



Diversidade, sustentabilidade e políticas:

o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural

José Márcio Barros e Giselle Dupin (Orgs.)

OBSERVATÓRIO
da diversidade
CULTURAL



Alger



Diversidade, sustentabilidade e políticas:

o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural

José Márcio Barros e Giselle Dupin (Orgs.)

OBSERVATÓRIO
da diversidade
CULTURAL

Belo Horizonte, 2021

Copyright © 2021 by Observatório da Diversidade Cultural

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citadas a fonte e a autoria.

Observatório da Diversidade Cultural | ODC

Márcia Maria Pinto de Moura Barros

Diretora-presidente

Dayse Lúcia de Oliveira Rodrigues

Diretora-administrativa

Carlos Henrique Gerken (in memorian)

Diretor de Projetos

José Márcio Barros

Coordenador Geral

Lucimar Ladeia Colen

Miriam Monteiro de Aguiar

Conselho Fiscal

Expediente

José Márcio Barros e Giselle Dupin

Organização

Ana Carolina de Lima Pinto

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Ilustração da capa e miolo:

Tarsila do Amaral (Reprodução fotográfica by pixabay.com)

Pixabay License (Grátis para uso comercial)

Grupo de Pesquisa Observatório da Diversidade Cultural

Acesso CNPq: <dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3985438719203277>



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

D618 Diversidade, sustentabilidade e políticas [livro eletrônico] : o Plano Nacional de Cultura do Brasil e a Convenção da Diversidade Cultural / Organizador José Márcio Barros. – Belo Horizonte, MG: Observatório da Diversidade Cultural, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5872-208-3

1. Pluralismo cultural. 2. Diversidade cultural. 3. Plano Nacional de Cultura. I. Barros, José Márcio. II. Título.

CDD 306.4

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Direitos desta edição reservados ao Observatório da Diversidade Cultural.
Rua da Bahia, 1148 - sala 1729, Centro, Belo Horizonte - MG. CEP: 30160-906
(31) 98469 2181 | e-mail: info@observatoriodadiversidade.org.br
www.observatoriodadiversidade.org.br

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| Apresentação | 8 |
| Seção I | |
| Diversidade Cultural e Desenvolvimento Sustentável | |
| Repensar a diversidade cultural <i>Giuliana Kauark</i> | 14 |
| Cultura como Desenvolvimento Sustentável: a urgência de políticas públicas para a biodiversidade cultural brasileira <i>Cláudia Leitão</i> | 32 |
| Cultura, diversidade e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável <i>Giselle Dupin e José Márcio Barros</i> | 46 |
| A definição de indicadores de cultura no contexto do monitoramento local da Agenda ODS: desafios e perspectivas a partir da experiência de Belo Horizonte - MG <i>Rodrigo Nunes Ferreira</i> | 73 |
| Diversidade cultural e desenvolvimento sustentável: introdução a um debate <i>José Rogério Lopes</i> | 97 |
| Seção II | |
| Os 10 anos do Plano Nacional de Cultura do Brasil | |
| Uma década de Plano Nacional de Cultura – o que aprendemos? <i>Rosimeri Carvalho da Silva</i> | 113 |

| | |
|---|------------|
| Plano Nacional de Cultura: do surgimento unânime ao ocaso melancólico <i>Francisco Humberto Cunha Filho</i> | 129 |
| Plano Nacional de Cultura e os próximos 10 anos <i>Antonio Albino Canelas Rubim</i> | 151 |
| Plano Nacional de Cultura: e os próximos dez anos? Uma reflexão a partir de conceitos da Teoria do Discurso Político de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe <i>Eloise Helena Livramento Dellagnelo</i> | 169 |
| Uma nova cultura para o Plano Nacional de Cultura <i>Guilherme Varella</i> | 181 |
| <i>Sobre o Observatório da Diversidade Cultural</i> | 211 |

APRESENTAÇÃO

Durante três dias de novembro de 2020, e em plena pandemia da COVID-19, o Grupo de Pesquisa Observatório da Diversidade Cultural (ODC), em parceria com o Centro de Pesquisa e Formação do SESC São Paulo e a cooperação da Representação no Brasil da UNESCO, reuniu 11 pesquisadores brasileiros para analisarem as relações entre políticas culturais, diversidade e sustentabilidade.

As reflexões aqui apresentadas foram motivadas por dois marcos temporais: os 15 anos da Convenção da UNESCO para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, e os 10 anos do Plano Nacional de Cultura do Brasil, tomados como dois instrumentos político/institucionais fundamentais para o pleno exercício dos direitos culturais.

A Convenção, aprovada na 33ª reunião da Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris, em outubro de 2005, já foi ratificada por 150 países. Os dois grandes objetivos da Convenção foram, e continuam sendo, os de induzir políticas públicas estatais nos países que dela são membros, e de criar mecanismos voltados à proteção e promoção da diversidade cultural, especialmente para a garantia do desenvolvimento sustentável da cultura. O Brasil teve papel importante no processo de adoção da Convenção e a ratificou por meio de dois instrumentos formais: o Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006, e o Decreto Presidencial nº 6.177, de 1º de agosto de 2007.

Já o Plano Nacional de Cultura resultou da Emenda Constitucional nº 48, de 2005, que inseriu na Constituição Brasileira a necessidade de

se estabelecer um Plano decenal com vistas ao desenvolvimento cultural do País, a partir da integração das ações do poder público em suas três esferas (nacional, estadual e municipal) e a participação democrática da sociedade. Seu objetivo é garantir a defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, a produção, promoção e difusão de bens culturais, a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões, além da democratização do acesso e a valorização da diversidade étnica e regional. A Lei nº 12.343/2010 instituiu um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que foram construídos de forma participativa e que completaram em 2020 seus primeiros 10 anos.

Ambos os instrumentos, construídos na primeira década do século XXI, foram tratados, ora como objeto focal da análise, ora como dispositivo analítico para a compreensão de processos políticos e institucionais que buscaram e buscam garantir a centralidade da cultura no exercício da cidadania e no desenvolvimento sustentável, em bases democráticas e participativas.

Organizado em duas seções, este livro busca trazer ao público o debate, a avaliação e a construção de perspectivas futuras de ambos os instrumentos, além de levantar os caminhos para o seu fortalecimento no contexto brasileiro, de forma a contribuir para o enfrentamento e a superação dos atuais desafios decorrentes das radicais mudanças na condução das políticas culturais no país, especialmente a partir de 2019.

A primeira seção, intitulada **Diversidade Cultural e Desenvolvimento Sustentável**, reúne cinco trabalhos que abordam, sob diferentes recortes conceituais, as possíveis relações e os grandes desafios da articulação sugerida pelo título.

Giuliana Kauark, em seu artigo **Repensar a diversidade cultural**, busca evidenciar os paradoxos trazidos pela Convenção da Unesco ao processo de institucionalização da diversidade cultural, especialmente em função de uma perspectiva eurocêntrica dominante, o que acabou por ofuscar os embates sobre as relações de poder e de exclusão que

fizeram erigir a diversidade cultural como uma demanda pública de direitos.

O artigo seguinte, **Cultura como Desenvolvimento Sustentável: a urgência de políticas públicas para a biodiversidade cultural brasileira**, de Cláudia Leitão, amplia e direciona a reflexão na direção dos desafios para a construção de políticas para a biodiversidade cultural no Brasil. Três outras dimensões são tratadas com destaque: a necessidade de se construir informações e indicadores culturais, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o atual quadro de fragilidade das políticas culturais federais no país.

Giselle Dupin e José Marcio Barros buscam, no artigo **Cultura, diversidade e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, realizar uma leitura crítica sobre as definições e as dimensões políticas que envolvem tanto as concepções quanto as práticas de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, para, em um segundo momento, analisar a maneira como a cultura se faz presente e ausente nos ODS.

Rodrigo Nunes Ferreira, no trabalho **A definição de indicadores de cultura no contexto do monitoramento local da Agenda ODS: desafios e perspectivas a partir da experiência de Belo Horizonte – MG**, trata da experiência da gestão municipal na construção de informações e indicadores para o monitoramento dos ODS. Experiência rica e desafiadora que expressa tanto as singularidades de Belo Horizonte quanto a universalidade dos desafios políticos, institucionais e metodológicos para tanto.

A seção termina com José Rogério Lopes e seu texto síntese intitulado **Diversidade cultural e desenvolvimento sustentável: introdução a um debate**, onde procura mostrar como a tríade cultura, diversidade e desenvolvimento, para além de sua imperiosa presença na constituição de políticas culturais no país, deve ser objeto de uma atenta análise que identifique a inexistência de um consenso sobre os termos, acompanhada de uma desigual presença de políticas, que na maioria das vezes carecem de efetividade.

A segunda seção do livro é toda ela voltada às análises sobre **Os 10 anos do Plano Nacional de Cultura do Brasil**.

Rosimeri Carvalho da Silva abre a seção com seu texto **Uma década de Plano Nacional de Cultura – o que aprendemos?** no qual reflete sobre os impactos positivos que tanto o PNC quanto o Sistema Nacional de Cultura trouxeram para o cenário das políticas culturais no Brasil, mas também aponta os pontos frágeis no processo de sua construção, de modo a contribuir para o processo de sua revisão planejado para 2022.

O segundo artigo, **Plano Nacional de Cultura: do surgimento unânime ao ocaso melancólico**, de Francisco Humberto Cunha Filho, busca elucidar a lógica sob a qual foi elaborado o PNC, de forma a contribuir com a superação dos problemas de ordem conceitual e operacional que impedem que o mesmo esteja apto a materializar os objetivos constitucionais que determinaram a sua criação.

Antônio Albino Canelas Rubim, em **Plano Nacional de Cultura e os próximos 10 anos**, analisa a complexidade do processo de implementação do PNC, evidenciando suas dificuldades, fragilidades e potencialidades, mas destacando sua importância central na construção de uma agenda pública de cultura, o que pode oferecer uma nova e criativa vida para o próximo decênio.

Eloise Helena Livramento Dellagnelo, no trabalho **Plano Nacional de Cultura: e os próximos dez anos? Uma reflexão a partir de conceitos da Teoria do Discurso Político de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe**, parte da perspectiva destes dois autores que evidenciam como a articulação e o engajamento dos atores sociais na construção de políticas públicas exige a suspensão temporária das diferenças que os caracterizam, o que torna o processo de construção do novo Plano um desafio de articulação e mobilização política em torno da sua renovação.

Fecha a seção Guilherme Varella e seu texto síntese e problematizador, **Uma nova cultura para o Plano Nacional de Cultura**. Nele, além de reagir aos demais textos e debates da seção, especialmente

sobre o futuro do PNC, o autor busca compreender como o insucesso no alcance da maioria das metas do Plano Nacional de Cultura pode estar relacionado a alguns fatores como a sua prolixidade, sua falta de objetividade e sua desconexão com o Sistema Nacional de Cultura (SNC), além de expressar também nossa falta de cultura em planos de cultura.

Buscamos desta forma, além de oferecer um registro histórico e analítico das questões que unem e distanciam diversidade, desenvolvimento, sustentabilidade e políticas culturais, contribuir para a superação da atual crise na sociedade brasileira, marcada pela dissolução dos avanços ainda inconclusos, mas certamente fundamentais, que a sociedade brasileira havia conquistado na última década e meia no campo da cultura.

Boa leitura!

José Marcio Barros
Giselle Dupin

SEÇÃO I

DIVERSIDADE CULTURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL





REPENSAR A DIVERSIDADE CULTURAL

Giuliana Kauark¹

Em 20 de outubro de 2020, a Convenção da Unesco sobre a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais completou quinze anos. O cenário pandêmico colapsou as comemorações de tão significativa data e determinou certa resiliência no agendamento do tema. Nesse contexto, a atenção do Secretariado da Convenção esteve especialmente voltada à recondução das políticas culturais implementadas pelos países membros no sentido de responder aos desafios evidenciados com o fenômeno da pandemia.

Vale lembrar que reafirmar o direito soberano de conservar e adotar políticas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais é um dos principais objetivos da Convenção de 2005. Mirando o histórico das discussões relativas às políticas culturais capitaneadas pela Unesco e sua respectiva formulação normativa, tal convenção é um de seus documentos mais incisivos. Inclusive, conforme afirmou Charles Vallerand (2014), sua formulação, aprovação e célere entrada em vigor resultaram de um amplo apoio dos Estados justamente por abordar questões comuns às políticas culturais sem, no entanto, impor o que deveria ser discutido prioritariamente.

A Convenção é vista como um documento que compreende que

¹ Giuliana Kauark é professora do Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestra e doutora em Cultura e Sociedade (UFBA), desenvolve pesquisas nos Observatórios de Políticas e Gestão Culturais (UFBA) e da Diversidade Cultural (UEMG). Coordena o grupo de pesquisa Coletivo Gestão Cultural (UFBA/UFRB).

o contexto cultural contemporâneo é complexo, dinâmico e conectado, que incorpora a dimensão do desenvolvimento e indica que precisamos avançar, nacional e internacionalmente, na implementação de políticas que prezem pela diversidade e direitos culturais. Neste instrumento, a diversidade cultural aparece como característica essencial da humanidade, que manifesta a originalidade e pluralidade das identidades e das expressões culturais, que deve florescer em ambiente de democracia, justiça social, tolerância e mútuo respeito entre povos e que se fortalece com a interação entre culturas.

Embora sejam explicitamente pronunciados o fomento e o encorajamento do diálogo intercultural e da interculturalidade na Convenção, houve uma atenção diminuta a essas questões ao longo dessa primeira década e meia de vida. O peso geopolítico deste significativo documento encontra-se na dimensão macroeconômica da cultura, levando a uma priorização de políticas voltadas ao circuito organizado da cultura ou, em termos mais contemporâneos, à sua cadeia produtiva numa economia criativa. Diferentemente das ambiciosas premissas do texto e do alargamento conceitual também presente, a diversidade cultural ao ser institucionalizada com um documento legal e uma estrutura multilateral de orientação e acompanhamento, passa a estar focada em aspectos e pautas muito específicos e relacionados, sobremaneira, aos mercados culturais. Essa "miopia burocrática e do comércio", como indicou a antiga diretora da divisão de políticas culturais e diálogo intercultural da Unesco, Katérina Stenou (2016), em entrevista à autora, deixou turvo o horizonte político da Convenção de 2005.

Ao nos debruçarmos sobre os quinze anos de existência da Convenção, lançando luz sobre alguns fatos marcantes e agendas emergentes, compreendemos o que Eneida Leal Cunha (2009) nos diz quando afirma que a história de uma palavra é a história das forças que dela se apoderaram. Assim, buscamos evidenciar no presente texto os afrontamentos geopolíticos e reposicionamentos institucionais pelos quais passou a diversidade cultural, de modo a defender a importância

de pensá-la a partir de outras perspectivas epistemológicas ou, simplesmente, de repensá-la.

Geopolítica da diversidade cultural

O nascedouro da Convenção de 2005 está intimamente ligado à necessidade de reconhecimento internacional da dupla natureza, econômica e simbólica, dos produtos e serviços culturais, bem como de equilíbrio entre países do Norte e Sul global no que se refere às trocas e consumo desses bens e serviços em um mercado cultural globalizado. Essas ideias originalmente foram defendidas, entre os anos 1980 e 1990, no bojo das negociações da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e subsequentes acordos multilaterais de livre comércio (GATS e TRIPS)², instrumentos basilares do sistema de regulação econômica mundial.

À época, foi proposta a inclusão, nos supracitados acordos, de cláusula que excetuasse os produtos e serviços culturais da negociação comercial e que ficou conhecida como tese da exceção cultural. Dentre seus defensores destacavam-se França e Canadá enquanto, por outro lado, os Estados Unidos figuravam como principal opositor. Compreendida como protecionista – uma das maiores afrontas para os livre-cambistas – a exceção cultural não foi acatada pela recém-criada OMC (Organização Mundial do Comércio), levando seus arautos a buscarem outras saídas para a defesa e manutenção de políticas (institucionais, financeiras, legislativas e/ou regulatórias) para proteção e promoção das indústrias culturais (leia-se, hoje, criativas). Sendo a cultura um dos temas sob sua jurisdição, a Unesco transformou-se na nova arena dessa disputa diplomática.

Vale ressaltar que o documento normativo inaugural no âmbito unesciano dedicado à temática é a Declaração Universal da Diversidade Cultural, datada de 2001. Aprovada por unanimidade em

² Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e o Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS)

um momento considerado simbólico para a promoção da paz por meio do diálogo intercultural – devido ao atentado às torres gêmeas nos Estados Unidos no dia 11 de setembro daquele ano –, a Declaração foi formulada de modo a sistematizar as principais questões relativas ao tema, nutridas ao longo de muitos anos de reflexão da Organização em torno da problemática “cultura e desenvolvimento”. Diálogo intercultural, interculturalidade, diversidade linguística, grupos minoritários, entre outras noções decorrentes da própria ampliação do conceito de cultura capitaneado pela Organização, compunham a ideia de diversidade cultural, aos quais se somaram os debates trazidos da exceção cultural nos tratados multilaterais de comércio (UNESCO, 2001; 2002). Todavia, a insuficiência regulatória de uma declaração foi a justificativa utilizada para formulação de novo documento jurídico internacional, desta vez de caráter vinculante.

Foi unânime a aprovação para criação da referida Convenção durante a 32ª Conferência da Unesco, realizada em 2003, tendo apenas sete abstenções, dentre as quais a dos Estados Unidos, que haviam retornado à Organização exatamente naquele ano. Os EUA deixaram de figurar como país membro da Unesco em 1984, demarcando, à época, sua contrariedade em relação à NOMIC (Nova Ordem Internacional da Informação e Comunicação). Tal proposta almejava contribuir para um melhor equilíbrio nos fluxos de informação no mercado global de notícias, notadamente monopolizado por poucas agências, cujas negociações foram refreadas pelo poder opositor estadunidense. Seu reingresso fez com que o percurso de formulação e negociação da Convenção de 2005 que, em certo sentido, se assemelha à NOMIC no que se refere ao intento de regulação de um mercado global oligopolizado da cultura, fosse marcado por tensões e conflitos.

O procedimento adotado para a elaboração da nova convenção seguiu o padrão da Unesco. Como primeira etapa, foram convidados quinze especialistas³ encarregados de discutir o escopo do futuro

3 Georges Abi-Saab (Egito), Ivan Bernier (Canadá), Tyler Cowen (Estados Unidos), Mihaly Ficsor (Hungria), Toshiyuki Kono (Japão), Amin Maalouf (Libano), Issiaka-Prospér Laleye (Senegal), Carlos Moneta (Argentina), Jean

instrumento e elaborar uma primeira versão. Num segundo momento, os Estados membros foram convidados a debater o anteprojeto durante três sessões da Reunião Intergovernamental de Peritos, realizadas entre 2004 e 2005, nas quais transcorreu o processo de negociação do futuro instrumento.

Antonios Vlassis (2015) identifica quatro diferentes papéis que podem ser desempenhados pelos países em meio a negociações multilaterais, quais sejam: 1) Papel de liderança (rôle de chef de file), no qual o Estado procura avançar na busca por cooperação no domínio e no sentido que ele defende em determinado processo negociador; 2) Papel de apoio (rôle de suiviste), no qual o país ou os países seguem o líder; 3) Papel equilibrador (rôle de balancier), desempenhado por aqueles países que exigem concessões para atender a seus interesses como “preço” de seu apoio e; 4) Papel de bloqueio (rôle de frein), no qual um Estado dificulta ou se opõe a um determinado acordo, seja por intransigência ou pela recusa de implementar. Aplicando tais critérios à negociação da Convenção de 2005, percebemos França e Canadá como líderes, aglutinando significativo número de países em apoio, inclusive o Brasil que teve uma atuação fundamental na atração de países latinoamericanos, apresentando um discurso, aliado a uma experiência em curso, relativo ao desenvolvimento de políticas para diversidade cultural (KAUARK, 2010). Os Estados Unidos eram aqueles que buscavam bloquear ou retardar ao máximo a negociação, tendo ao seu lado países que, na sua maioria, jogavam um papel equilibrador.

