



## DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS CULTURAIS: balanço da gestão Gilberto Gil

Lia Calabre

*Lia Calabre (liacalabre@rb.gov.br) é doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisadora e coordenadora do Setor de Estudos de Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB).*

Ainda hoje, para falarmos de políticas culturais em nosso país, temos de assinalar sua ausência. O que se vê, na maioria dos casos, são grupos de ações empreendidas pelo poder público na área da cultura. A presença da cultura no campo das políticas públicas, tanto no nível estadual quanto no municipal, é muito recente – tivemos uma experiência pioneira, mas isolada, em São Paulo, com Mário de Andrade, entre 1935 e 1937. Um dos principais problemas a ser enfrentado, portanto, é o da real institucionalização da área da cultura no conjunto das políticas públicas.

Ao analisarmos a história do Ministério da Cultural verificamos que ela é constituída por um sucessivo processo de descontinuidades administrativas: entre março de 1985 e dezembro de 1994, a pasta foi ocupada por dez titulares. Sem esquecer que, em 1990, durante o governo Collor, o Ministério foi extinto, transformado em Secretaria de Cultura - sendo recriado em 1992. O primeiro período de efetiva estabilidade ocorreu na gestão do Ministro Francisco Weffort, que ocupou a pasta de 1995 a 2002. Foi o momento no qual o Presidente Fernando Henrique Cardoso implementou uma política de Estado mínimo, fato, que para um ministério que mal havia sido recriado, acarretou enormes dificuldades operacionais. Ao terminar a gestão Weffort, o Minc tinha como principal atividade aprovar os processos que seriam financiados por meio da Lei de Incentivo à Cultura. Havia sido desperdiçada uma grande oportunidade de fortalecimento da área da cultura dentro do campo das políticas públicas.

Em termos gerais, podemos dizer que os primeiros quatro anos de gestão do Ministro Gil (2003-2006) foram de empenho para a construção real de um Ministério da Cultura. Ocorreram avanços significativos no sentido de colocar a cultura dentro da agenda política do governo, fazendo com que ela deixasse de ter um papel praticamente decorativo entre as políticas governamentais. O presente texto se propõe a tecer algumas considerações gerais sobre a gestão pública da cultura, para em seguida refletir sobre os rumos dos acontecimentos desde a posse de Gilberto Gil, a partir da análise de alguns fatos concretos.

### **Políticas culturais: questões do tempo presente**

Vivemos um momento em que a cultura passa finalmente a ser encarada enquanto direito, como verdadeiramente o é. O direito à cultura está garantido na Constituição Federal, nas constituições estaduais e em muitas das leis orgânicas municipais. O desafio que se impõe é transformar a lei em realidade.

Contudo, dentro de um quadro de constante escassez de recursos financeiros, na administração pública, a área da cultura é, muitas vezes, considerada menos importante ou mesmo supérflua. Tal visão, que dificulta a estruturação do setor, vem sendo gradativamente alterada. Hoje presenciamos, sobretudo no âmbito municipal, um processo crescente de institucionalização da área, com a criação de secretarias (mesmo conjuntamente com outras políticas), de conselhos de cultura, de fundações, de fundos de financiamento e de busca de formação mais qualificada para seus gestores.

Cabe ressaltar que esse é um campo profissional novo, que demanda conhecimentos múltiplos, interdisciplinares, algumas vezes ultraespecíficos, outras muito diversificados. A disponibilidade de cursos e de centros de formação profissional para gestores culturais ainda é pequena, concentrada nas capitais, sobretudo no Sudeste do país. A qualificação dos trabalhadores da área da gestão cultural é fundamental para a efetivação das próprias políticas setoriais, que necessitam da criação de ferramentas de planejamento e de avaliação próprios, que devem poder contar com diagnósticos para serem melhor elaboradas, buscando atingir um maior grau de eficácia e de permanência.

A problemática da permanência ou da descontinuidade é outro dos obstáculos enfrentados pelas políticas culturais; na verdade, pela maioria das políticas públicas no Brasil. Políticas são processuais, levam algum tempo para gerar resultados visíveis, que possam ser medidos, avaliados. Mas as administrações públicas que se sucedem costumam alimentar a má tradição de desvalorizar *a priori* as realizações e os processos implementados pela gestão anterior e de buscar impor uma marca nova à administração atual. Terminamos por assistir a um processo contínuo de desperdício de recursos orçamentários e físicos. No caso da cultura, tal prática administrativa é desastrosa. Processos culturais são gestados em um tempo mais longo. Estímulos à diversificação e à revitalização das práticas culturais não costumam gerar frutos rapidamente; são na verdade processos, e não ações de resultados imediatos.

