Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo, 2010.
- GARNHAM, Nicholas. From cultural to creative industries: an analysis of the implications of the “creative approach” to arts and media policy making in the United Kingdom. *International journal of cultural policy*, v. 11, n. 1, p. 15-29, 2005.
- GHARAGOZLO, A. R. A survey of Tehran metropolis strategies as a creative city of Iran. *Journal of Geography and Regional Planning*, Lagos, v. 6, n. 5, p. 149-158, 2013.
- HOWKINS, J. *The creative economy*. How people make money from ideas. Londres: Penguin Press, 2001.
- KUROKAWA, M. Strategies for Creative Industry Development, Case of Thailand. *Discussion Papers Series*. 2013. Disponível em: <<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/dp/dp13-03>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- LOPES, R. S.; SANTOS, V. A. Economia, cultura e criatividade: tensões e contradições. *Carta Maior*. 25 de fevereiro de 2011. Disponível

em: <www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=16464&flag_destaque_longo_curto=L>. Acesso em 10 dez. 2014.

MERCADANTE, E. *Brasil, a construção retomada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

OREIRO, José Luis da Costa. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 75, p. 29-40, 2012.

PORUMB, E.; IVANOVA, N. V. The creative economy. From concept to creative environment. Challenges for Romania. *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Studia Europaea*, Cluj-Napoca, v. 3, n. 1, p. 7592, 2013.

QUEIROZ, I. *Projeto cultural: as especificidades de um novo gênero do discurso*. Dissertação (Mestrado em Letras) - Departamento de Letras Clássicas e Vernáculas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2014.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. (Org.). *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, F. A. B. da; ARAÚJO, H. E. *Cultura viva: avaliação do programa arte, educação e cidadania*. Brasília: IPEA, 2010.

TURINO, C. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. *Creative Economy Report*. Nova York, 2008.

Outros títulos da Coleção Cult

CULT 1 - Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares

Gisele Marchiori Nussbaumer (Org.)

CULT 2 - Políticas culturais no Brasil

Antonio Albino Canelas Rubim e Alexandre Barbalho (Org.)

CULT 3 - Políticas culturais na Ibero-América

Antonio Albino Canelas Rubim e Rubens Bayardo (Org.)

CULT 4 - Estudos da cultura no Brasil e em Portugal

Antonio Albino Canelas Rubim e Natália Ramos (Org.)

CULT 5 - Transversalidades da cultura

Linda Rubim e Nadja Miranda (Org.)

CULT 6 - Políticas culturais no governo Lula
Antonio Albino Canelas Rubim (Org.)

CULT 7 - Políticas culturais para as cidades
Antonio Albino Canelas Rubim e Renata Rocha (Org.)

CULT 8 - Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura
Antonio Albino Canelas Rubim, Taiane Fernandes e Iuri Rubim (Org.)

CULT 9 - Stonewall 40 + o que no Brasil?
Leandro Colling (Org.)

CULT 10 - Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas
Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Paulo Miguez e Renata Rocha (Org.)

CULT 11 - Estudos da festa
Linda Rubim e Nadja Miranda (Org.)

CULT 12 - Desleitura cinematográfica: literatura, cinema e cultura
Marinyze Prates de Oliveira e Elizabeth Ramos (Org.)

CULT 13 - Política e gestão cultural: perspectivas Brasil e França
Frederico Lustosa da Costa (Org.)

CULT 14 - Federalismo e políticas culturais no Brasil
Alexandre Barbalho, José Márcio Barros e Lia Calabre (Org.)

CULT 15 - Estudos e políticas do CUS

Leandro Colling e Djalma Thurler (Org.)

CULT 16 - Cultura dos sertões

Alberto Freire (Org.)

CULT 17 - ENECULT 10 anos

*Lindinalva Silva Oliveira Rubim, Mariella Pitombo
Veira e Delmira Nunes de Souza (Org.)*

CULT 18 - Políticas culturais na Bahia contemporânea

Antônio Albino Canelas Rubim

CULT 19 - Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural

*Paulo Miguez, José Márcio Barros e Giuliana Kauark
(Org.)*

CULT 20 - Políticas públicas de cultura para as cidades: os casos do Recife
e de Salvador

Hortência Silva Nepomuceno dos Santos

Este livro foi composto na EDUFBA por
Théo Charles.

O projeto gráfico foi desenvolvido no Estúdio
Quimera por Iansã Negrão, com o auxílio de Inara
Negrão para a EDUFBA, em Salvador.

Sua impressão foi feita no setor de Reprografia da
EDUFBA. A capa e o acabamento foram feitos na
Cian Gráfica, em Salvador.

A fonte de texto é DTL Documenta. As legendas
foram compostas em DTL Documenta Sans, família
tipográfica projetada por Frank Blokland.

O papel é Alcalino 75 g/m²
e o formato, 16,3 x 22,8 cm

400 exemplares.



Concluído o primeiro mandato de Dilma, cabe analisar as políticas culturais de seu governo, realizadas pelas ministras Ana de Hollanda (2011-2012) e Marta Suplicy (2012-2014). O livro foi construído através do convite a um conjunto de estudiosos, provenientes de diversas instituições e regiões do país. Coube a eles escolher os temas tratados em seus textos.

ISBN 978-85-232-1385-5



9 788523 213855