Durante todo o processo negociador os Estados Unidos alegaram que a nova convenção poderia ser utilizada com fins protecionistas e solicitavam apoio de outras nações para impedir ou retardar sua adoção. Na Conferência Geral de 2005, cuja pauta incluía a votação sobre o referido instrumento, a delegação norte-americana circulou uma nota entre as demais delegações com modificações que julgava essenciais no texto já finalizado⁴, principalmente no sentido de subordinar-lo a outros

Musitelli (França), Bhikhu Parekh (Índia), Anthonio Rudder (Barbados), Alexandre Sadovnikov (Rússia), David Throsby (Austrália), Sabine von Schorlemer (Alemanha) e Kwasi Wiredu (Gana).

4 Os EUA propuseram 28 emendas, em praticamente todos os artigos: Preâmbulo: emendas aos

documentos internacionais, em particular os firmados nas Organizações Mundiais da Propriedade Intelectual e do Comércio (OMPI e OMC), bem como de retirar a menção ao reconhecimento da natureza dual dos bens e serviços culturais. Ademais, todos os ministros de assuntos exteriores dos países membros receberam uma carta assinada pela então Secretária de Estado Condoleeza Rice, na qual expressava sua incerteza acerca da relevância da Convenção. Além da carta, a Secretária norte-americana compareceu à sede da Unesco ameaçando nova saída dos EUA caso esta fosse aprovada⁵.

Podemos, assim, perceber durante o processo negociador da Convenção uma queda de braço entre o hard power e o soft power. Enquanto o hard power é visto como poder pelo domínio, o soft power é o poder pela cooptação. Mais sutil e menos visível, age no estabelecimento de agendas, persuasão quanto a princípios ou temas que passam a ser considerados prioritários e atração de parceiros que, porventura, podem mudar de posição ou comportamento (DUPAS, 2005). Nesses termos, diplomatas franceses e canadenses, trabalhando na questão da diversidade cultural por um longo tempo, cujos governos haviam despendido muitos recursos para formar coalizões internacionais (tanto de ministros de cultura como da sociedade civil), defender seus interesses e disseminar suas ideias, eram capazes de dominar as negociações formais e informais (de corredor). Destarte, França e Canadá já dispunham de contatos e redes que permitiam encontros discretos entre diplomatas nacionais e ligações de reforço da confiança, ao contrário dos Estados Unidos, carentes de recursos sociais para tal

parágrafos 4, 5, 9 e 19; Artigo 1: emendas às alíneas (c), (g) e (h); Artigo 2: emendas aos parágrafos 2 e 8; Artigo 4: emenda ao parágrafo 4; Artigo 5: emenda ao primeiro parágrafo; Artigo 6: emendas ao parágrafo 1 e ao parágrafo 2, alíneas (a) e (b); Artigo 8: emendas aos parágrafos 1 e 2; Artigo 12: emenda à alínea (c); Artigo 14: emendas ao caput e ao parágrafo 3; Artigo 16: emenda ao caput; Artigo 18: emenda à alínea (b) do parágrafo 3; Artigo 19: emenda ao parágrafo 2; Artigo 20: completa reformulação do artigo; Artigo 21: emenda ao caput; Artigo 23: emendas aos parágrafos 1 e 2 e à alínea (b) do parágrafo 6; Artigo 24: emenda ao caput; Artigo 25: emendas aos parágrafos 3 e 4, suprimindo-os e; Anexo: emenda suprimindo o anexo.

5 Em relatórios de viagem durante o período das negociações, os técnicos do Ministério da Cultura comentam outros episódios: "O embaixador americano procurou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC, pedindo que o mesmo "interferisse" em nossa delegação presente à Conferência Geral da UNESCO, no sentido da não aprovação da Convenção, sob o argumento de que a mesma "prejudicaria o sistema internacional de Propriedade Intelectual". (...) O próprio Presidente Bush teria, ao manifestar solidariedade aos governos dos países caribenhos e centro-americanos pelos estragos a que foram submetidos pelo furacão Stan, vinculado a ajuda americana à revisão de suas posições quanto à Convenção. Esta informação (...) foi confirmada por delegações da Guatemala, do Panamá e da República Dominicana" (BRASIL, 2005, p. 1-2).

negociação e com uma posição deveras intransigente para o ambiente em questão.

Como resultado, diferentemente do que ocorrera com a proposta da NOMIC ou mesmo da exceção cultural, a Convenção foi aprovada com 148 votos a favor, apenas dois contra (EUA e Israel), além de quatro abstenções (Austrália, Honduras, Nicarágua e Libéria). O desenrolar dos acontecimentos após a aprovação levou-nos a uma nova situação. Após mais de 50 países ratificarem o texto, tornando suas regras internacionais legalmente válidas nos territórios nacionais, a Convenção entra em vigor em 2007, fazendo com que a diversidade cultural deixasse de ser um recurso retórico e passasse por um processo de institucionalização.

Institucionalização da diversidade cultural

A Convenção de 2005 pode ser observada como um marco da institucionalização da diversidade cultural na agenda política internacional. Além de ser um documento jurídico de caráter vinculante que gera compromissos dos Estados que o ratificam, a partir de sua entrada em vigor, organiza-se uma estrutura de governança que acompanha, monitora, avalia e, inclusive, orienta o que deve ser realizado para proteger e promover a diversidade das expressões culturais. Não obstante, a institucionalização do tema da diversidade cultural, além de envolver legalização (aprovação do instrumento jurídico), estruturação (instituição administrativa e dotação de recursos humanos e financeiros) e monitoramento e avaliação (normatização de formulários, relatórios e indicadores), se caracteriza também por estabelecer modelos de legitimação que determinam quais questões merecem destaque, quem as formula e para quem as respostas devem ser direcionadas.

Em que pese a relevância de uma questão relativa à cultura alçar a agenda internacional, ao longo dos seus quinze anos, a institucionalização limitou as variadas percepções sobre a diversidade cultural, provocando um reducionismo epistemológico ao abordá-la

prioritariamente pelo viés da promoção de bens e serviços culturais. Nesse sentido, é recorrente o discurso do Secretariado da Convenção de 2005 de não a confundir com a Declaração de 2001. Ao invés de criar um espaço de complementaridade e complexidade do tema, criou-se um discurso de oposição, como se o componente identitário, étnico, linguístico, não fosse, inclusive, o substrato dos produtos e serviços culturais que a Convenção se predispõe em proteger e promover. É bastante significativo o seguinte trecho da entrevista com Anthony Krause, à época, Chefe da unidade de Política e Pesquisa, representando o Secretariado da Convenção:

Para nós, na Convenção, o importante é diferenciar a Declaração sobre a diversidade cultural e a Convenção sobre a diversidade das expressões culturais. Porque as pessoas sempre fazem confusão e é muito importante fazer a distinção, porque quando falamos da Declaração, as pessoas pensam imediatamente em: direito cultural, direito das comunidades, língua indígena, diversidade linguística ou diálogo intercultural... A convenção não tem nada a ver com essas questões, então é muito importante, porque falamos da diversidade das expressões culturais, logo a Convenção de fato se ocupa de bens e serviços culturais, é esse o fundo da Convenção, é o que é preciso fazer avançar. (KRAUSE, 2016, tradução nossa)⁶

Notadamente, o acirramento dessa posição coincide com a crise financeira por que passa a Unesco com nova saída dos Estados Unidos, em 2011, em represália à admissão da Palestina como membro. A suspensão das contribuições norte-americanas representou a perda de quase 14 do orçamento da Unesco e, em particular no setor de cultura, significou uma redução de mais de 70% (DYTZ FILHO, 2014). Acossada, a Unesco inicia uma reforma institucional com objetivo de contornar as restrições financeiras, por meio de uma atuação utilitarista e pragmática,

6 "Pour nous à la Convention l'important c'est de différencier la Déclaration sur la diversité culturelle et la Convention sur la diversité d'expressions culturelles. Parce que les gens font toujours la confusion et c'est très important de faire la distinction parce que quand on parle de la Déclaration, les gens pensent immédiatement à : droit culturel, droit des communautés, langue indigène, diversité linguistique ou dialogue intercultural... La convention n'a rien à voir avec toutes ces questions donc c'est très important parce que on parle de la diversité des expressions culturelles donc en fait la Convention s'occupe des biens et des services culturels, donc c'est ça le fonds de la Convention, donc c'est ça qu'il faut mettre en avant". (KRAUSE, 2016)

que se assemelharia «mais a uma agência de cooperação (...) e menos [a] um foro eminentemente político para debates sobre as principais questões contemporâneas em suas áreas de competência”. (DYTZ FILHO, 2014, p. 52)

Aqui faz-se necessário identificar três funções básicas da Unesco. Primeiro, sua função executiva, que funciona como catalisadora da cooperação internacional e promotora de capacitação técnica. A atividade normativa que se expressa, fundamentalmente, por meio de três tipos de instrumentos jurídicos (convenções, recomendações e declarações). Finalmente, a função reflexiva, por meio da qual a Organização demonstra capacidade de atrair intelectuais, cientistas e peritos para discussões que podem vir a resultar em conceitos inovadores para uso em seus instrumentos normativos ou em políticas públicas dos Estados Partes.

A proposição, portanto, de uma reforma com vias a tornar a instituição mais enxuta e pragmática, reduzindo sua função reflexiva e política, tem efeito negativo para os países do Sul Global. É preciso reconhecer que a capacidade de agendamento destes é infinitamente menor se comparada com os do Norte. Estes últimos continuam sendo os principais contribuintes para o orçamento da Organização, além de financiadores de iniciativas extraorçamentárias. Estes Estados são ainda, majoritariamente, territórios de origem e/ou residência de especialistas que gravitam em torno da estrutura administrativa do Secretariado da Convenção e contribuem com um trabalho conceitual e analítico crucial para o desenvolvimento das ações. Inevitavelmente, interesses do Norte Global adquirem uma sobrerrepresentação na agenda unesciana.

Ademais, vale notar que o agendamento de temas e o elenco de prioridades se manifesta não somente nos foros políticos e institucionais, como Comitês Intergovernamentais e Conferências das Partes, mas também no âmbito técnico. É no mínimo curioso notar, por exemplo, ao compararmos o texto da Convenção e os Relatórios Mundiais Re/Pensar as Políticas Culturais publicados em 2015 e 2018, tanto a exclusão do

princípio de igual dignidade das culturas – que engloba “as culturas das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos indígenas” (UNESCO, 2005) –, como a ausência de qualquer menção relativa à ideia de interculturalidade – que implica que “os diferentes se encontram em um mesmo mundo e devem conviver em relações de negociação, conflito e empréstimos recíprocos” (CANCLINI, 2009, p.145) –, embora esta aparecesse em mais de um objetivo no texto normativo. É possível notar ainda, através dessa comparação, como as políticas para proteção da diversidade foram escanteadas e como o fenômeno da diversidade cultural e suas respectivas políticas são abordadas estritamente por meio do paradigma da economia criativa.

Com efeito, percebemos que a força daquele grupo de países que defendeu a Convenção no seu processo negociador, em especial dos seus líderes, vem condicionando o foco precípuo de sua aplicação nas questões macroeconômicas, o que se reflete nas emergentes agendas e no seu tratamento em termos políticos e epistemológicos. Não obstante, é possível também observar críticas e efeitos deletérios de tal direcionamento.

Em recente artigo, Danilo Oliveira, Maria Carolina Oliveira e Ana Paula do Val (2020) analisam três pautas que, nos últimos anos, ganharam centralidade no âmbito da Convenção, são elas: a participação da sociedade civil; o tratamento preferencial a países em desenvolvimento e; a adequação e ampliação dos instrumentos da Convenção para o ambiente digital. Para cada uma dessas agendas, encontramos no texto reflexões que levam em consideração como os contextos de desigualdades sociais e geopolíticas impactam nos objetivos de promoção da diversidade e de redução dos desequilíbrios das trocas culturais entre Norte e Sul globais.

Ao verificarem, por exemplo, que os espaços participativos no âmbito da Convenção são pouco democráticos, tendo em vista que as organizações que ali se fazem representar, em larga medida, são administrativamente bem formalizadas e estão relacionadas a uma

produção cultural mais contemporânea, demonstrando, por outro lado, a baixa representatividade de uma sociedade civil organizada vinculada às identidades ou às culturas comunitárias, os autores indicam que:

O maior risco decorrente dessa constatação é de que as agendas relacionadas à Convenção sejam excessivamente pautadas pelas demandas do universo das linguagens artísticas (...) ou de outras expressões culturais produzidas em contextos de maior especialização e institucionalização, o que poderia resultar numa sub-representação de temas atinentes às peculiaridades de outras expressões culturais que não estejam sociológica e economicamente tão organizadas. Há, ainda, o risco de se priorizar, nas discussões conduzidas, a participação de países em que tais expressões encontram-se mais desenvolvidas e consolidadas, via de regra os países do Norte global. (OLIVEIRA et al, 2020, p. 81)

Em estudo, ainda inédito no Brasil, que abordou as políticas para promoção da diversidade de expressões culturais no ambiente digital em África a partir da análise documental dos Relatórios Quadrienais Periódicos da Convenção apresentados pelos países africanos entre 2019 e 2021, Lilian Hanania, Giuliana Kauark, Flávia Landgraf e Antonios Vlassis (no prelo) reforçam a necessária cautela de se evitar avaliar tais políticas por meio de parâmetros e paradigmas exógenos e alheios aos contextos nacionais e afirmam ainda:

Embora a Convenção pressione que determinadas questões sejam tratadas de maneira prioritária, isso não deve resultar numa reprodução mimética de políticas culturais em detrimento do enfrentamento de problemáticas específicas relativas à diversidade cultural em diferentes países. A trajetória histórica das políticas culturais, os baixos orçamentos públicos de cultura e as múltiplas compreensões sobre o que significa, na prática, a diversidade de expressões culturais são alguns dos fatores que precisam ser considerados na análise da aplicação da Convenção em países do Sul Global. (HANANIA et al, no prelo, tradução nossa)⁷

⁷ While the CDCE pushes for certain issues to be treated as a priority, this should not result in a mimetic reproduction of cultural policies, to the detriment of addressing specific problems related to cultural diversity in different countries. The historic trajectory of cultural policies, the generally low budget for culture, and the multiple understandings about what the diversity of cultural expressions means in practice are some of the factors that need

Embora a Convenção seja deveras importante para a cultura, de maneira geral, e para as políticas culturais, em específico, seu potencial, ou o potencial que cada Estado Parte enxerga neste instrumento, ainda é bastante reduzido ou restrito a determinadas visões hegemônicas. Nesse sentido, ao analisar os enlaces entre diversidade cultural e políticas culturais no Brasil e em Portugal, Giuliana Kauark e Paulo André Lima (2021) concluem:

Em que pesem as diferenças existentes entre Brasil e Portugal no que se refere ao modo de conceber a diversidade cultural e os efeitos destas diferenças, e sobretudo a conjuntura de grande incerteza que paira sobre o próprio futuro da gestão pública da cultura no Brasil, fica evidente o pouco impacto do instrumento na formulação de novas políticas. Apesar do horizonte de possibilidades que a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais potencialmente desencadearia, o efeito que averiguamos é sua utilização muito mais como legitimadora do que impulsionadora de políticas culturais. (KAUARK; LIMA, 2021, p. 314)

Diante desse breve panorama buscamos evidenciar como o processo de institucionalização da diversidade cultural, paradoxalmente, pode levar a uma padronização da formulação e implementação de políticas públicas de cultura voltadas a sua proteção e promoção orientada, sobremaneira, por uma perspectiva eurocêntrica. Como consequência atroz, são neutralizados os embates e relações de poder e de exclusão que, conforme identifica Evelina Dagnino (2014), são justamente os aspectos que fizeram erigir a diversidade cultural como uma demanda pública de direitos.

Repensar a diversidade cultural

A pandemia trouxe uma infinidade de mudanças paradigmáticas para a sociedade e, apenas para citar uma, pela primeira vez o encontro

to be accounted for when analyzing the implementation of the CDCE in countries of the Global South. (HANANIA et al, *no prelo*)

do G20 incluiu a cultura em sua pauta, reconhecendo o potencial de sua contribuição em todo espectro de políticas públicas. Na ocasião, a Diretora Geral da Unesco Audrey Azoulay declarou que "repensar o futuro da cultura significa vê-la muito mais que um setor econômico". (EN UN GESTO, 2020, s/p, tradução nossa)⁸

A afirmação é alvissareira, mas ecoa timidamente. De fato, nos últimos anos podemos perceber um alargamento programático do Secretariado da Convenção, sobretudo a partir do alinhamento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da atenção à Recomendação sobre a condição dos artistas e do enfoque na questão dos direitos culturais, em especial, no que se refere à liberdade de expressão artística (UNESCO, 2018; 2020). Contudo, carece ainda de um reconhecimento da importância do fundamento da interculturalidade, bem como do princípio da igual dignidade das culturas e dos indivíduos pertencentes a elas, haja vista o diálogo intercultural ocorrer entre sujeitos e não entre abstrações.

É inconcebível a rejeição ao componente imaterial (não patrimonializado) da cultura, bem como certa neutralização política da ideia de diversidade. Do que adianta ter um cenário de proliferação de bens culturais a serem consumidos se eles não são diversos entre si, se não levantam outras vozes, conceitos, histórias, se eles não correspondem a diferentes subjetividades? É suficiente defender políticas culturais independentemente de estas reproduzirem, nos territórios nacionais, desigualdades, hegemonias e colonialismos e fissurarem a própria ideia de diversidade? Basta repensar as políticas culturais, como postula o título do relatório da Convenção, ou é crucial que seja também repensado o tratamento institucional dado à diversidade cultural?

Nos coadunando com a leitura de Anibal Quijano (2005) acerca da colonialidade do poder que consiste em identificar diferença com desigualdade, ao mesmo tempo em que se arroga o privilégio de determinar quem é igual e quem é diferente, ao repensar a diversidade

⁸ "Repensar el futuro de la cultura significa verla como mucho más que un sector económico" (EN UN GESTO, 2020, s/p)

cultural devemos sempre lembrar que ela não existe somente porque distintos setores da sociedade escolheram se desenvolver de formas diferentes, mas porque tiveram oportunidades desiguais de acesso aos bens. Diferenças culturais de caráter étnico, linguístico, racial, de gênero, de idade, são provocadas, principalmente, pela desigualdade nas interações entre diferentes.

A desconstrução do pensamento colonial, dos cânones estabelecidos, dos espaços reservados aos países centrais, amplia enormemente as questões postas em relevo com a institucionalização da diversidade cultural. Como indica Toussaint Tiendrebeogo, atual Secretário da Convenção, em entrevista concedida à autora em 2016, quando ainda atuava na Organização Internacional da Francofonia, isso implica e desencadeia uma mudança paradigmática não somente relativa à cultura, mas à própria ideia de desenvolvimento.

Claro que os países ocidentais em geral, estão menos preocupados com o tema da “cultura e desenvolvimento”, que parece ser um tema que interessa a muitos mais países em desenvolvimento, os países do Sul. Quais poderiam ser as razões? Tudo é construído sobre a cultura deles na realidade. Então, eles não precisam teorizar sobre isso. Estamos na França, tudo é construído sobre a língua francesa, os valores de referência transmitidos ao longo dos séculos são franceses (...). Este não é o caso na maior parte dos países do Sul, por exemplo, em relação à língua. Temos uma língua que foi importada, com uma visão própria, porque você sabe que a língua é um elemento chave na cultura, inclusive devido à visão que vem com ela. E muitas vezes essa visão que foi importada, também reflete outras visões e não apenas visões... Como podemos chamar isso? Porque, em última análise, o modelo econômico também é um processo que se baseia na língua. Eu venho de uma cultura onde a produção de riqueza para ter riqueza não faz sentido. Nós levamos apenas o que precisamos, nós não precisamos produzir mais do que o necessário. Respeito ao meio ambiente, tudo o que eles estão pensando agora, na verdade, já existia em outras culturas. Então, falar sobre “cultura e desenvolvimento” impulsiona pensar sobre os padrões de desenvolvimento que estão enraizados nessas culturas que foram espezinhadas e que foram negadas. Concretamente a dificuldade está em realizar isto. Porque estas implicações são enormes! Porque se nos voltarmos para

políticas de desenvolvimento endógeno com base na cultura desses países, tenha certeza que iremos sacudir as teorias econômicas em que essas economias são construídas ou mesmo o sistema de ensino onde muitas vezes não são as línguas nativas que são ensinadas. (TIENDREBEOGO, 2016, tradução nossa)⁹

É nesse sentido, portanto, que repensar a diversidade implica a adoção de novas perspectivas epistemológicas. Se, conforme afirma Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 144), “a diversidade e a pluralidade não têm ainda hoje uma expressão epistemológica adequada”, precisamos pensá-la, desenvolvê-la sobretudo desde o Sul global. Embora este espaço geopolítico e também simbólico seja marcado pela ideia de margem, como nos lembra Grada Kilomba (2019), estar à margem contribui para percebermos de maneira crítica a autoridade (colonial) do centro e seus respectivos discursos e práticas hegemônicas.