Outra preocupação presente no cenário contemporâneo é a ampliação dos processos participativos. Políticas culturais são definidas como fruto de ações implementadas pelo governo e pela sociedade civil em suas mais diversas formas de representação. As políticas implementadas tenderão a se efetivar quanto maior for o grau de pactuação com o público por ela atingido. O desafio que se apresenta é criar e manter canais de diálogo e formas de representação que permitam a construção de políticas de modo colaborativo. Um desses canais é a criação de conselhos de cultura, no mínimo paritários, com a participação ampliada dos diversos segmentos da sociedade civil.

As questões aqui levantadas – institucionalização do campo, formação de pessoal, continuidade e participação ampliada – funcionam, em conjunto, para permitir alcançar um objetivo maior, ou seja, visam a garantir a diversidade cultural. O maior desafio, hoje, das políticas culturais é transformar nossas desigualdades históricas de acesso e de manifestação em diferenças que permitam a efetiva existência, convivência e preservação da rica diversidade cultural brasileira.

### **Diversidade cultural e democracia cultural**

Uma política cultural atualizada deve reconhecer a existência da diversidade de públicos, contemplando as visões e os interesses diferenciados que compõem a contemporaneidade. No caso brasileiro, é premente reverter o processo de exclusão da maior parcela do público das oportunidades de consumo e de criação culturais. Néstor

Canclini utiliza o conceito de hibridização cultural como uma ferramenta para demolir a concepção do mundo da cultura em três camadas: culta, popular e massiva. O conceito de hibridização abrange diversas mesclas interculturais, e não apenas as étnicas, que se costumam encaixar no termo “mestiçagem”, ou as preponderantemente religiosas, categorizadas enquanto sincretismos.

A promoção de políticas de caráter universal deve se dirigir, segundo Pierre Bourdieu e Alain Darbel, contra a “desigualdade natural das necessidades culturais”. Para os estudiosos franceses, é necessário ter cautela na aplicação mecânica e simplista de uma política de acesso. Ao analisar a questão do público dos museus de arte em diferentes cidades da Europa, os autores alertam para o fato de que,

[...] se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação (BOURDIEU & DARBEL, 2003, p. 69).

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dessas múltiplas linguagens com esse mesmo conjunto. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais” (VENTURA, 2005, p. 88).

A ação na área da cultura tem sido frequentemente pensada por meio de uma visão limitada ao acontecimento episódico, ao evento, inclusive por muitos dos gestores da área pública. Qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não é diferente. As ações públicas têm de demonstrar minimamente coerência entre o que se diz buscar e as ações postas em prática. No entanto, não podemos perder de vista que, na maioria dos casos, não existe relação diretamente mensurável entre causa e efeito no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação. Parte das ações interage com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, necessitando de um tempo mais longo para gerar resultados visíveis. Nesse caso, o grande desafio é criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho.

Um dos possíveis caminhos a serem seguidos nesse processo de construção de políticas de longo prazo é o do envolvimento dos agentes atingidos por tais políticas. O país vive hoje um movimento contínuo de construção de projetos coletivos de gestão pública nas mais variadas áreas. São cada vez mais atuantes os conselhos que contam com a participação efetiva da sociedade civil. Os produtores, os agentes, os gestores culturais, os artistas, o público em geral também vêm buscando formas de participar e de interferir nos processos de decisão no campo das políticas públicas culturais. Ressurgem movimentos de valorização das manifestações culturais locais que incentivam tanto a redescoberta dos artistas da comunidade, quanto de novas formas de produção artístico-culturais. Aumentam as demandas pela formação e pela especialização dos agentes culturais locais em todos os níveis, do artesão aos responsáveis pelas atividades burocráticas, que devem implementar seus projetos buscando uma autonomia cultural.

A base de um novo modelo de gestão está no reconhecimento da diversidade cultural dos distintos agentes sociais e na criação de canais de participação democrática. A tendência mundial aponta para a necessidade de mais racionalidade no uso dos recursos, buscando obter ações ou produtos (centro de cultura, museu, biblioteca, curso de formação) capazes de se transformar em multiplicadores desses ativos culturais. É a falência do modelo de uma política de pulverização de recursos, como foi o caso do Programa de Ação Cultural da década de 1970, que, mesmo cobrindo vastos espaços territoriais, não evitou a falta de integração entre eventos que foram percebidos e vivenciados de maneira isolada, ou seja, mobilizou uma grande soma de recursos com um resultado pequeno, mas que ainda vem sendo insistentemente utilizado por algumas administrações.