9 “Effectivement que les pays occidentaux, de façon générale, se préoccupent moins de la thématique « culture et développement », que ça semble être une thématique qui intéresse beaucoup plus les pays en développement, les pays du sud. Quelles peuvent en être les raisons ? Tout est construit sur leur culture en fait. Donc ils n'ont plus besoin de théoriser cela. On est en France, tout est bâti sur la langue française, les valeurs de références véhiculées au cours des siècles (...). Ce qui n'est pas le cas de la plupart des pays du sud ou déjà ne serait-ce que déjà par rapport à la langue. C'est une langue qui a été importée, avec une vision, parce que vous savez que la langue est un élément déterminant dans la culture donc avec une vision qui va avec. Et bien souvent cette vision qui a été importée, traduit également, derrière en fait des visions, non pas des visions... Comment on peut appeler ça ? Parce que finalement, le modèle économique également est un processus qui repose sur la langue. Moi je viens d'une culture où la production de richesses pour avoir de la richesse n'a pas de sens. On prend juste ce dont on a besoin, on n'a pas besoin de produire plus que ce dont on a besoin. Le respect de l'environnement, tout ça ce sont des mentalités, en fait, qui nous viennent d'une culture donnée. Donc quand finalement, l'idée de parler de « culture et développement » revient en réalité, à chercher des modèles de développement qui s'enracinent sur ces cultures-là qui ont été piétinées, qui ont été niées. Concrètement comment est-ce que ça peut se faire, je pense que c'est là où se trouve la difficulté. Parce que ces implications sont énormes ! Parce que si on doit revenir à des politiques de développement endogènes basées sur la culture de ces pays, il y a fort à craindre que l'on bouscule finalement les théories économiques sur lesquelles ces économies sont construites, ou ne serait-ce même que le système éducatif où bien souvent ce ne sont pas les langues maternelles qui sont enseignées”.

Referências

BRASIL. Ministério da Cultura. *Relatório de viagem*. Brasília, DF, out. 2005.

CANCLINI, Nestor García. Diversidade e direitos na interculturalidade global. In: *Revista Observatório Itaú Cultural / OIC - n. 8 (Diversidade cultural: contextos e sentidos)* (abr./jul. 2009). São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2009.

CUNHA, Eneida Leal. A emergência da cultura e da crítica cultural. In: *Cadernos de Estudos Culturais*, v. 1, 2009.

DAGNINO, Evelina. Diversidade Cultural, Cidadania e Construção democrática. In: MIGUEZ, Paulo; BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). *Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural*. Salvador: EDUFBA, 2014.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DYTZ FILHO, Nilo. *Crise e reforma da UNESCO: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral*. Brasília: FUNAG, 2014.

EN UN GESTO histórico, el G20 pone a la cultura en su agenda por primera vez. UNESCO, 2020. Disponível em: <<https://es.unesco.org/news/gesto-historico-g20-pone-cultura-su-agenda-primera-vez>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

HANANIA, Lilian Richieri; KAUARK, Giuliana; LANDGRAF, Flavia; VLASSIS, Antonios. Discoverability of cultural content on streaming platforms in Africa: market forces, cultural policies, and law. In: NORODOM, Anne-Thida; ABDOU HASSAN, Adam. *Perspectives internationales du droit des activités numériques en Afrique*. Paris: Bruylant, no prelo.

KAUARK, Giuliana. Participação e Interesses do MinC na Convenção sobre a Diversidade Cultural. In: RUBIM, A. (org.). *Políticas Culturais no Governo Lula*. Salvador: EDUFBA, 2010.

KAUARK, Giuliana; LIMA, Paulo André. Enlaces entre diversidade cultural e políticas culturais no Brasil e em Portugal: reflexões a partir da adoção da Convenção da Unesco sobre a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais. In: SINDOCHA, Urbano; RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Enlaces culturais Brasil-Portugal*. Lisboa: Documenta, 2021

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KRAUSE, Anthony. Secretariado da Convenção de 2005 / UNESCO, Paris (França), 2016. Entrevistadora: Giuliana Kauark, em 16 de junho de 2016.

OLIVEIRA, Danilo Junior de; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; DO VAL, Ana Paula. Três pautas em destaque na agenda de diversidade cultural da Unesco: ambiente digital, tratamento preferencial e participação da sociedade civil. *Revista de Direito Internacional*. Dossiê temático Art Law and Cultural Heritage Law / Direito da Arte e do Patrimônio Cultural. v. 17, n. 3, 2020.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Argentina: CLACSO, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.

STENOU, Katèrina. Divisão de Políticas Culturais e Diálogo Intercultural / UNESCO, Paris (França), 2016. Entrevistadora: Giuliana Kauark, em 10 de junho de 2016.

TIENDREBEOGO, Toussaint. Direção de Língua, Cultura e Diversidade Francesa / Organização Internacional da Francofonia, Paris (França), 2016. Entrevistadora: Giuliana Kauark, em 30 jun. 2016.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Paris, out. 2005.

_____. *Declaração Universal sobre Diversidade Cultural*. Paris, 02 nov. 2001.

_____. *Déclaration universelle sur la diversité culturelle: Une vision, une plateforme, une boîte à idées, un nouveau paradigme. Document établi pour le Sommet mondial sur le développement durable*. Johannesburg, set. 2002. [Série Diversité culturelle, n. 1].

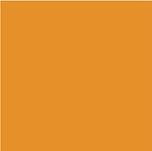
_____. *Liberté & Créativité : Défendre l'art, défendre la diversité*. Édition Spéciale. Série des Rapports mondiaux Convention 2005. Paris: UNESCO, 2020.

_____. *Re | Penser les politiques culturelles: 10 ans de promotion de la diversité des expressions culturelles pour le développement*. Rapport mondial Convention 2005. Paris: UNESCO, 2015.

_____. *Re | Penser les politiques culturelles: la créativité au cœur du développement*. Rapport mondial Convention 2005. Paris: UNESCO, 2018.

VALLERAND, Charles. Os atores da sociedade civil: a Federação Internacional de Coalizões para a Diversidade Cultural. In: MIGUEZ, Paulo; BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (orgs.). *Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural*. Salvador: EDUFBA, 2014.

VLASSIS, Antonios. *Gouvernance mondiale et culture: de l'exception à la diversité*. Liège (Belgium): Presses Universitaires de Liège, 2015.



CULTURA COMO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A URGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A BIODIVERSIDADE CULTURAL BRASILEIRA

Cláudia Leitão¹

A partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em 1987, inúmeras ações foram desencadeadas em torno dos significados ambientais do desenvolvimento. Em 1999, o Fórum Desenvolvimento e Cultura, organizado pelo BID, agregou novos significados a essas duas expressões. A cultura passou a ser percebida como uma matriz estratégica para quaisquer planejamentos socioeconômicos. Os significados de desenvolvimento começaram a se ampliar, passando a incluir não somente a construção de infraestrutura (tais como saneamento, estradas, casas, escolas ou hospitais), mas a enfatizar as reações e as intervenções dos indivíduos e comunidades atingidos por esses benefícios, ou seja, a recepção dos impactos desses projetos no desenvolvimento humano das populações. Ao se levar em conta a diversidade cultural, abole-se a concepção hierárquica do desenvolvimento, dando-se voz às populações excluídas.

As convenções internacionais resgatam tardiamente as discussões relativas às políticas integradas entre natureza e cultura, o que impactará negativamente sobre Estados e empresas em todo o mundo. O grande desafio será o de ampliar os significados da diversidade, ou seja, de não reduzi-los à diversidade biológica, mas, sobretudo ampliá-los à diversidade cultural. A Cúpula da Terra, realizada

¹ Mestra em Direito (USP) e doutora em Sociologia (Paris V Sorbonne), foi Secretária da Cultura do Ceará e Secretária da Economia Criativa do MinC. Dirigiu o Observatório de Fortaleza do Instituto de Planejamento da Prefeitura de Fortaleza e consultora em Economia Criativa da OMC e UNCTAD. É professora do Mestrado em Gestão de Negócios Turísticos da UECE e sócia da Tempo de Hermes Projetos Criativos. <http://lattes.cnpq.br/0920253554247710>

no Rio de Janeiro em 1992, e a Carta da Terra (2000) constituem um importante desdobramento dessa trajetória. Por sua vez, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural em 2001, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural e, por último, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial em 2003, da UNESCO pavimentaram a instituição, em 2008, do Ano Internacional do Planeta Terra. Esse fato e feito resultou da conjugação de valores agregados ao conceito de preservação dos recursos naturais, debatidos a partir da crise ambiental dos anos 70, quando se evidenciou uma crescente tomada de consciência e reconhecimento sobre a conexão entre a preservação ambiental e a manutenção da própria espécie humana. Defender os direitos da natureza passa a significar a defesa da humanidade e a base para o desenvolvimento sustentável do planeta.

Todos esses documentos indicam esforços das sociedades em mitigar seus prejuízos ao planeta, ratificando o interesse dos países na construção de um diálogo intercultural marcado pela consciência de que a diversidade cultural constitui o patrimônio comum da humanidade. Políticas para a biodiversidade começam a ser esboçadas, traduzindo-se em uma preocupação cada vez mais intensa com as conexões entre o homem e a natureza. No caso brasileiro, a Política Nacional da Biodiversidade de 2007 reconhece que, se o homem faz parte da natureza, a manutenção da diversidade cultural constitui fator determinante da biodiversidade, em especial das comunidades indígenas, quilombolas e locais (FIORILLO, 2008). A diversidade torna-se, portanto, uma palavra-chave, que se amplia dos significados ambientais às semânticas relacionadas ao patrimônio cultural (especialmente ao patrimônio imaterial), considerando-se este último uma recriação permanente que é, ao mesmo tempo, dinâmica e histórica, e que para se reproduzir necessita, entre outras coisas, de acesso ao território e aos recursos naturais. Trata-se da biodiversidade cultural.

O primeiro desafio para a formulação de uma política para a biodiversidade cultural diz respeito à compreensão restrita dos

significados da cultura. Necessitaríamos retomar os significados primordiais de cultura para construirmos os fundamentos de uma política cultural ampla e generosa, capaz de enfrentar os desafios à biodiversidade cultural brasileira. Nesse sentido, é necessário reavivar os significados de cultura como cultivo e o cuidado com a terra, que dá origem à palavra agricultura (CHAUÍ, 2009, p.21), embora saibamos que, no século XX, a cultura passa a representar cada vez mais o rompimento do homem com o mundo da natureza (o que impactará na insustentabilidade de grande parte dos projetos de desenvolvimento dos países) e na desconexão das políticas da diversidade cultural das populações daquelas voltadas à diversidade biológica dos territórios.

No século XXI, as lutas sociais evocam a cultura, de forma mais eloquente, como um direito. Não é por acaso que a Constituição Federativa (CF) de 1998, no artigo 216, define de forma extensiva os significados de patrimônio cultural brasileiro:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico;

Os significados constitucionais da cultura no Brasil são abrangentes e envolvem artes, ciências, tecnologias, memória, patrimônio cultural (material e imaterial) e natural. Por isso, políticas culturais, formuladas em consonância com a CF, devem ser transversais. Além da concepção transversal da cultura proposta pela CF, vale enfatizar a visão tridimensional de cultura proposta, em 2003, pelo então Ministro da Cultura Gilberto Gil:

Cultura não no sentido das concepções acadêmicas ou dos ritos de uma 'classe artístico-intelectual'. Mas em seu sentido pleno, antropológico. Vale dizer: cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Como usina e conjunto de signos de cada comunidade e de toda a nação. Como eixo construtor de nossas identidades, construções continuadas que resultam dos encontros entre as múltiplas representações do sentir, do pensar e do fazer brasileiros e a diversidade cultural planetária. Como espaço de realização da cidadania e de superação da exclusão social, seja pelo reforço da autoestima e do sentimento de pertencimento, seja, também, por conta das potencialidades inscritas no universo das manifestações artístico-culturais com suas múltiplas possibilidades de inclusão socioeconômica. Sim. Cultura, também, como fato econômico, capaz de atrair divisas para o país - e de, aqui dentro, gerar emprego e renda. Um bem simbólico é um produto cultural, político e econômico - simultaneamente. Como envolve custos de criação, planejamento e produção é, obviamente, uma fonte geradora de emprego e renda. Uma fonte de lucro para empresas e de captação de divisas para países exportadores de bens e serviços culturais. Ou seja: além de dar emprego em casa, a produção cultural pode trazer dinheiro de fora [...] Tudo isso apenas mostra a importância do que hoje se chama 'economia da cultura', que, entrelaçando-se à 'economia do lazer', é um dos setores mais dinâmicos da economia mundial. (GIL, 2003 apud LEITÃO; GUILHERME, 2014, p.44).

Gilberto Gil enfatizou, ao longo da sua gestão no Ministério da Cultura, a importância da realização, por meio da liderança do Estado, do que ele denominava de "do-in antropológico", ou seja, a formulação de políticas que deveriam massagear pontos vitais do corpo cultural brasileiro, contribuindo para a dinâmica dos fluxos e das trocas culturais nas e/ou entre as diversas regiões do país. Dizia o ministro no Programa Cultural de Desenvolvimento do Brasil: "Trata-se de avivar o velho e atizar o novo, porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética entre tradição e invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta" (BRASIL, 2006). Apesar desses esforços, as políticas públicas para a diversidade cultural brasileira, especialmente para sua integração com a biodiversidade episódicas, têm sido sazonais. Mas o Brasil é um

país cujo *softpower* esteve e sempre estará diretamente relacionado à sua diversidade cultural e biológica. Por isso, como compreender a ausência de políticas públicas transversais capazes de religar cultura e natureza, contribuindo para um novo projeto cultural, social, econômico e político para o país? Como justificar a invisibilidade da produção de bens e serviços culturais oriunda da biodiversidade cultural brasileira? Por que a biodiversidade cultural brasileira não é percebida como um ativo cultural (locus da criação e produção de identidades), um insumo econômico (espaço de produção e desconcentração da riqueza), ou como uma estratégia de consolidação da cidadania (em função de sua capacidade de restituir às populações sua autoestima e sentimento de pertença)?

Ora, as catástrofes naturais, o aquecimento global, o ressurgimento de pandemias, a vida insustentável nas cidades constituem os sintomas de um planeta doente, demandando dos governos e das empresas um comprometimento mais efetivo com o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a presença das ONGs e das lideranças comunitárias reforça a importância do protagonismo juvenil, que transfigura cotidianamente saberes tradicionais em produtos culturais contemporâneos, desmontando mentalidades, criando novos modelos de negócio, em busca de alternativas para o bem viver. Trata-se de uma ética da estética que amplia os significados da cultura, ao mesmo tempo em que aproxima a Economia Criativa da Economia Solidária, da Economia Circular, do Comércio Justo, do Consumo Responsável, ou seja de práticas colaborativas essenciais à sustentabilidade do planeta. É lamentável perceber o distanciamento do Brasil desses debates essenciais para o planeta.

O segundo desafio diz respeito à necessária definição de indicadores capazes de quantificar e qualificar os impactos da biodiversidade cultural no desenvolvimento local e regional brasileiro. A ausência de indicadores capazes de integrar natureza e cultura em um único projeto de desenvolvimento é, lamentavelmente, uma realidade em

diversos países. A Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015) é o documento internacional recente mais significativo sobre a sustentabilidade do planeta. Embora a palavra cultura não apareça em nenhum dos seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estudos vêm sendo realizados pela UNESCO com o objetivo de propor indicadores temáticos da cultura a serem aplicados, a partir de 2021, em cidades e países de todos os continentes. "Ninguém deve ser deixado para trás". Essa premissa moral ou imperativo ético, que se transformou nas palavras de ordem da Agenda 2030, só poderá ter alguma chance de se efetivar caso contribua para o deslocamento da cultura para o centro das reflexões e das ações acerca da sustentabilidade das populações e do planeta. Essa realidade somente ganhará eficiência, eficácia e efetividade caso os países garantam a formulação, implantação e monitoramento de política pública para a biodiversidade cultural.

Figura 1: Indicadores Temáticos da Cultura na Agenda 2030



Fonte: UNESCO, 2015

Os eixos Meio Ambiente e Resiliência, Prosperidade e Modos de Vida, Conhecimentos e Competências, Inclusão e Participação constituem propostas da UNESCO para a construção de novos indicadores para a cultura. Espera-se que a materialização de indicadores temáticos para a cultura contribuam para minorar a carência de dados observada nos relatórios internacionais, especialmente, nos países da América Latina, Caribe e África. No caso do Brasil, novos indicadores culturais são essenciais para agregar conhecimento aos territórios onde se produz muita arte e muita cultura, mas onde os empreendimentos culturais estão quase sempre mergulhados na informalidade: “Nos países mais pobres, a maioria da produção cultural ocorre na economia informal e, geralmente, pode ser a única forma de geração de renda para comunidades inteiras” (UNCTAD, 2010).

O terceiro desafio se refere à hegemonia da indústria cultural sobre os pequenos empreendimentos culturais e criativos em tempos globais e sua contumaz ameaça à biodiversidade cultural planetária. Políticas públicas para a biodiversidade cultural devem enfrentar as assimetrias dos processos globalizatórios, seja no criar, no produzir, no distribuir ou, ainda, no consumir cultura. A compreensão de que a hegemonia da indústria cultural seria cada vez mais ameaçadora da biodiversidade cultural brasileira foi observada, de forma profética, por Celso Furtado:

O Brasil será marcado por toda uma gama de sistemas de símbolos importados que com frequência ressecam nossas raízes culturais com a produção de bens culturais que buscam a uniformização dos padrões de comportamento, base da criação de grandes mercados (FURTADO, 1984, p. 31).

A conservação da biodiversidade se realiza por meio da avaliação de biomas mais abrangentes que a paisagem, identificados especialmente pela vegetação. Os biomas brasileiros foram agrupados pela identificação legal e institucional, especialmente, pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente - MMA.

São eles: Amazônia, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Mata Atlântica, Pampas, Zona Costeira e Marinha (BRASIL, s.d). No entanto, políticas culturais capazes de integrar as complexas relações entre os biomas e a diversidade cultural brasileira continuam episódicas.

Figura 2: Mapa dos biomas brasileiros



Fonte: IBGE, 2019 (adaptado)

Índios, brancos e negros teceram um Brasil mestiço, cuja diversidade cultural se materializou, sobretudo, no uso de seus biomas, ou seja, na busca das populações em solucionar problemas em seus territórios. Esses conhecimentos estão presentes nos modos de vida de cada comunidade, por meio da culinária, remédios, ornamentos, materiais de construção, instrumentos musicais, utensílios domésticos, vestimentas, entre tantos outros produtos culturais e criativos brasileiros. Nesse sentido, populações tradicionais – indígenas, descendentes de quilombolas, pescadores artesanais, agricultores, pequenos empreendedores – podem e devem ser as grandes aliadas na luta pela biodiversidade cultural brasileira. Por outro lado, os registros do patrimônio imaterial brasileiro realizados pelo IPHAN (2021), a exemplo do Ofício das Baianas do Acarajé, do Círio de Nazaré, da Feira de Caruaru,

do Samba do Rio de Janeiro, do Tambor de Crioula no Maranhão, da Viola do Cocho do Pantanal, da Cachoeira do Iauaretê são contributos importantes para a valorização da biodiversidade cultural brasileira. No entanto, ao dependerem de decisões políticas de governos, políticas culturais governamentais tornam-se sazonais.

Para sobreviver em contextos adversos é preciso resiliência e, sobretudo, criatividade. Criatividade, esta qualidade que no Brasil é, historicamente, fruto da necessidade. Há nas diversas expressões da brasilidade a habilidade em tecer fios imaginários entre o velho e o novo, tristeza e festa, destruição e invenção. Na origem da transfiguração da natureza em cultura está o ameríndio, que com mãos hábeis, moldou o barro, trançou palhas e cipós, esculpiu a madeira e a pedra, teceu o algodão para fabricar vestes, utensílios domésticos, habitações, instrumentos de trabalho, de festa e de luta. Com a chegada do conquistador branco, ibérico, meio luso, meio mouro, outros aventureiros europeus aqui aportaram. Ao longo do tempo, às culturas indígenas acrescentou-se o domínio das artes e ofícios: a fundição de metais, a ourivesaria, a tecelagem, a selaria, a marcenaria e uma infinidade de artesanias. Com os africanos, a diversidade cultural se expandiu e se sofisticou.

A diversidade cultural é, portanto, produto e processo da biodiversidade natural e se expressa nas intervenções humanas sobre a própria natureza. Por isso, a proteção ao patrimônio natural é condição necessária para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, que se refere aos diversos saberes, fazeres e tradições, presentes nos processos de criação, produção, comercialização e consumo de bens e serviços culturais e criativos (LEITÃO, 2009).

As expressões do patrimônio cultural imaterial encontram-se tão ameaçadas quanto as do patrimônio natural porque dele dependem. Afinal, a viola de cocho do centro-oeste brasileiro só poderá sobreviver se a madeira que constitui a fabricação do instrumento musical também sobreviver; as paneleiras do Espírito Santo só poderão manter sua

produção se o tipo de argila responsável pela fabricação das panelas também sobreviver; ou, ainda, para garantirmos a sobrevida do acarajé, necessitamos também assegurar a sobrevida do azeite de dendê. Esses exemplos ratificam as relações vitais entre cultura e natureza, demonstrando a fundamental complementaridade entre os patrimônios cultural e natural.

Uma política cultural para a biodiversidade cultural deve se comprometer com a realização de inventários e mapeamentos culturais, capazes de conhecer para reconhecer as expressões culturais brasileiras. Afinal, muitos elementos disponíveis no ecossistema brasileiro solucionam problemas das comunidades tradicionais que nele vivem. Esses conhecimentos se traduzem na culinária, nos remédios, nos objetos, nos materiais de construção, nos instrumentos musicais, nas festas, nas produções artesanais, nas artes, nos saberes e fazeres, reforçando laços entre pessoas, comunidades e territórios. A diversidade cultural humana é, por conseguinte, parte da biodiversidade. Uma política cultural bem estruturada pode contribuir efetivamente para que comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhos, descendentes de quilombolas, pescadores artesanais, camponeses) sejam as grandes aliadas na construção do desenvolvimento sustentável brasileiro.

Das plantas medicinais às frutas, da fauna e flora à cultura alimentar, todas as intervenções humanas nos diversos biomas representam formas específicas dos usos de suas populações, e constituem um ativo fundamental da criatividade brasileira. A biodiversidade cultural brasileira também deve ser traduzida em uma política cultural que reconheça suas dimensões antropológica, cidadã e econômica. Nesse sentido, as políticas culturais devem estimular o crescimento de programas educativos, especialmente de educação patrimonial, para as crianças e jovens brasileiros, que contribuam, ao mesmo tempo, tanto para o sentimento de pertença local, quanto para a cidadania planetária.

A cultura vem sendo ressignificada nas declarações, convenções e planos internacionais e nacionais, especialmente se a observamos

sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Declarações, convenções e demais documentos internacionais, ao tratarem a Cultura no Desenvolvimento Sustentável, a compreendem como um aspecto separado e independente das outras dimensões do desenvolvimento. Essa percepção tem como foco a proteção dos ativos culturais, reduzindo a cultura aos setores artísticos e culturais. Essa visão desconecta as relações entre a natureza e a cultura com outros temas sociais e planetários, tomando, enfim, a cultura como quarto pilar do desenvolvimento. Por outro lado, a percepção da Cultura para o Desenvolvimento Sustentável a compreende como mediadora e facilitadora, tendo como tarefa precípua traduzir conflitos e demandas entre os diversos grupos sociais, seus valores e formas de viver. A partir dessa percepção, a cultura outorga sustentabilidade aos projetos de desenvolvimento dos povos e nações, agregando aos mesmos um significado social e humano.

Mas, o grande desafio de uma política cultural é o de conceber a cultura como o próprio desenvolvimento sustentável, ou seja, é a cultura que cria as condições de sustentabilidade para o desenvolvimento no planeta. Nesse sentido, a cultura é muito mais processo do que produto, ela é aprendizagem, matriz de transformação e fundamento para a construção de novas epistemologias, outros modos de pensar, de ser e de agir no mundo. Nesse contexto, as políticas de cultura devem comprometer-se cada vez mais com a governança territorial, uma governança capaz de fazer dos indivíduos os protagonistas do seu desenvolvimento. O protagonismo e a autonomia dos indivíduos são essenciais para o desenvolvimento local e regional. Políticas culturais que compreendem a cultura como o próprio desenvolvimento sustentável, devem necessariamente contribuir para a consolidação de novas práticas econômicas que permitam aos indivíduos a inclusão produtiva, condição necessária à autonomia e à cidadania.

Edgar Morin (2010) observa que o saber comporta uma parte irremediável de incerteza. Ao longo da sua obra, enfatiza a ausência de

conexão entre as ciências da natureza e a cultura humanista, que afastou o indivíduo do bem viver e da cidadania planetária. Para o sociólogo francês (2001), o grande desafio do século XXI é o da religação dos saberes, da reunião das disciplinas científicas e humanistas em nome de um conhecimento capaz de compreender a condição humana, a aprender a viver e a reavivar os significados da cidadania. Ensinar a condição humana significaria trazer para a educação, não somente as ciências biológicas, mas, a partir da cultura humanista, fazer compreender aos humanos os seus inúmeros destinos. Somente a cultura humanista nos permitiria distinguir os destinos individual, social, histórico e cósmico que atravessam a vida, somente a cultura humanista é capaz de desenvolver no ser humano a poética da vida, a consciência e o sentimento de pertença à humanidade. Aprender a viver é também integrar na vida a cultura. É o que afirma o poeta Rimbaud: “a verdadeira vida não reside tanto nas necessidades utilitárias a que ninguém pode escapar, mas no desenvolvimento de si e da capacidade poética da existência”. Para reavivar a cidadania, é necessário ampliá-la muito além das nacionalidades e dos nacionalismos. A cidadania terrestre acontecerá quando os indivíduos ganharem enraizamento e vitalidade, pelo exercício livre de suas expressões culturais. Em um mundo babélico, a cultura seria por excelência o grande sistema de tradução e de comunicação entre povos e nações. Políticas públicas para a biodiversidade cultural são essenciais para permitir aos seres humanos verticalidade e enraizamento, libertando-os de uma horizontalidade funcional e prática sobre o viver, reintegrando-os, enfim, à terra e ao cosmos.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 41. edição, 2008.

____. *Programa Cultural para o desenvolvimento do Brasil* em:

<[http://in.www2.cultura.gov.br/upload/programa%20cultural%20para%20desenvolvimento%20do%20brasil_1174326644](http://in.www2.cultura.gov.br/upload/programa%20cultural%20para%20desenvolvimento%20do%20brasil_1174326644.pdf).pdf>. Acesso em: jan. 2015

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade*. MMA [on line], s.d.

Disponível em:< <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade>>.

Acesso em 12 jan. 2021.

CARTA DA TERRA BRASIL. Texto da Carta da Terra, 2000. *Carta da Terra*

Brasil [on line], s/d. Disponível em <http://www.cartadaterrabrasil.com.br/prt/texto-da-carta-da-terra.html>. Acesso jan. 2021.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. 2. ed. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 9. edição. São Paulo; Editora Saraiva, 2008.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. *Biomass e sistema costeiro-*

marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250.000. 2019. Disponível em: <

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101676> >. Acesso em 10 jan. 2021.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN.

Decreto nº 3.551 de 04 de agosto de 2000. Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=295> > Acesso 10 jan. 2021.

LEITÃO, Claudia Sousa. Biodiversidade Cultural e imaginário do desenvolvimento:

políticas públicas para a valorização e proteção integradas do patrimônio Cultural

e natural brasileiros. In: V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em

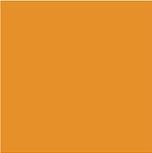
Cultura. Salvador, 2009. *Anais...* Salvador: UFBA, 2009. Disponível em: < <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19211.pdf>>.

Acesso em: 21 jan. 2021.

MORIN, Edgar. *Meu Caminho: entrevistas com Djánne Kareh Tager*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010

_____. *O desafio do século XXI: religar os conhecimentos*. Lisboa, Instituto Piaget, 2001.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Indicadores Temáticos para la Cultura en la Agenda 2030*. Paris: Unesdoc, 2020. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373570>>. Acesso em 14 jan 2021.



CULTURA, DIVERSIDADE E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Giselle Dupin¹
José Márcio Barros²

Introdução

As relações entre cultura, diversidade e desenvolvimento sustentável não são consensuais e muito menos mecânicas. Longe disso, são construções históricas que revelam, por um lado, idealidades ingênuas – como se um termo nos levasse imediata e logicamente ao outro – e por outro, processos de construção de agendas políticas e institucionais internacionais que demandam um exercício de análise crítica e cuidadosa.

Dois pesquisadores brasileiros da área das ciências sociais, o cientista político José Álvaro Moisés e o antropólogo Renato Ortiz, produziram análises certeiras há quase duas décadas sobre os paradoxos que unem e separam tais conceitos. O primeiro, a convite da Organização dos Estados Americanos (OEA), redigiu em 2002 um interessante texto intitulado “Diversidade cultural e desenvolvimento nas Américas”. Neste texto, e citando o cientista social francês Guy Hermet em seu livro *Cultura e Desenvolvimento*, publicado originalmente em 2000 e no Brasil em 2002, Moisés chama a atenção para o risco de se construir uma lógica de predestinação entre cultura e desenvolvimento, como se fosse

1 Membro do Observatório da Diversidade Cultural. Graduada em Comunicação Social (UFMG), com pós-graduação em Relações Internacionais (PUC-MG) e Gestão Cultural (Paris Dauphine). Ponto de Contato da UNESCO no Brasil para a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

2 Coordenador do Observatório da Diversidade Cultural. Doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ. Professor e pesquisador do PPG Artes da UEMG e do PPG Cultura e Sociedade da UFBA.

possível estabelecer um vínculo de causa e efeito entre valores culturais e a existência ou não das chamadas “condições de possibilidade” do desenvolvimento (Hermet, 2000; p. 5 *apud* Moisés, 2002 p.14). Até os anos de 1950, o paradigma hegemônico sobre o desenvolvimento nos países considerados subdesenvolvidos ou em vias de, trabalhava com uma concepção economicista, na qual o desenvolvimento era concebido como progresso e o bem-estar social medido por indicadores materiais. Neste contexto, que perdurou ainda até pelo menos o final dos anos de 1970, as expressões culturais dos povos e comunidades tradicionais ou não eram levadas em consideração como variáveis para o desenvolvimento, ou eram vistas como empecilhos para que o mesmo ocorresse. O que justificava os processos de homogeneização e remoção das singularidades culturais em nome do desenvolvimento traduzido como progresso e modernização. (MOISÉS, 2002)

Já Ortiz, em artigo publicado em 2008 e intitulado Cultura e Desenvolvimento, afirmava de forma categórica que cada um dos termos nos remetia a uma esfera distinta de realidades e lógicas. Enquanto

“a esfera da cultura é um domínio dos símbolos, e sabemos, o símbolo tem a capacidade de apreender e relacionar as coisas... a noção de desenvolvimento pertence ao domínio da racionalidade, ela implica uma dimensão da sociedade na qual é possível atuar, desta ou daquela maneira. Neste sentido, ela não é constitutiva da sociedade. Trata-se de uma concepção datada historicamente. (ORTIZ, 2002, p.2)

Para o autor, é nas sociedades modernas urbano-industriais que surge a noção de desenvolvimento vinculada ao progresso econômico e tecnológico, como também aos valores da democracia. Mais do que isso, a despeito da necessidade de se reconhecer o que Ortiz chama de modernidades-múltiplas, ou seja, a diversidade de formas com as quais uma matriz de modernidade se realizou historicamente, a ideia de desenvolvimento deve ser reconhecida como algo intrínseco às sociedades modernas. Há, portanto, um vínculo entre diversidade

e desenvolvimento, inaugurado pela modernidade, enquanto valor e projeto a ser perseguido. Entretanto, tal vínculo nos remeteria à necessária complexificação da questão: tal como a cultura demanda o reconhecimento da diversidade de suas formas de expressão, também o desenvolvimento encobriria realidades distintas e por vezes contraditórias. Nesse sentido, ao se falar de desenvolvimento seria sempre necessário se perguntar de que desenvolvimento estamos falando, de forma a elucidar sempre a polissemia do termo, as utilizações simplificadoras e sua excessiva adjetivação que expressam disputas tanto no plano conceitual como político "...resultando em expressões como desenvolvimento local, integrado, sustentável, territorial; endógeno, exógeno; global, regional, local, econômico, social, cultural, ambiental, humano, dentre outras."(MORAES, 2020, p.11)

É no pós-Segunda Guerra Mundial que o conceito de desenvolvimento assume reconhecimento institucional, enquanto componente de agendas políticas e econômicas e de modelos de governança e validação científica, enquanto objeto de cursos, pesquisas e publicações. Segundo Amaro (2017), a emergência e a centralidade que assume enquanto conceito de referência, objetivo, caminho e sonho a serem perseguidos, devem, contudo, ser objeto de uma análise crítica e multifatorial. O discurso de positivação e generalização sobre a importância e prioridade para o desenvolvimento, atendia a um conjunto de razões históricas:

- o projeto político de se tornar o desenvolvimento pilar da reconstrução e da retomada do progresso com a consolidação de um modelo de dependência entre os chamados países desenvolvidos e os denominados subdesenvolvidos;
- a competição entre as duas grandes potências do pós-guerra (os EUA e a URSS);
- o desenvolvimento como "mote desejado de um mundo ansioso pela paz" que tornava legítima e justificada a presença intervencionista do Estado, tanto nos países capitalistas quanto nos países socialistas. (AMARO, 2017, p.79)

Na mesma medida em que mobilizava teóricos de orientações conceituais e ideológicas muito distintas, e que mobilizava e justificava planos e agendas nacionais e internacionais, a utopia desenvolvimentista sempre recebeu visadas céticas e críticas. Tais críticas evidenciavam a redução da questão do desenvolvimento à perspectiva do progresso e crescimento econômico; os custos humanos e ambientais do desenvolvimento; e a dimensão impositiva e de dominação de modelos das economias centrais às economias periféricas. A partir dos anos de 1990, com o surgimento do que se consagrou chamar de corrente do “pós-desenvolvimento”, a crítica ao desenvolvimento e sua polissemia se fortalece. Pensadores e ativistas como Alberto Acosta, Arturo Escobar, Boaventura de Sousa Santos, Claude Alvares, Eduardo Gudynas, Gilbert Rist, Gustavo Esteva, Ivan Illich, Majid Rahnema, Serge Latouche e Wolfgang Sachs, entre outros, apontavam que o desenvolvimento:

É um conceito baseado nas experiências de industrialização e crescimento econômico, assumidas como o caminho do progresso, pelos países europeus e pelos seus replicadores (como o caso mais notável dos EUA), desde a Revolução Industrial, na construção do capitalismo, ou seja, é uma via e uma forma de dominação do capitalismo, como modo de produção e modelo de sociedade;

É um conceito baseado nos valores culturais e nos interesses geoestratégicos do Norte e do Ocidente, propondo-se, ou melhor impondo-se como “um farol”, a guiar o caminho do progresso e da “civilização” dos países considerados “subdesenvolvidos”, ou seja, é um instrumento de dominação colonialista (ou neocolonialista);

É um conceito que assenta numa lógica de desigualdade e de dominação de gênero, atribuindo, em geral, às mulheres papéis subordinados e desqualificados, ou seja, é uma forma de dominação patriarcal. (AMARO, 2017, p.83)

A crítica que emerge vai na direção de se apontar os limites das perspectivas desenvolvimentistas e das proposições de modelos de desenvolvimento alternativo que configuram um processo sem fim de adjetivação do termo. Assim, a crítica dos “pós-desenvolvimentistas” afirma que no fundo tal polissemia expressa a forma como empresas,

Estado e instituições internacionais se apropriam e redefinem os objetivos das alternativas de desenvolvimento, mesmo que reproduzindo o discurso bem-intencionado original. Tais proposições de desenvolvimento alternativo continuariam expressando a característica de todo e qualquer modelo de desenvolvimento: a dominação capitalista, colonialista e patriarcal. Neste processo, o conceito e as práticas de desenvolvimento sustentável, tomado como expressão do processo histórico de fragmentação e disputas, não fugiria à desconstrução crítica trazida pela perspectiva “pós-desenvolvimentista”. O debate, a partir desta visão crítica, encaminharia na direção de se descolonializar o conceito de desenvolvimento e os sentidos dos desenvolvimentos alternativos, invocando perspectivas alternativas ao desenvolvimento, como por exemplo o de bem viver. Entretanto, se o reconhecimento das apropriações e dos usos oportunistas dos modelos de desenvolvimento alternativo são fatos objetivos, é preciso reconhecer como algumas dessas alternativas guardam estreitas relações com movimentos sociais e ecológicos de importância histórica e política que não pode ser simplesmente descartada.

Neste sentido, mais do que descartar toda e qualquer proposição sobre o desenvolvimento sustentável, tratar-se-ia de

“...propor uma reformulação do conceito de desenvolvimento sustentável (integrado), a partir de uma perspectiva ecocêntrica, e já não antropocêntrica. Passa a ser definido como a conjugação de oito componentes: segurança econômica, coesão social, segurança e valorização ambiental, diversidade cultural e interculturalidade, coesão territorial, conhecimento e aprendizagem crítica permanente (ou seja, literacia para a sustentabilidade, numa lógica de Ecologia de Saberes), governança partilhada e ética partilhada para a sustentabilidade. Julgo, por isso, que é um conceito que merece ser tido em conta, pelas potencialidades e valores que transporta e propõe, não devendo ser desperdiçado. (AMARO, 2017, p.101)

Explicitada a complexidade histórica, política e teórica dos conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, trata-

se de enfrentar agora as relações entre a cultura e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU. Sem ignorar as limitações conceituais, políticas e institucionais já apontadas, a busca será a de evidenciar a potência que a cultura tem e pode assumir na efetiva implementação dos ODS.

Alguns antecedentes

Consagrado na Conferência da ONU conhecida como *Cúpula da Terra*, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o termo desenvolvimento sustentável expressou um compromisso para “frear” a exploração predatória dos recursos naturais em respeito à proteção do meio ambiente. Embora a agenda oficial do encontro não incluísse nenhuma mesa com discussões sobre as contribuições da cultura para o desenvolvimento sustentável, sua presença se mostrava implícita na abordagem sobre os modos de vida. Já em 1994, tem-se a inclusão no item J do artigo 8 da Convenção da Biodiversidade (ONU, 1994) do reconhecimento da contribuição dos povos e comunidades tradicionais para a conservação da biodiversidade, por meio de seus conhecimentos ancestrais.

Pouco mais de 10 anos depois, outro avanço pode ser apontado na percepção, principalmente no âmbito da UNESCO, de que a cultura pode contribuir para o desenvolvimento sustentável. Em 2005, a *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* convida as partes a “envidar esforços para integrar a cultura em suas políticas de desenvolvimento” (UNESCO, 2005, artigo 3º).

Tais avanços não impediram, entretanto, que em 2012 o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como *Rio+20*, se referisse apenas de forma genérica à cultura, afirmando que “todas as culturas podem contribuir para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2012).