No caso brasileiro, encontramos, nos diversos níveis de governo, órgãos responsáveis pela gestão cultural. Em todos eles estão presentes os problemas da carência de recursos. É fundamental definir as relações que podem e devem ser estabelecidas entre os vários órgãos públicos de gestão cultural nos âmbitos federal, estadual e municipal, e destes com outras áreas governamentais, com as instituições privadas e com a sociedade civil. Existe uma série de competências legais comuns à União, aos Estados e municípios, dentre as quais podemos destacar a função de proteger os documentos, as obras e outros bens de valores histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos.

Uma conseqüência visível disso é a existência de um conjunto de instituições como museus, centros culturais, galerias de arte, bibliotecas e teatros, sob a administração indistinta da União, dos Estados e dos municípios. Essas instituições possuem acervos similares e promovem, muitas vezes, atividades idênticas sem ao menos buscar uma integração ou um planejamento partilhado. Não existem políticas nacionais, por exemplo, de gestão desses acervos. Não existe tampouco um lugar que centralize essas informações, permitindo ao governo um real conhecimento da atual situação, subsídio indispensável para a elaboração de políticas. Há, portanto, a necessidade de realizar algumas partilha de tarefas entre os diversos níveis de governo, evitando duplicidades ou, ao contrário, a omissão de ações, como comumente ocorre na área dos bens tombados.

A diversidade cultural põe em pauta a questão da democracia cultural. Um processo contínuo de democratização cultural deve estar baseado em uma visão de cultura como força social de interesse coletivo, que não pode ficar dependente das disposições do mercado. Numa democracia participativa, a cultura deve ser encarada como expressão de cidadania. Um dos objetivos de governo deve ser, então, o da promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, segundo as necessidades e os desejos de cada um, procurando incentivar a participação popular no processo de criação cultural, promovendo modos de autogestão das iniciativas culturais. A cidadania democrática e cultural contribui para a superação de desigualdades, para o reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado está permitindo a expressão da diversidade cultural.

### **A gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura**

A escolha de Gilberto Gil, um artista consagrado, para o posto de Ministro da Cultura foi recebida com uma certa reserva por intelectuais e artistas. Desde o lançamento do programa de governo "A imaginação a serviço do Brasil", foram geradas muitas expectativas sobre os rumos da política de cultura no país. O programa garantia que estariam na pauta do governo as seguintes questões: a) cultura como política de Estado; b) Economia da Cultura; c) Gestão Democrática; d) Direito à memória; e) Cultura e comunicação e, f) Transversalidade das políticas culturais.

No primeiro ano da gestão do Ministro Gil, foi elaborado um plano de extensa reformulação da estrutura do MinC e de ampliação de seu campo de atuação. Logo de início, ainda para o primeiro mandato, estavam previstas alterações profundas na lei de incentivo, que não ocorreram. Antes de elaborar o projeto de mudança da Lei Rouanet, o Ministério realizou uma série de consultas à sociedade através dos seminários "Cultura para todos", que percorreram os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pará e Pernambuco, e de fóruns com a participação de diversos segmentos da área artística e da sociedade em geral. Ficaram evidenciadas, tanto as distorções acarretadas pela forma da aplicação da lei, quanto a sua extrema importância para o setor artístico-cultural. Os objetivos das mudanças tinham por base princípios de democratização e regionalização da distribuição de recursos. Estavam abertos os primeiros canais de diálogo entre o MinC e a sociedade civil.

Ao longo da gestão Gil, algumas medidas foram tomadas no sentido de minimizar as distorções existentes, tais como a do investimento no processo de seleção de projetos através de editais, tanto internos, quanto por intermédio dos maiores investidores na Lei, como é o caso da Petrobras. Houve ainda iniciativas de estímulo à apresentação de projetos por áreas e regiões tradicionalmente menos presentes nas demandas à Lei. O fluxo nacional de projetos apresentados cresceu consideravelmente, porém as distorções se mantiveram.

Internamente, foi planejada a criação de novas secretarias, buscando gerar agilidade operacional e racionalização do trabalho, e promovendo uma melhor definição do papel do próprio Ministério dentro do sistema de governo. Com a reformulação aprovada em 12 de agosto de 2003, através do Decreto nº 4.805, foram criadas a Secretaria de Articulação Institucional, a Secretaria de Políticas Culturais, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, a Secretaria de Programas e Projetos Culturais, Secretaria do Audiovisual e a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural. Estava formada uma nova estrutura administrativa para dar suporte à elaboração de projetos, ações e de políticas diferenciadas.