Visando reverter esse quadro e para reduzir o problema da

carência de dados que pudessem comprovar a contribuição das atividades culturais para o desenvolvimento, entre 2009 e 2013 a UNESCO desenvolveu uma pesquisa aplicada que resultou na definição de 22 *Indicadores da Cultura para o Desenvolvimento* (UNESCO, 2013b). O objetivo era traduzir em dados empíricos e tangíveis tudo aquilo que afirmava “o abundante discurso teórico e político relacionado à importância da cultura no desenvolvimento dos países” (ALONSO, 2020, p.63). Por meio de fatos e números, pretendeu-se fornecer instrumentos que demonstrassem o papel multidimensional da cultura nos processos de desenvolvimento.

Assim, enquanto as Nações Unidas preparavam a Agenda que viria substituir os Objetivos do Milênio (válidos até 2015), a UNESCO se esforçava para mostrar ao mundo a importância da cultura para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em maio de 2013, ela realizou na China uma Conferência Internacional com o tema “Cultura – chave do Desenvolvimento Sustentável” que incluiu, em seu documento final, a *Declaração de Hangzhou* (UNESCO, 2013a), uma recomendação para que a ONU incluísse na Agenda 2030 um objetivo especificamente centrado na cultura. Como consequência disso, naquele mesmo ano a 68ª Assembleia Geral da ONU adotou uma Resolução (ONU, 2013) que estabeleceu, pela primeira vez de modo explícito, a importância da contribuição da cultura para os três pilares do desenvolvimento sustentável – social, econômico e ambiental.

Além disso, em 2015, várias redes culturais espalhadas pelo mundo – IFACCA, IFCCD, Agenda 21 para a cultura (UCLG), Culture Action Europe, Arterial Network, IMC - International Music Council, ICOMOS, IFLA e Latinoamerican Network of Arts for Social Transformation – deram início a uma campanha intitulada “O futuro que desejamos inclui a cultura”. A campanha buscava adesões e apoio de setores da sociedade em todos os países do globo para a inclusão de um objetivo específico dedicado à cultura ou para a integração de aspectos culturais em todos os países nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa

campanha também foi conhecida como campanha *#culture2015goal*. Em seu documento final³, as redes se comprometeram a manter ativa sua cooperação para garantir que a cultura cumpra seu potencial em resposta à pandemia de covid19.

Documentos norteadores da campanha foram produzidos e circularam mundialmente entre 2013 e 2015, tratando da inclusão da cultura na Agenda 2030 em diferentes perspectivas, apresentando, inclusive, uma proposta de indicadores para se medir aspectos culturais dos ODS, além de uma avaliação da Agenda 2030. Os documentos – Declaración sobre la inclusión de la cultura en los objetivos del desarrollo sostenible (2014); Un objetivo “cultura” en la agenda de desarrollo post-2015; Por el reconocimiento del rol de la cultura en el fortalecimiento de la agenda de desarrollo post 2015 de las Naciones Unidas (2015); Comunicado: la cultura en el documento final de los ODS: hay avances, pero todavía queda mucho por hacer (2015) – constituem um interessante registro da mobilização realizada e estão disponíveis em <https://www.agenda21culture.net/advocacy/culture-as-a-goal-in-post-2015>.

A campanha foi renovada por seus idealizadores durante a realização da Cúpula UN SDG, realizada em Nova York, de 24 a 25 de setembro de 2019, atualizada como *#culture2030goal*. Os esforços conjuntos resultaram na publicação do relatório “Cultura na implementação da Agenda 2030”, com um balanço dos primeiros quatro anos dos ODS e da Agenda 2030, sob a perspectiva da cultura.

Toda a mobilização, entretanto, não foi suficiente para que a cultura se tornasse o tema central de um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ONU, 2020), como pretendia a UNESCO. Os 17 Objetivos adotados, conhecidos como ODS, foram organizados em quatro dimensões – social, econômica, ambiental e institucional – e possuem ao todo 169 metas, das quais apenas sete metas de seis ODS fazem referências explícitas à cultura.

3 “Documento de resultados Cultura nos ODS: progresso feito, mas etapas importantes ainda estão por vir”, de 23 de setembro de 2015, disponível em https://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/pt_culture2030goal_declaration_culture_and_covid19_-_jul2020.pdf

A contribuição da cultura para o alcance dos objetivos da Agenda 2030 é citada nas áreas de educação, crescimento econômico, cidades sustentáveis e modos de consumo e produção sustentáveis, embora se possa afirmar que, em suas diferentes dimensões, a cultura está direta ou indiretamente implicada em todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Passamos a comentar essa realidade em cada uma das dimensões.

Dimensão econômica

Os impactos na área cultural do isolamento social imposto pela pandemia de Covid-19 em 2020 e 2021 ainda estão sendo avaliados e são certamente significativos, especialmente em alguns setores, como as artes cênicas, as apresentações musicais, as manifestações populares e a produção cinematográfica, dentre outras. Mas, antes disso, os setores criativos tinham uma participação expressiva no PIB mundial, em torno de 7%. De acordo com estudo de 2016 da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, realizado a partir de dados do IBGE, as atividades culturais e criativas geravam 2,64% do PIB brasileiro, sendo responsáveis por mais de um milhão de empregos formais diretos, e com uma média de salários quase 44% superior à média nacional (FIRJAN, 2016, p. 6). Este é um dos motivos pelos quais os três ODS agrupados na dimensão econômica da Agenda 2030 possuem metas para cujo alcance a cultura certamente contribui, direta e indiretamente.

O **ODS 8** consiste em promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. Foram adotadas 10 metas para o alcance desse ODS, das quais destacamos duas.

A meta 8.3 propõe encorajar “a criatividade e a inovação por meio de políticas de desenvolvimento associadas a atividades produtivas, empregos decentes e o empreendedorismo”. Vale lembrar que o setor da cultura se baseia na criatividade, alimento primordial da inovação

e geradora de competitividade entre empresas e nações. Bastante dependente do trabalho e do pensamento humano, o setor criativo caracteriza-se por reunir atividades não poluentes, que produzem bens de grande valor agregado e empregam pessoas com um nível elevado de formação (FILHO; LIMA; LINS, p. 19).

A meta 8.9 consiste em “elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais”. De acordo com a UNESCO, o turismo cultural respondia (antes da pandemia) por 40% das receitas mundiais do turismo (UNESCO, 2018), sendo que uma das formas de atrair investimentos nesse setor de uma forma sustentável é a valorização do patrimônio cultural, tema abordado em outro Objetivo.

O **ODS 11**, “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, traz a única meta da Agenda 2030 integralmente voltada para a cultura: a meta 11.4 afirma a “necessidade de fortalecer os esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural”. Além de incrementar o turismo e gerar emprego e renda, o patrimônio cultural, tanto material quanto imaterial, possui uma importante função social, ligada à identidade e ao pertencimento territorial, de modo que sua preservação pode trazer muitos benefícios às comunidades, como o fortalecimento da autoestima e a promoção do respeito à diversidade cultural, dentre outros.

Nenhuma das cinco metas estabelecidas para o alcance do **ODS 9** (“construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”) faz referência direta à cultura, mas, como comentado em relação à meta 8.3, é grande o potencial dos setores criativos para impulsionar a inovação. Exemplo disso é que um dos setores da economia em que o Brasil se mostra mais competitivo é justamente o da criação, produção e comercialização de conteúdos intangíveis e culturais.

Dimensão Social

A capacidade de transformação social promovida pelas atividades artísticas tem sido evidenciada, nas últimas décadas, por diversos estudos. Um exemplo é o da educadora Ana Mae Barbosa, que afirma que:

Por meio da arte é possível desenvolver a percepção e a imaginação para aprender a realidade do meio ambiente e desenvolver a capacidade crítica, permitindo analisar a realidade percebida e desenvolver a criatividade de maneira a mudar a realidade que foi analisada (BARBOSA, p. 21).

Também é ressaltada a dimensão subjetiva e imaterial da experiência cultural, por meio da qual o ser humano adquire sua condição humana:

“Além de gerar trabalho e fazer circular riquezas, a participação da cultura no desenvolvimento se dá também na maneira como ela oferece aos indivíduos, grupos e sociedades algo que lhes é essencial: a IDENTIDADE (...) entendida como valor que produz autoestima e marca. Portanto, uma identidade que pode produzir oportunidades e empreendimentos”. (BARROS, 2009, p. 6)

Reconhece-se ainda a importância do acesso à cultura e à criatividade como uma forma de erradicação da pobreza de conhecimento, fazendo-se uma ligação direta entre ampliação do conhecimento e oportunidades de trabalho, com a consequente contribuição para o alcance do **ODS 1**, erradicação da miséria: “A cultura gera desenvolvimento humano porque fornece instrumentos de conhecimento, reconhecimento e autoconhecimento.” (*Idem, ibidem*). E, ainda, como assinalou o ex-Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn:

“A Cultura está no centro das questões relativas à redução da pobreza, bem como da melhoria da qualidade de vida. O autoconhecimento e orgulho que derivam da identidade cultural dos povos são ingredientes fundamentais se a intenção é que as comunidades assumam sua autonomia e façam suas escolhas.” (WOLFENSOHN, J.D *apud* MIRANDA, 2002)

Em relação à erradicação da fome e à promoção de uma agricultura sustentável (**ODS 2**), é reconhecida a importância de práticas culturais como o manejo e preservação de alimentos e sementes tradicionais por parte das populações indígenas, comunidades e agricultores tradicionais, e do constante compartilhamento desses saberes e experiências. A contribuição dessa dimensão da cultura é reconhecida na Agenda 2030 por meio da meta 2.5: assegurar um compartilhamento justo e equitativo dos benefícios que decorrem da utilização de recursos genéticos e saberes tradicionais a eles associados, com o objetivo de eliminar a fome e de alcançar a segurança alimentar.

No Brasil, essa dimensão da cultura está presente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabelece o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, “tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde e que respeitem a diversidade cultural.” (Presidência da República, Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006).

Embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) tenha definido, em 1946, o conceito de saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade, as nove metas e quatro estratégias estabelecidas na Agenda 2030 para o alcance do **ODS 3** propõem uma visão mais restrita da questão.

A mesma OMS definiu, em 2013, que a cultura é um dos determinantes sociais da saúde, e reconheceu a importância dos sistemas culturais, incluindo a medicina popular, práticas alternativas de cuidados e sistemas médico-religiosos para a manutenção da

saúde humana. Além disso, um estudo dessa Organização do Sistema ONU apontou que “trazer arte para a vida das pessoas por meio de atividades como dançar, cantar e ir a museus e shows oferece uma dimensão adicional” de como é possível melhorar a saúde física e mental das pessoas (OMS, 2019).

Assim, é possível identificar em duas das metas do **ODS 3** possibilidades de reconhecimento da cultura como promotora da saúde e do bem-estar. A meta 3.4 prevê a redução em um terço, até 2030, da mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e a promoção da saúde mental e do bem-estar. De acordo com pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (MOREIRA, 2019, quadro 4), uma das ações possíveis para o alcance dessa meta seria “ampliar as políticas de promoção da saúde relacionadas ao estilo de vida”. Já a meta 3.9 consiste em reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo. Para seu alcance, a pesquisa da Fiocruz sugere como recomendação uma ampliação das políticas de incentivo à agricultura orgânica e à agricultura familiar, baseadas em conhecimentos e práticas culturais tradicionais (*Idem, ibidem*).

No que diz respeito ao **ODS 4** – assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade –, é importante ressaltar que a Meta 4.7 é uma das mais importantes em relação à participação da cultura na Agenda 2030, pois, além de afirmar a necessidade de uma educação que promova a cultura da paz e da não-violência, ela cita a valorização da diversidade cultural e a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

De acordo com o sociólogo francês Pierre Bourdieu, cultura e educação não podem ser pensados separadamente, pois além de ser o conteúdo substancial da educação, a cultura seria também sua fonte e sua justificação última (BOURDIEU, 2012). Neste sentido, o British Council, em publicação dedicada à contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável, afirma que:

O ODS 4 é provavelmente mais eficaz quando os sistemas educacionais consideram as especificidades da cultura, do lugar e da comunidade de acordo com a Meta 4.7. Incorporar a cultura aos modelos educacionais ajuda a garantir que o sistema seja adaptado às necessidades contemporâneas, preparando os jovens para a vida em uma sociedade globalizada e multicultural. (BRITISH COUNCIL, 2020, p. 21, *tradução nossa*)

Evidentemente, existem diferentes possibilidades de abordagem da cultura nas escolas e nos setores de educação informal, dentre as quais destacam-se a promoção das habilidades criativas e tecnológicas para a aprendizagem, e a promoção da educação artística. Em 2004-2005, a UNESCO, em colaboração com o Conselho da Austrália para as Artes e a Federação Internacional para os Conselhos de Artes e Agências Culturais (IFACCA), promoveu um estudo para determinar o impacto dos programas artísticos sobre a educação das crianças e jovens no mundo (*apud* BAMFORD, 2006). Além de constatar que, de alguma forma, as artes fazem parte das políticas educacionais de quase todos os países do mundo, o estudo verificou que a educação artística é capaz de melhorar a atenção e concentração, bem como aumentar a criatividade e a capacidade de abstração.

Para o cumprimento do **ODS 5**, promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, constata-se que estas últimas ainda enfrentam grandes dificuldades para a inserção profissional, bem como resistências quanto à equiparação salarial e oportunidades restritas de acesso a determinadas carreiras. Apesar da ausência de dados em relação às questões de desigualdade nessa área, sabe-se que é significativo o número de mulheres empregadas em atividades do setor cultural, de modo que este tem muito a contribuir para o alcance desse ODS, seja por meio da ampliação das oportunidades e de emprego nas indústrias criativas, ou pela valorização da produção artística de mulheres.

Além disso, a prática artística e cultural, e especialmente a

indústria do audiovisual e da música, de maior alcance de público, podem desempenhar um papel importante ao influenciar a representação da igualdade de gênero por meio do uso da linguagem, da presença de mulheres em posição de destaque e da representação das relações e dinâmicas de gênero.

Quanto à redução de desigualdades no interior dos países e entre eles, que corresponde ao **ODS 10**, a cultura, ao exercer forte impacto sobre o bem-estar, a saúde e a autoestima, como abordado acima, permite que indivíduos e comunidades explorem suas histórias e senso de identidade. Com isto, novos espaços sociais e significados coletivos surgem quando indivíduos e comunidades se engajam em processos culturais, contribuindo para a resolução de conflitos, o fortalecimento do tecido social e maior resiliência. De acordo com o citado estudo do British Council, “o acesso à cultura em si é uma forma de reduzir as desigualdades e pode trazer benefícios positivos para os jovens, como melhores resultados acadêmicos, habilidades cognitivas, habilidades analíticas e empatia” (BRITISH COUNCIL, 2020, p. 28, tradução nossa).

Além disso, as atividades culturais propiciam a ampliação de conhecimento, repertório e visões de mundo, e oferecem – de forma igualitária – novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a inclusão social. Vale lembrar também que as expressões culturais são um ativo de grande valor na promoção do *soft power* dos países em desenvolvimento. O jornalista Frantjesco Ballerini, que pesquisou a dimensão cultural desse conceito cunhado pelo cientista político norte-americano Joseph Nye, concluiu que os países que possuem instituições e agentes culturais com poder simbólico internacionalmente legítimo (chamado de poder suave em oposição ao poder duro das armas) terão mais chances de exercer um poder duradouro, já que ser amado é mais eficiente e menos custoso do que ser temido (BALLERINI, 2017). Neste sentido, a cultura pode contribuir também para a redução da desigualdade entre países preconizada no **ODS 10**.

Dimensão Ambiental

Não há referências à cultura nas metas dos ODS que constituem a dimensão ambiental da Agenda 2030. O **ODS 6** consiste em assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, e o **ODS 7** em assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível de todas e todos à energia. Já o **ODS 12** diz respeito à garantia de padrões de produção e de consumo sustentáveis, enquanto o **ODS 13** convida os países a tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

A UNESCO e a maioria dos trabalhos sobre a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável não abordam esses ODS. Entretanto, é possível vislumbrar diversas formas possíveis de contribuição da cultura para o alcance das metas de proteção ambiental.

Nosso planeta vive, nas últimas décadas, um crescente e alarmante desequilíbrio ecológico, com redução da biodiversidade, contaminação de fontes hídricas, queda da população de abelhas, perda da fertilidade do solo, dentre outros danos. Uma das principais causas disso é a transformação gradativa da agricultura em um apêndice subordinado ao setor agroindustrial, que leva à adoção de métodos tecnicamente eficazes, baseados na química e na monocultura, para a produção de alimentos cada vez mais processados industrialmente. A perda da biodiversidade acarretada por esse modelo de agricultura deve-se, principalmente, ao empobrecimento do solo e à diminuição do número de espécies cultivadas, e exerce um impacto direto nos saberes e nos modos de vida, de produção e reprodução social de povos que milenarmente se relacionam com a terra e com a natureza de forma respeitosa.

Os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais desenvolveram ao longo de séculos conhecimentos sobre os ecossistemas em que vivem – incluindo suas plantas, animais, solos e minerais. Esse conjunto de técnicas de manejo sustentável de espécies, práticas de

agricultura orgânica, elaboração de objetos artesanais e preparação de alimentos e medicamentos é denominado conhecimentos tradicionais. Quando associados ao patrimônio genético de seres vivos, esses saberes são cada vez mais valorizados, pois costumam proporcionar à indústria – alimentícia, farmacêutica, de perfumes e cosméticos, de produtos de limpeza e outras – uma significativa economia em pesquisa. Por este motivo, os direitos dos povos e comunidades tradicionais que desenvolveram esses saberes ao longo de várias gerações são reconhecidos e protegidos no Brasil por meio da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade (BRASIL, 2015). A lei determina que os lucros auferidos por produtos desenvolvidos a partir desses conhecimentos devem ser repartidos com as comunidades que os transmitiram.

Assim, os povos e comunidades tradicionais, ao manterem seus processos produtivos com base no uso de insumos locais e no aproveitamento intrínseco das potencialidades dos ecossistemas circundantes, funcionam como verdadeiros guardiões da biodiversidade. Além disso, à medida que a crise ambiental se aprofunda, sua forma de vida ganha novos significados para a sociedade urbana e industrializada, apresentando-se como um modelo possível, no qual as relações mais equilibradas com a terra e com a natureza são também mais saudáveis para o ser humano. Trata-se, portanto, de uma questão eminentemente cultural.

A cultura, e em particular os conhecimentos tradicionais de povos e comunidades, também contribui para a resiliência e a recuperação da sociedade em casos de desastres naturais (meta 1 do **ODS 13**), bem como para promover o turismo sustentável, que constitui a estratégia b do **ODS 12**: desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais.

Os sistemas de conhecimento e as práticas de gestão ambiental de povos indígenas e comunidades tradicionais oferecem ideias que permitem uma melhor gestão do ecossistema, a extração de recursos naturais e de materiais locais, enfim, dos desafios ecológicos. Além de serem capazes de prevenir a perda de biodiversidade, reduzir a degradação do solo e os efeitos da mudança climática, e por requerem baixos níveis de tecnologia, energia e investimento, essas atividades tradicionais ajudam a criar meios de subsistência sustentáveis e contribuem para as economias verdes (UNESCO, 2017). Portanto, a cultura, entendida como modos de vida, práticas e conhecimentos tradicionais, pode efetivamente contribuir para o alcance dos ODS da dimensão ambiental da Agenda 2030.

Por outro lado, tendo em vista a capacidade das artes para desempenhar um papel de liderança na mudança social, convertendo as pessoas em agentes transformadores de sua realidade, elas podem promover todos os ODS da dimensão ambiental. Assim, as expressões culturais – especialmente, mas não apenas, aquelas de grande penetração junto ao público, como o audiovisual, a música e as artes cênicas – podem ser utilizadas para ampliar a conscientização da sociedade sobre a responsabilidade ambiental, e para disseminar a adoção de hábitos de consumo sustentável dos recursos naturais (água, energia, alimentos...). Da mesma maneira, é possível também contribuir para frear a mudança climática, com a redução da geração de resíduos e gases de efeito estufa.

Esse raciocínio é utilizado no estudo do British Council sobre a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável, e aplicado também à questão do combate à mudança climática:

Existem oportunidades claras para o setor de artes e cultura se envolver com o consumo e a produção responsáveis e com as mudanças climáticas em geral. Diferentes campanhas nos últimos anos destacaram o impacto que algumas indústrias criativas, como a indústria da moda, têm no combate às mudanças climáticas por meio da moda sustentável. (...) Há também esforços crescentes em todas

as disciplinas de design para inovar e destacar o uso de materiais reciclados ou reutilizáveis. (BRITISH COUNCIL, p. 31, *tradução nossa*)

Dimensão Institucional

A cultura é uma importante ferramenta de promoção da compreensão e tolerância entre as pessoas – por meio do respeito pela diversidade cultural – indispensáveis para o entendimento e a paz preconizados pelo **ODS 16**: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Esta é uma das constatações do Subdiretor geral de cultura da UNESCO, Ernesto Ottone, para quem

O intercâmbio de ideias, valores, arte, patrimônio cultural e linguístico é um meio muito eficaz para fomentar o entendimento e o respeito mútuo, promover uma visão positiva da diversidade cultural e lançar pontes entre as comunidades. (OTTONE, 2018, p. 170)

Por outro lado, a cultura, a arte e a convivência com a diversidade, graças a seu potencial para formar novos valores e ampliar repertório e visões de mundo, especialmente das crianças e jovens, podem contribuir significativamente de forma complementar a outras medidas que de forma mais direta impactam a redução de todas as formas de violência (Meta 16.1).

Assumindo um papel de suma importância na formação de um indivíduo crítico e socializado, a cultura pode também ajudar a informar e a ampliar a conscientização da sociedade sobre a noção de bem público. Com isso, ela contribui para o desenvolvimento de instituições mais eficazes, responsáveis e transparentes (Meta 16.6), bem como para garantir o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais (Meta 16.10).

O último objetivo da Agenda 2030, o **ODS 17**, constitui na verdade

um conjunto de estratégias, um caminho para “implementar e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. De acordo com a própria ONU,

Os ODS só serão realizados mediante um compromisso renovado de cooperação entre a comunidade internacional e uma parceria global ampla que inclua todos os setores interessados e as pessoas afetadas pelos processos de desenvolvimento. (ONU, 2020)

Muitos programas e projetos culturais certamente envolvem trabalho colaborativo, inclusive na esfera internacional, contribuindo assim para o alcance do **ODS 17**, mesmo que frequentemente eles não articulem claramente seus próprios objetivos com a Agenda 2030, ou façam uma relação ou demonstração de sua contribuição efetiva para o alcance das metas e objetivos do desenvolvimento sustentável.

Considerações finais

A crítica à ausência, na Agenda 2030, de um ODS específico para a cultura parece ser consensual e decorre da sua explícita importância nas quatro dimensões da agenda internacional – a econômica, a social, a ambiental e a institucional. Entretanto, e sem que isso assuma um sentido consolador, tal ausência vem obrigando a construção de estratégias políticas para a ampliação do debate para além dos gestores e produtores culturais, pesquisadores, artistas e demais criadores, todos eles já convencidos da importância da cultura. Este enclausuramento do debate sobre a importância da cultura no desenvolvimento sustentável, ou sua eminente centralidade na construção de alternativas à própria lógica do desenvolvimento, pouco contribuirá para os avanços efetivos que se espera. Mas cabe aqui perguntar, portanto, o que é preciso para promover essa efetiva inclusão?

Uma primeira necessidade é investir em pesquisas. O Brasil vive,

atualmente, um momento político e econômico em que se valoriza mais e mais a iniciativa privada em detrimento das estruturas e políticas públicas, especialmente em setores como saúde, educação e cultura. Com isto, assiste-se a uma redução do investimento em pesquisas, essenciais em todas as áreas, mas que no caso da cultura assumem uma importância estratégica diante da necessidade de se comprovar seus impactos e, a partir deles, a contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável ou para novos modelos para além da chave do desenvolvimento.

A despeito de iniciativas importantes como as pesquisas dos Observatórios da Economia Criativa da Bahia e do Rio Grande do Sul, estamos diante de uma histórica carência de informações sobre o setor e seus impactos, o que torna urgente a necessidade de produção de mais dados sobre o acesso e a cadeia produtiva da cultura. Outra iniciativa possível e necessária é a inclusão em projetos culturais de cunho estruturante de parâmetros para a medição de impacto, o que permitiria a obtenção de informações sobre, por exemplo, a participação da cultura no desenvolvimento e no enfrentamento dos problemas decorrentes da desigualdade social.

Foi justamente para contribuir com o aprofundamento e melhoria da qualidade das pesquisas na área da cultura que, como mencionado acima, a UNESCO desenvolveu um conjunto de 22 indicadores que estão em processo de aperfeiçoamento. Para isto, em 2019 a instituição lançou um edital e formou um grupo de especialistas de diversos países, que receberam uma formação *on line* para atuarem como consultores em países que se voluntariaram para aplicar esses indicadores em caráter experimental. Esse processo sofreu paralização devido à pandemia de Covid19 e deverá ser retomado em 2022. Como foi necessário levar em conta a necessidade de que os dados de referência do setor obtidos por meio dessa ferramenta possam ser agrupados e comparados entre países com realidades distintas, trata-se de indicadores ainda insuficientes para alcançar todas as dimensões da cultura.

Por fim, a questão da relação entre cultura e desenvolvimento

sustentável requer uma perspectiva intersetorial e transversal, de forma a garantir o efetivo diálogo entre a cultura e outros setores como a saúde, economia, meio ambiente, trabalho, educação, direitos humanos, trabalho, de forma a garantir uma efetiva participação da cultura no projeto de desenvolvimento sustentável e na construção de alternativas à própria perspectiva desenvolvimentista. Faz-se necessário um trabalho de coordenação, de convencimento e de realização de projetos interdisciplinares.

O reconhecimento da intrínseca participação da cultura nos ODS, bem como na construção de alternativas às visões limitadas de desenvolvimento, são desafios que se apresentam para a sociedade civil e para os governos. A melhor maneira de encarar a questão é tornar a mobilização em torno dos objetivos da Agenda 2030, em todos os níveis (municipal, estadual e federal), uma oportunidade para promover mais reflexão, debates e a construção de projetos interdisciplinares que evidenciem e valorizem o papel da cultura nas mais diversas áreas, especialmente aquelas sobre as quais foram elaboradas metas e objetivos de desenvolvimento sustentável.

Referências

ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Editora Elefante: São Paulo, 2016.

ALONSO, Guiomar, Indicadores de Cultura da Unesco para o Desenvolvimento (IUCD), *Revista Observatório Itaú Cultural*, n.27, 2020, São Paulo, p. 61 – 81 disponível em https://issuu.com/itaucultural/docs/revista_obs27_final

AMARO, Rogério Roque, Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Desenvolvimento e... Noflay!, *Cadernos de Estudos Africanos* (2017) 34, 75-111. Disponível em <https://journals.openedition.org/cea/2335>

BALLERINI, Franthiesco. "*Poder Suave (soft power)*". Summus: São Paulo, 2017.

BAMFORD, Anne. "L'éducation artistique dans le monde : une étude internationale" [A educação artística no mundo: um estudo internacional]. In *Revue internationale d'éducation Sèvres*, n° 42, setembro de 2006, p. 119-130. Disponível em <https://journals.openedition.org/ries/1107>

BARBOSA, A. M. e COUTINHO, R. G. In: AZEVEDO. *Arte/educação como mediação cultural e social*. Ed. UNESP: São Paulo, 2009.

BARROS, José Márcio. "Cultura, mudança e transformação: a diversidade cultural e os desafios de desenvolvimento e inclusão". Trabalho apresentado no *III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura – ENECULT*. Salvador: UFBA, 2007. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/JoseMarcioBarros.pdf>.

BARROS, José Marcio (org.), *Diversidade cultural e desenvolvimento sustentável*, Belo Horizonte, Observatório da Diversidade Cultural, 2020. Disponível em www.observatoriodadiversidade.org.br

BORGES, Kátia. "As condições culturais moldam a nossa saúde". *A Tarde*, 04/09/2017. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/muito/noticias/1891888-as-condicoes-culturais-moldam-a-nossa-saude>.

BOURDIEU, Pierre. *A miséria do mundo*. Editora Vozes, 2012.

BRASIL, Presidência da República, *Casa Civil*, Lei nº 11.346/2006 disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>.

BRITISH COUNCIL. *The Missing Pillar – Culture’s Contribution to the UN Sustainable Development Goals*. [O pilar que falta – Contribuição da cultura para os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU]. British Council: Londres, 2020. Disponível em: <<https://www.britishcouncil.org/arts/culture-development/our-stories/the-missing-pillar-sdgs>>

DAYRELL, Carlos Alberto. “Agricultura tradicional não é coisa do passado”. *In Carta Maior*, 31.05.2016. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Agricultura-tradicional-nao-e-coisa-do-passado/3/36210>>

DUPIN, G. “A Contribuição da cultura para os objetivos do desenvolvimento sustentável.” *In BARROS, J.M. (org.). Desenvolvimento e Diversidade Cultural*. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2020. Disponível em: <<https://observatoriodadiversidade.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Diversidade-Cultural-e-Desenvolvimento-Sustentavel.pdf>>

____. “Saúde e bem-estar – como a cultura pode contribuir para o alcance do ODS 3 da Agenda 2030 da ONU?”. *In Boletim do Observatório da Diversidade Cultural*. Cultura e Saúde, v. 92, nº 06, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://observatoriodadiversidade.org.br/wp-content/uploads/2020/12/BoletimV92N06Dezembro2020.pdf>>

EQUADOR. *Constitución de la Republica del Ecuador*. Asamblea Nacional Constituyente: Quito, 2008. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>.

FANCOURT, D., FINN, S. *Health Evidence Network synthesis report 67*. OMS: 2019. Disponível em: <<https://www.euro.who.int/fr/publications/abstracts/what-is-the-evidence-on-the-role-of-the-arts-in-improving-health-and-well-being-a-scoping-review-2019>>.

FIRJAN. *Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil*. Firjan: Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa-Firjan2016.pdf>>

FERREIRA FILHO, J.A.; LIMA, T.G.; LINS, A.C. "Economia criativa: uma análise sobre o crescimento do mercado das indústrias criativas." *In Comunicação & Inovação*, PPGCOM/USCS, v.20, nº 42 [4-21] jan-abr 2019. Disponível em: <<https://cultura-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20200923/30142314-5501-texto-do-artigo-18521-1-10-20190430.pdf>>

MEADOWS, D. et al. *The limits of growth*. Universe Books: Nova York, 1972.
MIRANDA, D.S. "Cultura e Desenvolvimento Social". *In Cultura e Mercado*, 2002, disponível em: <<https://culturaemercado.com.br/cultura-e-desenvolvimento-social/>>

MOISÉS, Álvaro, *Diversidade cultural e desenvolvimento nas américas*, Organização dos Estados Americanos, 2002, disponível em <http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/thub5.doc>.

MORAES, Maria Dione Carvalho de. Proteger e promover a diversidade ou o desenvolvimento? Interpelações para uma nova utopística. *In BARROS, José Marcio (org.), Diversidade cultural e desenvolvimento sustentável*, Belo Horizonte, Observatório da Diversidade Cultural, 2020, p. 10-40. Disponível em www.observatoriodadiversidade.org.br

MOREIRA, M. R. et al. "O Brasil rumo a 2030? Percepções de especialistas brasileiros(as) em saúde sobre o potencial de o País cumprir os ODS". *Saúde Debate*, vol. 43, nº spe 7. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042019001200022&script=sci_arttext>

OMS. "Estudo da OMS mostra que a arte pode fazer bem à saúde." *ONU News*: 11.11.2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1694131>
Acesso em: 22 de out. de 2020

ONU. *Convenção sobre Diversidade Biológica*. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf>

____. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. ONU, 2020. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>

____. *O Futuro que Queremos*. Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). ONU: 2012. Disponível em: <<https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>>

____. *Cultura e Desenvolvimento Sustentável*. Resolução A/C.2/68/L.69 da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York: 05.12.2013. Disponível em espanhol em: <<https://digitallibrary.un.org/record/762056?ln=es>>

PASCUAL, Jordi. *Rio +20 e a Dimensão Cultural da Sustentabilidade*. Portal da Cultura, 28 fev. 2012. Disponível em: <http://campuseuroamericano.org/pdf/pt/PO_Advogando_Cultura_Rio+20_Jordi_Pascual.pdf>

ORTIZ, Renato, Cultura e desenvolvimento, *Políticas Culturais em Revista*, 1(1), p. 122-128, 2008 – www.politicasculturaisemrevista.ufba.br

OTTONE R., Ernesto. "O papel da cultura para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" in *Revista Pensamento Ibero-Americano* nº 6, p. 166-172, SEGIB: 12 nov. 2018. Disponível em: <<https://issuu.com/segibpdf/docs/019-eo-port>>

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Plataforma Agenda 2030 – Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. PNUD: Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/>>.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia de Bolso, 2010.

UNESCO. *A UNESCO e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. s/d. Disponível em: <<http://unesco.org/new/pt/brasil/post-2015-development-agenda/unesco-and-sustainable-development-goals>>

____. *Convenção sobre a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais*. Unesco: Paris, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/imagens/0015/001502/150224por.pdf>> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm>

____. *A cultura: chave do desenvolvimento sustentável*. Declaração final do Congresso Internacional de Hangzhou, China. Hangzhou: 17 de maio de 2013(a). Disponível em inglês em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_english.pdf>

____. *Cultura: no coração dos ODS*. *Correio da Unesco*, abril-junho de 2017. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-no-coracao-dos-ods>>.

- ____. *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. Unesco: Paris, 2001. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf>
- ____. *Indicadores de Cultura para a Diversidade Cultural*. Unesco: Paris, 2013(b). Disponível em espanhol em: <<https://es.unesco.org/creativity/activities/indicadores-unesco-de-cultura-para-desarrollo>>
- ____. *Relatório Mundial Re/Pensar as Políticas Culturais*. Unesco: Paris, 2018. Versão em português disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/imagens/0026/002660/266025por.pdf>>. Versão em espanhol em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260678_spa>



A DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE CULTURA NO CONTEXTO DO MONITORAMENTO LOCAL DA AGENDA ODS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE - MG

Rodrigo Nunes Ferreira¹

O debate sobre a definição de indicadores culturais para o monitoramento da Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), passa, necessariamente, pela discussão sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, e a necessidade de ressignificação deste a partir da primeira. O caminhar do conceito de desenvolvimento ao longo da história do capitalismo nem sempre oferece bons exemplos de uma relação harmoniosa com a perspectiva da cultura. Quase sempre o desenvolvimento foi pensado em bases economicistas, como sinônimo de progresso material. E este, em sua visão tradicional, requer a destruição das bases atrasadas, ancoradas em uma cultura milenar ultrapassada, diziam, com termos mais educados, os manuais desenvolvimentistas do pós-guerra (MONTE-MÓR, 2013, p. 108). Nas palavras de Celso Furtado (1974), tratava-se do mito do desenvolvimento como progresso, que buscava a transformação nas estruturas sociais, culturais e econômicas dos países não industrializados, e sua substituição por formas mais racionais e eficientes de organização social e econômica, nos moldes dos países desenvolvidos. Como lembram Acemoglu e Robinson (2012), a visão da cultura como impeditivo ao progresso, em conjunto com as explicações baseadas nos determinismos ambientais, possui uma longa tradição na literatura sobre desenvolvimento, presente, por

¹ Doutor em Geografia, Gerente de Indicadores da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Belo Horizonte e coordenador do Projeto Observatório do Milênio. E-mail: rodrigo.nf@pbh.gov.br

exemplo, em diagnósticos que apontam a pobreza como consequência da falta de ética para o trabalho ou da falta de uma cultura de confiança.

Mas é possível pensar o desenvolvimento em bases conceituais que contemplem a cultura em seu sentido pleno? Submeter o conceito de desenvolvimento a uma crítica no campo da cultura significa romper completamente com várias das bases conceituais que sustentaram esse conceito até aqui, em especial a economicista. É necessária uma crítica contundente ao modelo tradicional de desenvolvimento, em especial à versão exportada para a periferia do capitalismo, baseada no colonialismo e no imperialismo, buscando ressignificá-lo dentro de novos parâmetros culturalmente amigáveis. E o campo da cultura oferece uma perspectiva interessantíssima para se repensar o desenvolvimento de forma crítica, em busca de um novo modelo de sociedade, que recoloque em novas bases a sua relação com a economia, a cultura e o território.

Esse processo de ressignificação do conceito de desenvolvimento precisa incorporar três grandes avanços conceituais do pós-década de 1970. Primeiramente, entender o desenvolvimento como desenvolvimento humano, que seja capaz de promover a liberdade e as capacidades das pessoas. Tal como preconizado por Amartya Sen (2010), e definitivamente incorporado à gramática desenvolvimentista a partir da publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano pelo PNUD, em 1990. Também deve ser capaz de dar resposta ao desafio ambiental, incorporando o necessário compromisso intergeracional preconizado em 1986 pelo Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”, e definitivamente consolidado pela Eco 92 (COMISSÃO..., 1991). O desenvolvimento sustentável deve ser capaz de gerar riqueza com um uso racional e equilibrado da base de recursos naturais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em fazer o mesmo. Mas também é necessário ter respostas para os dois grandes desafios de inclusão e justiça social: a distribuição e o reconhecimento. Como defendem Fraser e Honneth (2003), as soluções politicamente construídas precisam combinar igualdade social e reconhecimento cultural, promover tanto

a distribuição da riqueza e a redução das desigualdades materiais, como também o reconhecimento da diferença e da diversidade cultural presentes em nossas sociedades.

Não está se falando de novidades, no âmbito de uma visão progressista de políticas públicas, pois desde a década de 1990 já era possível estabelecer um consenso político quanto aos fins do desenvolvimento. Embora, ainda hoje, permaneçam em aberto muitas das disputas teórico-políticas sobre os meios e procedimentos para atingi-lo (NAREDO, 1996), o que também cria um espaço para a atuação das políticas públicas e a experimentação de novos desenhos de políticas e projetos. Mas, como brilhantemente mostrado por Abhijit Banerjee e Esther Duflo (2011), a experiência internacional até aqui acumulada mostra que o sucesso na implementação de políticas de desenvolvimento está intrinsecamente associado a uma cuidadosa observação e entendimento do contexto cultural no qual as mesmas serão implementadas. Ouvir pacientemente as pessoas beneficiárias dessas políticas, buscando entender a verdade de suas vidas, em toda sua complexidade e riqueza, é o melhor caminho para a construção de políticas públicas eficazes.

Desenvolvimento e Cultura no âmbito da governança global

As discussões sobre a relação entre cultura e desenvolvimento sempre estiveram presentes no âmbito das instituições de governança internacional, e um dos primeiros marcos de conceituação dessa relação é encontrado no relatório da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais - MundiaCult 1982 promovida pela UNESCO. Nela ficou estabelecida a definição antropológica da cultura em seu sentido amplo, que como tal constitui uma dimensão fundamental do processo em que o ser humano é o princípio e o fim do desenvolvimento, cabendo às políticas culturais o dever de resgatar o sentido profundo e humano do desenvolvimento (UNESCO, 1982).

Outra importante contribuição foi dada pelo relatório final da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, intitulado “Nossa Diversidade Criadora” e publicado em 1997, ao enfatizar que a cultura pode desempenhar papéis diferentes a depender da concepção adotada sobre o desenvolvimento. Nas concepções que enfatizam apenas o crescimento econômico, a cultura não tem nenhum papel fundamental, pois, nos termos do Relatório, o desenvolvimento divorciado do seu contexto humano e cultural não é mais do que um crescimento sem alma. Para que a cultura seja considerada de forma adequada, é necessária uma concepção de desenvolvimento que compreenda não apenas o acesso a bens e serviços, mas também a possibilidade de escolher um estilo de coexistência satisfatório, pleno e agradável, que leve ao despertar da existência humana em suas várias formas (UNESCO, 1997).

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001) também caminha nessa linha, e em seu artigo 3º defende que “a diversidade cultural amplia as possibilidades de escolha à disposição de todos; é uma das origens do desenvolvimento, entendido não apenas em termos de crescimento econômico, mas também como meio de acesso a uma existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória”.