Pela primeira vez, o Ministério buscava empreender uma política de aproximação com outros ministérios, estados e municípios, além de outras entidades e órgãos com finalidades públicas (Sesc, Sesi, Senai, etc.) – é esta a principal função da Secretaria de Articulação Institucional - SAI. Já a Secretaria de Políticas Culturais - SPC foi a responsável pelos convênios com o IBGE e com o IPEA que resultaram em

pesquisas e estudos estatísticos, bem como na formulação de indicadores, subsídios fundamentais para a elaboração de políticas públicas. Entre as funções da SPC está a da elaboração do Plano Nacional de Cultura. Enfim, todas as secretarias empreenderam ações inovadoras, muitas vezes atingindo um público que sempre esteve à margem das ações ministeriais.

Outra ação de destaque dentro da gestão do Ministro Gil foi a realização, em 2005, da 1ª Conferência Nacional de Cultura, algo inédito em termos da participação social mais ampla. As conferências municipais, estaduais e interestaduais possibilitaram, em todas as regiões do país, a instalação de diferentes espaços, de reflexão, debate nacional sobre a situação da cultura, avaliando perspectivas, levantando possibilidades de avanço e propondo novas formas de atuação. Formalmente, a CNC foi uma das etapas do processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura - instituída através da Emenda Constitucional nº 48 de 1º de agosto de 2005 - coletando propostas de diretrizes. A Emenda Constitucional prevê que o Plano Nacional de Cultura conduza à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens da cultura; e valorização da diversidade étnica e regional.

Foram ainda estabelecidos canais de diálogos com as administrações municipais e estaduais, com o objetivo de criar um Sistema Nacional de Cultura. Nesse processo também estão envolvidos representantes da área artístico-cultural e da sociedade civil em geral. Sua continuidade implica na delimitação real de direitos e deveres de cada um dos grupos participantes, que devem se tornar parceiros e co-responsáveis.

A gestão atual do Ministério da Cultura, portanto, realizou avanços significativos no sentido de colocar a cultura dentro da agenda política do governo, fazendo com que ela deixasse de ter um papel praticamente decorativo entre as políticas governamentais. Contudo, novas questões se colocam. As reformas realizadas forneceram as condições mínimas de funcionamento para o Ministério. Estão abertos novos campos de atuação, nos quais os técnicos da área da cultura têm sido chamados para participar de alguns fóruns de decisão. Resta, agora, transformar esse complexo de ações em políticas que possam ter alguma garantia de continuidade nas próximas décadas.

Gilberto Gil alterou a agenda política do Ministério da Cultura, abriu inúmeras frentes de trabalho e de discussão sobre o papel da cultura, da gestão pública e das



políticas na sociedade contemporânea. Falta consolidar uma nova cultura dentro da gestão pública da cultura (e a redundância na afirmativa é necessária). Ainda é necessário empreender esforços para a consolidação de ações e efetivação de políticas no fértil campo já semeado.

## Referências bibliográficas e Bibliografia de Apoio

- BOLÁN, E. N. *La política cultural*. Temas, problemas y oportunidades. México: CONACULTA/FONCA. 2006.
- BOURDIEU, P e DARBEL, A. *O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público*. São Paulo: Edusp/Zouk, 2003.
- BOTELHO, I. *Romance de Formação: FUNARTE e Política Cultural*. 1976-1990. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2000.
- CALABRE, L. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. *Revista Estudos Históricos*, n. 31, 2003, p. 161-181.
- \_\_\_\_\_. O Conselho Federal da Cultura, 1071-1974. IN: *Estudos Históricos*, n. 37, jan-jun 2006. p. 81-98.
- CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1998.
- MAGALHÃES, A. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira: Fundação Roberto Marinho, 1997.
- MICELI, S. (org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- TIERRA, P. Notas para um debate sobre políticas públicas de cultura e projeto nacional. IN: *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, jan-abr 2005. p. 141-148
- URFALINO, P. *L'invention de la politique culturelle*. Paris: Hachette Littératures, 2004.
- VENTURA, T. Notas sobre política cultural contemporânea. IN: *Revista Rio de Janeiro*, n. 15, jan-abr 2005. p. 77-89.