A sedimentação desse entendimento amplo sobre a relação entre cultura e desenvolvimento se refletiu nas declarações das Nações Unidas sobre o tema. São nove Declarações sobre desenvolvimento e cultura, a primeira publicada em 1986 e a última em 2011, e cinco Declarações sobre Cultura e Desenvolvimento Sustentável, a primeira em 2013 e a última em 2019 (NACIONES UNIDAS, 2019).

Embora ao longo desse percurso institucional se tenha chegado a um entendimento relativamente estável sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, a construção desse entendimento não é tão linear quanto possa parecer nas declarações oficiais, e diversas são as perspectivas de abordagem dessa relação. Dessein e colegas (2015) resumiram em três grandes modelos as possibilidades de interação entre essas duas perspectivas: *Cultura no Desenvolvimento*

Sustentável como um 4º pilar mais ou menos autônomo; *Cultura para o Desenvolvimento Sustentável* como mediadora, que pode equilibrar todos os três pilares e orientar o desenvolvimento sustentável; e *Cultura como Desenvolvimento Sustentável* como base e estrutura geral necessárias para alcançar desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, os três papéis não são mutuamente excludentes, e representam diferentes formas de pensar e organizar as discussões sobre desenvolvimento sustentável, reconhecendo a cultura como a raiz de todas as decisões e ações humanas e como uma preocupação abrangente (até mesmo um novo paradigma) no pensamento sobre o desenvolvimento sustentável (DESSEIN ET AL., 2015).

A Agenda 2030

O avanço no entendimento conceitual sobre as relações entre desenvolvimento e cultura, e o espaço que o tema recebeu no debate internacional sobre a governança global, geraram grandes expectativas sobre a abordagem da cultura no âmbito das discussões sobre a agenda pós-2015, que levariam à aprovação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em 2015.

Diferentemente da agenda anterior, a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a nova agenda contou com um amplo processo de participação, tanto dos diversos Conselhos e Agências da ONU quanto da rede formada por ONGs, especialistas, executivos de corporações, representantes da mídia e acadêmicos que atuam no entorno do complexo burocrático da Organização (VEIGA, 2020). Esse ambiente aberto à participação e ao diálogo sobre as prioridades do desenvolvimento global criou a expectativa de que o processo levaria à inclusão da cultura com um papel de destaque nos objetivos e metas da nova agenda. Esse era, por exemplo, o objetivo das organizações que se reuniam em torno da *Agenda 21 da Cultura*, e que se mobilizaram pela inclusão de um objetivo exclusivo da cultura, através da campanha

“O Futuro que Queremos Inclui a Cultura” (HARO, VÁZQUEZ, 2020; CULTURE IN THE SDG..., 2015).

Após a publicação da nova Agenda, as avaliações sobre a presença da cultura no documento final ficaram divididas. As visões mais otimistas valorizaram a inserção da cultura em seu sentido mais amplo, como suporte ao desenvolvimento sustentável, presente nos fundamentos/princípios da Agenda 2030, mesmo reconhecendo que o documento não faz uma referência explícita ao componente cultural de um problema ou à possível contribuição da cultura para a sua solução (KOVÁCS, 2020). Os mais pessimistas lamentaram a inclusão da cultura de forma apenas marginal na Agenda, sem considerar suficientemente as muitas maneiras como os aspectos culturais influem e contribuem com o desenvolvimento sustentável (GAMA, 2020).

O fato é que a cultura aparece de forma explícita em apenas quatro das 169 metas ao longo dos 17 objetivos, associada a temas como utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais (ODS 2), valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável nos sistemas educacionais (ODS 4), promoção da cultura e dos produtos locais pelo turismo sustentável (ODS 8) e proteção do patrimônio cultural (ODS 11) (CULTURE IN THE SDG..., 2015).

A análise realizada por Alfons Martinell (2015) aponta alguns possíveis motivos para a não inclusão da cultura de forma mais explícita na Agenda ODS, apesar dos antecedentes e dos documentos disponíveis no próprio sistema ONU, principalmente da UNESCO, e das retóricas políticas reiteradamente defenderem “que não há desenvolvimento sem cultura” ou que “a cultura é imprescindível para o desenvolvimento”. Dentre os dez motivos levantados por Alfons Martinell (2015), destacam-se na visão de Haro e Vázquez (2020, p. 86): a relutância dos Estados em aceitar a diversidade cultural existente em seu território; a “hierarquia das necessidades” que estabelece questões como a fome, pobreza, saúde e educação como prioridades no desenvolvimento, enquanto a

cultura é quase sempre vista como se fosse um luxo incompatível com as demais necessidades, mais urgentes; a invisibilidade da cultura no produto interno bruto; o estranhamento do conceito de sustentabilidade, proveniente das ciências naturais, no campo da cultura; e a visão reducionista da cultura como veículo, como a serviço de outras disciplinas ou outros setores (turismo, cidade, educação), e não como um valor em si.

Se, por um lado, a busca pela menção explícita à cultura na Agenda ODS possa ser um pouco frustrante, por outro, pela diversidade de temas tratados, a nova Agenda representa um grande avanço em relação à agenda anterior dos ODM. Além disso, os documentos produzidos sobre a localização da Agenda ODS destacam a importância da adequação de suas metas ao contexto local ou regional (ONU, 2016; CGLU, [201-]). Assim, do ponto de vista da gestão das políticas públicas, abrem-se novas possibilidades de inovação e inclusão de temas ignorados ou mesmo vetados no documento oficial, e no contexto local ter o território como recurso metodológico que explicita as relações e interdependências entre cultura, sociedade, economia e meio ambiente.

O desafio da quantificação no campo da cultura

Mesmo ampliando o escopo dos temas abordados, a Agenda ODS manteve o modelo que obteve sucesso no monitoramento dos ODM, baseado no estabelecimento de metas globais com indicadores mensuráveis. Na avaliação de Fukuda-Parr (2016; 2019), o modelo baseado em metas quantificáveis e indicadores representou um avanço no debate internacional, pois implica em gerar objetivos mais claros, o que facilita a orientação de políticas públicas em nível nacional, regional e local, e amplia as chances de se alcançar resultados concretos.

Portanto, criar mecanismos de monitoramento das políticas culturais no contexto local em associação com a Agenda ODS leva a um outro debate no campo da cultura: o desafio da mensuração do

impacto das políticas culturais. Como foi brilhantemente resumido pelo Ex-Ministro da Cultura Gilberto Gil,

[a] cultura, como sabemos, possui uma natureza intempestiva e complexa. [...] Saber harmonizar essa intempestividade, intangibilidade e complexidade com a prudência e objetividade dos números – talvez seja este o principal desafio das políticas culturais do século XXI. (GIL, 2006 *apud* LINS, 2012, p. 1).

O dilema entre concepção e mensuração não é exclusividade do campo da cultura, mas nele os limites da mensuração ficam ainda mais evidentes. É necessário reconhecer que as ciências humanas admitem certo nível de ambiguidade das medidas, que nelas comportam um grau maior de imprecisão que nas ciências naturais, e devem ser entendidas como uma aproximação do conceito objeto da investigação social. Partindo desse princípio, Blázquez (1986, p. 344-345) sugere que no contexto das ciências sociais devemos sim utilizar a quantificação, mas sem negar as suas limitações. Somente a abordagem ponderada proposta por Blázquez é capaz de permitir tratar a complexidade da cultura com a prudência e objetividade dos números, fazendo uso desse recurso analítico no monitoramento dos resultados e impactos das políticas públicas culturais, mas ciente das limitações inerentes às metodologias quantitativas.

Além das questões relativas aos limites da mensuração, que o campo da cultura compartilha com as demais áreas de humanidades, algumas características específicas do setor tornam o processo de definição de indicadores culturais ainda mais desafiador, e a principal delas é a reconhecida escassez de informações estatísticas sistematizadas.

Nesse cenário, de forma pragmática, a opção de governos e organizações tem sido por iniciar a estruturação dos sistemas de informações culturais com foco na economia da cultura, principalmente

pela mensuração dos produtos (bens e serviços) ofertados e consumidos. A cultura é abordada como atividade de valor econômico mensurável, com foco especial nas capacidades de inovação produtiva (LINS, 2018, p. 135). Um bom exemplo são os Relatórios da Economia Criativa produzidos pela UNCTAD em 2008 e 2010 e pela UNESCO em 2013, focados em mostrar, com base em números, como a economia criativa é um motor cada vez mais importante para o desenvolvimento, gerando renda, criando empregos e aumentando as exportações (NACIONES UNIDAS, 2014).

Mas essa solução pragmática para o dilema da mensuração no campo da cultura recebe críticas, e muitos a veem como um reducionismo ou desvirtuamento, como uma colonização do espaço da cultura pelo mercado (SILVA, 2008). É necessário reconhecer a importância dos esforços de sistematização de dados econômicos da cultura, mas também é justa a preocupação dos críticos com o fato de haver um foco excessivo das pesquisas nas informações disponíveis. O que leva à ampliação do espaço da abordagem da cultura na perspectiva econômica.

A escolha do universo informacional para a mensuração não pode ser desvinculada dos objetivos mais amplos que orientam a estruturação do sistema de informações. É importante ter em mente que nas sociedades modernas e informacionais os indicadores são elementos constitutivos das leituras intersubjetivas dos fenômenos sociais. Na visão de Gadrey e Jany-Catrice (2006, p. 24), os indicadores não são apenas reflexos passivos dos fenômenos que pretendem resumir, pois “eles também fazem parte daquilo que organiza nossas molduras cognitivas, nossa visão de mundo, nossos valores, nossos julgamentos”. Assim, se mensurarmos a cultura apenas na perspectiva econômica, “corremos o risco não só de vermos somente uma parte do fenômeno, mas de influenciá-lo, já que o que medimos influencia o objeto medido, de modo que leva as instituições a só considerarem aquilo que é mensurável na cultura” (SILVA, 2008, p. 47).

Portanto, é necessário encarar o desafio de avaliar a cultura não apenas como um setor de atividade econômica, mas também a sua dimensão simbólica, em uma perspectiva mais ampla em termos de valores e normas que orientam a ação humana. Uma visão inclusiva da cultura em sua interação com o desenvolvimento econômico e seus benefícios requer observar também os benefícios menos tangíveis, como coesão social, tolerância e inclusão (UNESCO, 2014).

Considerando que o cálculo de indicadores prescinde de uma teoria social “que justifique as cifras – de um modelo ou uma visão de mundo que nos informe que diferenças existem nas cifras” (CHURCHMAN, 1975 apud CARLEY, 1985), é necessário enfatizar que ainda se tem muito a avançar na consolidação de um arcabouço teórico sobre o impacto social da cultura, não restrito à economia da cultura e seus impactos econômicos. Como pontuado por diversas resenhas bibliográficas sobre o tema, os impactos diretos das artes, cultura e expressão criativa nas comunidades ainda não são suficientemente documentados ou compreendidos (JACKSON, HERRANZ, 2002; GALLOWAY, 2006; JEANNOTTE, 2017). É necessário aprofundar o entendimento das relações causais entre participação e engajamento cultural e os diversos aspectos do bem-estar social, como saúde, educação, segurança, cidadania, coesão social, etc.

A experiência dos indicadores internacionais de cultura

Embora continue válido o diagnóstico de Carrasco Arroyo (2006), de que a complexidade do setor cultural dificulta a criação de um sistema de informação único e consensuado, no âmbito da Unesco esforços têm sido empreendidos visando consolidar essa abordagem mais ampla da interdependência entre cultura e desenvolvimento em termos de indicadores. Desde a publicação pioneira do *Framework for Cultural Statistics (FCS)* em 1986, e a publicação do primeiro Informe Mundial sobre a Cultura em 1988, muito se avançou na ampliação do escopo da

mensuração no campo da cultura e sua relação com o desenvolvimento. Esse avanço é observado na atualização em 2009 do FCS, embora ainda muito focado em atividades e ocupações no domínio comodificado da cultura, mas principalmente em outros produtos como o *Culture for Development Indicators (CDIS)*, em 2014, e o *Thematic Indicators for Culture in the 2030 Agenda*, em 2019, que buscam ampliar o foco dos indicadores para além da dimensão econômica.

Visando superar a carência de dados para tratar de forma abrangente as atividades culturais e seus impactos, esses compilados de indicadores organizados pela Unesco buscam alinhar dados secundários de natureza estritamente quantitativa, notadamente econômicos, com indicadores mais qualitativos, baseados em pesquisas de percepção (ex. coesão social) e participação (social e cultural) ou *checklists* de itens/ações relacionados a temas relevantes. A estratégia adotada permite ampliar o foco informacional, mas a replicação dessas metodologias no contexto local ainda é limitada, por exemplo, pela inexistência de pesquisas de percepção com dados desagregados para escalas subnacionais, existindo, quando muito, apenas dados pontuais ou agregados nacionais, como os relatórios produzidos pelo IBGE e pelo Ministério da Cultura para o Sistema de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC (MINC, 2010; IBGE, 2013).

Embora o custo financeiro não deva ser encarado como uma barreira intransponível, sendo necessário defender que os orçamentos públicos direcionem recursos para pesquisas de coletas de dados, a realização de pesquisas específicas para apuração de indicadores culturais possui custos, o que, de fato, inviabiliza a replicação generalizada desses modelos de indicadores propostos pela Unesco na escala local. Por isso, é importante desenvolver novas metodologias de indicadores adequadas à apuração em escala local, incorporando os contextos territorial e populacional nos indicadores de monitoramento local, como forma de dar visibilidade à diversidade cultural e ao acesso desigual de territórios e grupos populacionais aos benefícios do desenvolvimento.

A experiência de Belo Horizonte no monitoramento local da Agenda ODS

O lançamento do Observatório do Milênio em 2008 marca o início da experiência da cidade de Belo Horizonte com o monitoramento local das agendas globais de desenvolvimento. O Observatório, resultado de uma parceria entre Prefeitura e as principais Instituições de Ensino e Pesquisa do município, promove inicialmente a localização da Agenda ODM, e publica quatro relatórios de acompanhamento das metas locais, o último deles em 2015. Desde 2017 foram promovidas diversas iniciativas de localização da Agenda ODS, inicialmente com a definição em 2018 dos indicadores locais de monitoramento da Agenda ODS, realizada de forma colaborativa com especialistas das instituições parceiras do Observatório. Essa parceria resultou na publicação do Primeiro Relatório ODS BH, ainda em 2018, com os primeiros resultados dos indicadores selecionados para compor o Sistema Local de Indicadores de Monitoramento ODS, e, em 2019, na publicação no portal da PBH do painel de indicadores ODS para acesso público à base de informações utilizadas no monitoramento local². Finalmente, em 2020, foi publicado o Relatório ODS BH 2020, também produzido de forma colaborativa por um grupo de especialistas e técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte, e que apresenta os resultados da análise dos principais indicadores ODS para o município³. A base de informações utilizada para composição do Relatório ODS BH 2020 é composta por um total de 158 indicadores, com dados atualizados que abrangem os 17 ODS, com desagregações por sexo, raça/cor e territorial (Região Administrativa e Território de Gestão Compartilhada – TGC) para vários indicadores, permitindo um retrato atualizado dos avanços e desafios do município nas diversas áreas de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Não deixa de ser sintomático para o tema tratado neste artigo, que

2 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/indicadores-ods>> Acesso em 29 dez. 2020.

3 Todas as publicações do Observatório do Milênio estão disponíveis no seguinte link: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/observatorio-milenio>>. Acesso em 9 jan. 2021.

no universo dos 158 indicadores disponíveis apenas um único indicador está relacionado diretamente ao tema das políticas culturais. Trata-se do indicador *Percentual de imóveis residenciais com acesso adequado (10 min caminhada) a equipamentos culturais (públicos e privados de uso público)*, calculado pela Subsecretaria de Planejamento Urbano, que considera como adequadamente coberto aquele endereço residencial localizado em até 10 minutos de caminhada⁴ de pelo menos um dos seguintes equipamentos culturais: centros culturais, bibliotecas públicas (inclusive as bibliotecas polos em escolas municipais) ou equipamentos privados de acesso público e gratuito. O indicador foi selecionado como um dos indicadores locais para monitoramento da meta 11.7 - *Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência*, ampliando assim o conceito de espaço público definido na meta ODS, para nele incluir o acesso aos equipamentos culturais de acesso público.

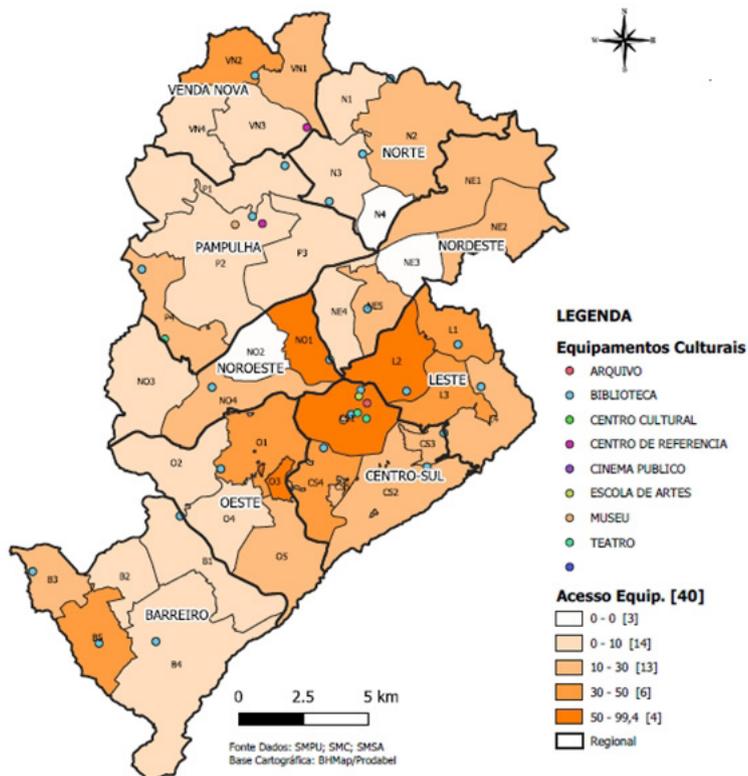
Os resultados para 2020 do indicador mostram que 26,6% dos endereços residenciais de Belo Horizonte estão localizados em até 10 minutos de caminhada de um equipamento cultural. Entretanto, como apresentado na Figura 1, três territórios da cidade – N4, NE3, NO2 – não possuem sequer um endereço residencial a menos de 10 minutos de um equipamento cultural, ao passo que no território CS1, que abrange a área central da cidade, essa cobertura atinge 99,4% dos endereços residenciais.

Embora o indicador não considere apenas os equipamentos públicos, a rede de equipamentos culturais de gestão do município é um importante vetor de ampliação do acesso da população às atividades

4 O indicador considera a distância máxima alcançada durante uma caminhada de 10 minutos na rede pedonal (rede viária onde é possível o caminhar para o pedestre) a uma velocidade média de 5 km/h no plano (esse valor é reduzido de acordo com a declividade do terreno). O indicador, assim como outros dois indicadores inseridos no painel de indicadores ODS (acesso a equipamentos públicos urbanos e comunitários e acesso a comércio e serviços locais), incorporam o conceito de Unidade de Vizinhança Qualificada (UVQ) do novo Plano Diretor de Belo Horizonte. As UVQs, alinhadas com o conceito de Walkability (FARR, 2013), são definidas no Plano Diretor como “porções territoriais nas quais devem ser formadas redes de deslocamento a pé e cicloviárias que propiciem o acesso de residentes e usuários ao comércio, aos serviços, aos equipamentos comunitários e de lazer e às áreas verdes, bem como ao sistema de transporte coletivo, garantindo a expansão da urbanidade na escala local a todos” (§ 1º, Art. 37, Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019)

culturais. Como também apresentado no Mapa 1, a rede pública de equipamentos culturais, apesar da maior concentração na área central da cidade, possui uma ampla distribuição nos diversos territórios da cidade. Essa rede é um importante vetor de ampliação da oferta e do desenvolvimento de atividades culturais nas regiões periféricas da cidade, promovendo a inclusão da população de baixa renda e com menos recursos para acesso aos equipamentos e serviços disponíveis na área central da cidade (FERREIRA, 2019).

Mapa 1 - Percentual de imóveis residenciais com acesso adequado (10 min caminhada) a equipamentos culturais (públicos e privados de uso público), por Território de Gestão Compartilhada, Belo Horizonte, 2018.

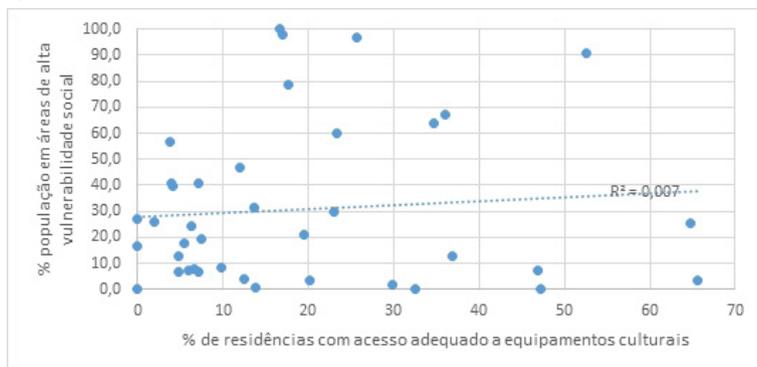


Fonte: SUPLAN/SMPU/PBH; SMC/PBH; Prodabel/PBH

A integração de diversos indicadores em uma base de dados unificada permite ampliar o entendimento dos resultados apresentados pelos indicadores individualmente. Como exemplo, é possível qualificar a informação acima apresentada sobre a cobertura das populações em áreas periféricas, fazendo uso de outro indicador de vulnerabilidade social também disponível no painel de indicadores ODS. Buscou-se comparar os dados da cobertura com os resultados do *percentual da população residente em área de elevado e muito elevado risco à saúde*⁵.

Observa-se nos resultados apresentados no Gráfico 1 que, apesar da concentração de equipamentos na região centro-sul da cidade, do ponto de vista estatístico, não há uma relação negativa entre maiores níveis de vulnerabilidade social e menor cobertura dos equipamentos culturais. E mostra que, embora os níveis de acesso ainda sejam baixos, há uma tendência a buscar a cobertura das áreas de maior vulnerabilidade social da cidade.

Gráfico 1 - Residências com acesso adequado a equipamentos culturais versus população em áreas de alta vulnerabilidade social, Belo Horizonte, 2020.



Fonte: SUPLAN/SMPU/PBH; SMC/PBH; Prodabel/PBH, SMSA/PBH

Nota: o gráfico não inclui o território CS1, considerado *outlier* (99,4% de cobertura)

5 O indicador é calculado a partir da classificação dos setores censitários quanto ao nível de vulnerabilidade social segundo o Índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVS). O IVS é um índice síntese calculado com base em oito indicadores de saneamento e de condições socioeconômicas da população residente, com informações provenientes do Censo Demográfico 2010. Os resultados do IVS mostram que 26,4% da população residente no município em 2010 vivia em áreas de alto ou muito alto risco à saúde, sendo que esse percentual atingia 47,1% na regional Norte e 36,9% entre a população negra ou parda. A metodologia detalhada está disponível em PBH (2013).

É inevitável reconhecer que o indicador acima apresentado é muito limitado quando se deseja falar do impacto das políticas culturais no município, pois, como afirma Calabre (2011, p. 83), “avaliar a existência ou não de equipamentos culturais não significa mensurar a dinâmica cultural de uma região”. Mas, embora limitado e focado em um aspecto muito específico das políticas culturais no município, a disponibilidade e distribuição territorial de equipamentos culturais está relacionada a um grande desafio: a descentralização de atividades no território como forma de democratizar o acesso à cultura no município. Dados divulgados em relatório da PBH mostram que oito territórios não receberam atividades culturais organizadas pela Prefeitura em 2019, e em 2018 eram 12 (PBH, 2019, p. 122). A distribuição dos projetos aprovados na Lei Municipal de Incentivo à Cultura (LMIC) também demonstra a concentração de atividades e recursos na região central da cidade. Dados organizados pelo Observatório da Diversidade Cultural mostram que 43% dos projetos aprovados no período 1995-2010 estavam localizados na regional Centro-Sul, enquanto as regionais mais periféricas Norte, Barreiro e Venda Nova não ultrapassavam 3% de participação (BARROS et al., 2013). E dados mais recentes do Edital 2017-2018 mostram que esse cenário pouco se alterou, pois a regional Centro-Sul ainda detém 37,8% de participação no total de projetos aprovados na LMIC⁶, embora as regionais Norte (3,6%), Barreiro (4,7%) e Venda Nova (5,1%) tenham ampliado a participação na comparação com a média do período 1995-2010, em função da obrigatoriedade de participação mínima de 3% de cada regional no montante anual de recursos destinados ao incentivo cultural, instituída em 2016 pela Lei nº 11.010/2016, que atualizou a regulamentação da Política Municipal de Fomento à Cultura em Belo Horizonte.

Os dados aqui apresentados evidenciam a importância da discussão sobre a disponibilidade e distribuição territorial dos equipamentos culturais, que possibilitam o acesso às atividades e práticas culturais

⁶ Dados disponíveis em apresentação organizada pela Secretaria Municipal de Cultura e disponível no seguinte link: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/fundacao-municipal-de-cultura/2020/lmic-edital-2017-2018-estudo.pdf>>. Acesso em 30 dez. 2020.

que, por sua vez, promovem a formação de identidades e a coesão social, e ajudam a construir uma visão coletiva do desenvolvimento sustentável como um processo de inclusão de todos e todas. Mas a experiência do monitoramento promovido pelo Observatório também demonstra o quanto é limitada a base de informações à disposição das cidades para uma abordagem mais ampla dos impactos das políticas culturais no contexto local.

Considerações Finais

Dados como os acima apresentados mostram que as plataformas de indicadores ODS também podem ser utilizadas no planejamento das políticas públicas culturais. Ao permitirem a integração dos indicadores culturais em plataformas multitemáticas, possibilitam a criação de pontes para o diálogo intersetorial no planejamento das ações, tendo o território como base para a articulação das diversas políticas públicas de atuação local. Por isso, é urgente o investimento na ampliação das informações disponíveis localmente para a mensuração da oferta e do impacto das políticas públicas culturais. E a construção de políticas culturais tem muito a ganhar com o desenvolvimento de estatísticas confiáveis e que proporcionem bases de avaliação das suas ações.

Do ponto de vista da avaliação das ações de políticas públicas, é de fundamental importância o investimento no aprimoramento dos registros administrativos, que podem fornecer dados e informações atualizadas sobre a atuação do poder público e das entidades e grupos por ele apoiados. Se bem desenhados, podem até mesmo ser um instrumento de coleta de dados e informações sobre as atividades desenvolvidas de forma independente do setor público, visando o compartilhamento de informações entre os diversos atores envolvidos – entidades privadas, poder público e OSCs –, e mesmo entre os diversos níveis de governo. Nesse sentido, o aprendizado com a experiência dos mapas culturais deve ser valorizado e as iniciativas de mapeamento

coletivo no campo da cultura devem ser incentivadas e expandidas (CRAVEIRO, 2017), de preferência fazendo uso de ferramentas que permitam o compartilhamento e a consolidação dos dados coletados nos diversos municípios.

Para promover a maior disponibilidade de dados sobre a Cultura é necessário também dar continuidade ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), retomando o seu objetivo original de suporte ao monitoramento do Plano Nacional de Cultura (MINC, 2018; RUBIN, 2019), visando torná-lo uma referência na consolidação e padronização de dados nacionais, e assim dar continuidade a experiências pioneiras como o relatório *Cultura em Números* (MINC, 2010).

Considerando que o nível local é o mais apropriado para a coleta e análise de informações culturais (SILVA, 2018), a efetivação do SNIIC também depende de soluções para a precariedade da infraestrutura informacional e a baixa capacidade institucional de grande parte dos municípios brasileiros. Sem um adequado suporte, principalmente aos pequenos municípios, o objetivo do sistema de prover uma base de indicadores nacionais, regionais e locais jamais será alcançado. Por isso é necessário avançar com o desenvolvimento de um sistema nacional de registro e coleta de informações culturais, visando harmonizar a coleta de dados, mediante padrões de cadastramento, mapeamento e síntese das informações culturais. Além de enfrentar o desafio da “falta de parametrização de conceitos e nomenclaturas, o que dificulta a adoção de um léxico próprio e comum aos gestores e agentes envolvidos na implementação e na gestão de políticas culturais” (SILVA, RAMOS, 2018, p. 16).

Só assim será possível dispor de dados comparativos entre municípios na escala nacional, tão necessários para uma adequada abordagem dos avanços e demandas do setor cultural na escala das diversas regiões brasileiras, permitindo a “criação de indicadores que monitorem e subsidiem a elaboração de políticas setoriais e locais, que

devem ser aplicadas levando em conta as peculiaridades regionais" (CALABRE, 2011, p. 79).

Também não se deve esquecer dos necessários investimentos em metodologias de pesquisas sobre participação/engajamento cultural, acessíveis para os municípios aplicarem na escala local, mas que também podem ser objeto de padronização e implementação pelo sistema estatístico nacional, capitaneado pelo IBGE. Além do incentivo ao desenvolvimento sistemático de pesquisas sobre impacto social da cultura, para além da economia da cultura e seus impactos imediatamente econômicos. Sem um arcabouço conceitual consolidado, as cifras sobre a produção e a participação cultural perdem sentido, e o debate sobre a participação da cultura na promoção do desenvolvimento sustentável fica comprometido, permanecendo refém de um discurso que, embora bem-intencionado, ainda carece de substância e conteúdo factual.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: As Origens do Poder, Prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. [recurso eletrônico]
- BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Madrid: Taurus, 2011.
- BARROS, José Márcio (Coord.). *Mapeamento de Políticas Públicas para a Diversidade Cultural: estudo de caso de Belo Horizonte*. Observatório da Diversidade Cultural. Relatório de Pesquisa, 2013.
- BLÁZQUEZ, Pedro González. Medir en las ciencias sociales. In: GARCÍA FERRANDO, Manuel; IBÁÑEZ, Jesús; ALVIRA, Francisco (Ed.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación social*. Madrid: Alianza, 1986.
- CALABRE, Lia. Políticas Culturais: indicadores e informações como ferramentas de gestão pública. In: Barbalho, A. [et al.] (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.
- CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CARRASCO ARROYO, Salvador. Medir la cultura: una tarea inacabada. *Periférica*, n. 7, 2006.
- CGLU - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo que los gobiernos locales deben saber*. [201-]. Disponível em: < http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Los%20ODS%20%20Lo%20que%20los%20gobiernos%20locales%20deben%20saber_0.pdf >. Acesso em 23 nov. 2020.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRAVEIRO, Caroline. *Mapeamento cultural como instrumento para a gestão da política pública de cultura em Belo Horizonte – MG*. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Análise Espacial) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DESSEIN, J.; SOINI, K.; FAIRCLOUGH, G.; HORLINGS, L. (Ed.). *Culture in, for and as Sustainable Development: Conclusions from the COST Action IS1007 Investigating Cultural Sustainability*. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2015. Disponível em: <<http://www.culturalsustainability.eu/conclusions.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

ESPINOSA, Aarón Espinosa. Uma abordagem cultural do desenvolvimento para a gestão da cultura. *Revista Observatório Itaú Cultural* - n. 27 (abr. 2020/out. 2020), São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

FARR, Douglas. *Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza*. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FERREIRA, R. N. Vulnerabilidade social e acesso a equipamentos públicos de educação infantil, cultura e lazer no município de Belo Horizonte-MG. *GEOINGÁ*, v. 11, p. 4-27, 2019.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso, 2003.

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the millennium development goals to the sustainable development goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, v. 24, n. 1, p. 43-52, 2016

FUKUDA-PARR, Sakiko. Keeping out extreme inequality from the SDG Agenda – the politics of indicators. *Global Policy*, Special Issue: Knowledge and Politics in Setting and Measuring SDGs, v. 10, Issue S1, January 2019, p. 61-69.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A, 1974 (3ª edição).

GADREY, J.; JANY-CATRICE, F. *Os novos indicadores de riqueza*. São Paulo: Senac, 2006.

GALLOWAY, S. Cultural participation and individual quality of life: a review of research findings. *Applied Research in Quality of Life*, 1 (3-4), 2006 (p. 232-242).

GAMA, Manuel (Coord.). Cultura e Desenvolvimento: Projetos culturais e a Agenda 2030. *Working report #2*, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, maio 2020.

GIL, Gilberto. *Discurso do ministro Gilberto Gil na divulgação do Sistema de Informações e Indicadores Culturais*, IBGE. Rio de Janeiro: Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Cultura, 29 nov. 2006.

HARO, Marta García; VÁZQUEZ, Lucía. O que entendemos por sustentabilidade a partir da cultura? *Revista Observatório Itaú Cultural* - n. 27 (abr. 2020/out. 2020), São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010*. IBGE: Rio de Janeiro, 2013 (Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica número 31). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=282191>>, acesso em 03 dez. 2019.

IFACCA et al. Culture lin Tthe Sdg Outcome Document: Progress Made, But Important Steps Remain Ahead. 23 September 2015. Disponível em: <http://culture2030goal.net/wp-content/uploads/2020/05/EN_4-presdgo_outcomedoct.pdf>. Acesso em 7 jan. 2021.

JACKSON, Maria-Rosário; HERRANZ, Joaquim Jr. *Cultural counts in communities: a framework for measurement*. New York: The Urban Institute, 2002.

JEANNOTTE, M. Sharon. *The social effects of culture: a literature review*. University of Ottawa, Centre on Governance, Ottawa Culture Research Group, 2017.

KOVÁCS, Máté. A dimensão cultural do desenvolvimento: rumo à integração do conceito nas estratégias de desenvolvimento sustentável. *Revista Observatório Itaú Cultural* - n. 27 (abr. 2020/out. 2020), São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

LINS, Cristina Pereira de Carvalho. *Estatísticas da cultura: um levantamento dos estudos recentes da UNESCO, SICSUR e IBGE*. 2012. Disponível em: < <http://>

culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Cristina-Pereira-de-Carvalho-Lins.pdf > Acesso em: 19 nov. 2019.

LINS, Cristina. Sistema de informação e indicadores culturais, perfil dos estados e dos municípios brasileiros: histórico e resultados. *Revista Observatório Itaú Cultural* - n. 23 (dez. 2017-maio 2018), São Paulo: Itaú Cultural, 2018.

MARTINELL, Alfons. ¿Por qué los ODS no incorporan la cultura? *CONFLUENCIA*, 11 diciembre 2015. Disponível em: www.alfonsmartinell.com/por-que-los-ods-no-incorporan-la-cultura/, acesso em 6 out. 2020.

MINC – Ministério da Cultura. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais*. 2ª edição. Brasília: MinC, 2010.

MINC - Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018.

MONTE-MÓR, Roberto Luís M. O tema do desenvolvimento no contexto da Anpur: uma reflexão crítica preliminar. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 1, p. 107-124, 2013.

NACIONES UNIDAS, PNUD, UNESCO. *Informe sobre la economía creativa 2013* - edición especial ampliar los cauces de desarrollo local. UNESCO, PNUD, 2014

NACIONES UNIDAS. *Resolución 74/230 Cultura y desarrollo sostenible*. 19 de dezembro de 2019.

NAREDO, José Manuel. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. *Documentación social*, v. 102, p. 129-147, 1996.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional*. ONU Brasil, 2016.

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte. *Índice de Vulnerabilidade à Saúde 2012*. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2018/publicacoes-da-vigilancia-em-saude/indice_vulnerabilidade2012.pdf, acesso em 17 abr. de 2020.

PBH - PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Relatório de Execução Anual das Ações Governamentais 2019*. PBH, 2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/2020/relatorioacoes_2019_web.pdf>. Acesso em: 6 nov. de 2020.

RUBIN, Antonio Albino Canelas (Org.). *Planos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2019. (Coleção Cult).

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Liliana Sousa; RAMOS, Claudinéli Moreira. Indicadores para políticas públicas de cultura: desafios e perspectivas em SP. *Caderno UM - LabCult* n° 1, Unidade de Monitoramento, SEC SP, São Paulo, Março de 2018.

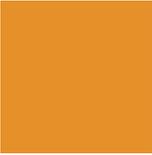
SILVA, Rosimeri Carvalho da. Indicadores culturais: reflexões para a construção de um modelo brasileiro. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 4, p. 44-58, jan.-mar. 2008.

UNESCO. *Declaración de México sobre las Políticas Culturales*. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. México D.F., 26 jul.-6 ago. 1982.

UNESCO. *Nuestra diversidad creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. Ediciones Unesco/ Ediciones SM, 1997.

UNESCO. *UNESCO Culture for Development Indicators: Methodology Manual*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, France, 2014. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/programmes/culture-for-development-indicators/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

VEIGA, José Eli da. A furtiva saga dos ODM aos ODS. In: FREY, Klaus; TORRES, Pedro Henrique Campello; JACOBI, Pedro Roberto; e RAMOS, Ruth Ferreira (Org.). *Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista*. Santo André, SP: EdUFABC, 2020.



DIVERSIDADE CULTURAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: INTRODUÇÃO A UM DEBATE

José Rogério Lopes¹

Mediação inicial a uma sessão de debates

Seguindo a proposição inscrita na enunciação da Mesa de debates homônima ao título deste artigo, enfatizarei duas perspectivas de abordagem, entre outras possíveis, para explicitar questões que considero importantes, frente à teleologia que elas projetam.

Primeira perspectiva. A correspondência estabelecida entre os termos que intitularam a mesa de debates provoca algumas reflexões basilares. Em princípio, a partícula integrativa e, que une os termos diversidade cultural/desenvolvimento sustentável, faz supor que a ordem de exposição dos mesmos não é causal. Portanto, a enunciação dos termos possibilita estabelecer correspondências análogas (operadas por identificação de aparências e funções), ou homólogas (operadas por reconhecimento de gêneses e desenvolvimentos) entre os mesmos.

Das primeiras, pode-se expor aproximações e distinções estabelecidas pelas representações sociais que dão suporte aos termos e os movimentam, ao modo de “sistemas simbólicos compatíveis” (BERTRAND, 1989). Pode-se questionar, então: como se estabeleceu ou como se estabelece essa compatibilidade? Das segundas, pode-se expor aproximações e distinções entre formas e modos de interação

¹ Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP), Professor do PPG em Desenvolvimento Regional-UFT, Professor Visitante do PPG Educação-FURG, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

tecidos entre arranjos situacionais e históricos dessas concepções. Disso se pode questionar: quando se legitima essa compatibilidade e quais foram seus desdobramentos?

Ocorre que, para alcançar alguma generalidade na discussão, as correspondências entre esses termos devem levar em consideração o estatuto das concepções que os fundamentam.

O que estabelece o estatuto da diversidade cultural?

Desde Claude Lévi-Strauss (1976), em *Raça e História* (ensaio escrito pelo antropólogo no quadro de uma discussão global proposta pela UNESCO, após a 2ª Guerra Mundial), as reflexões acerca desse estatuto se orientam pelas ameaças de desumanização do outro (ou do diferente) geradas nos conflitos e nas lógicas de rotulação e subordinação sociais delas decorrentes. Se os conflitos bélicos e a ideologia do arianismo fundamentaram a reflexão do antropólogo, naquele momento, pode-se questionar: quais são os processos sociais que movimentam a discussão, na atualidade?

Essa discussão é importante na medida em que o reconhecimento desses processos explicita duas vertentes de construção do estatuto da diversidade: de um lado, a diversidade opera um movimento *constitutivo* do humano que, segundo Dan Sperber (1992), se define como capacidade de se diferenciar; de outro lado, a diversidade opera *lógicas de clivagem*, na medida em que a diversidade é uma idealização que se objetiva, ou materializa, em condições sociais históricas e específicas e, portanto, está condicionada pela singularidade de uma forma de sociedade e está relacionada às formas organizadoras e organizadas da mesma (CASTORIADIS, 1987). Neste caso, cabe indagar: quais processos idealizam a diversidade e quais a objetivam ou materializam?

Segunda Perspectiva. Na medida em que a diversidade cultural tem acompanhado o processo de crescimento urbano, ela inscreveu contrastes no modo de desenvolvimento que acelerou a concentração urbana em regiões metropolitanas das sociedades ocidentais. Tais

contrastes têm evidenciado lógicas de mobilidade e fixação de categorias muito distintas de sujeitos e coletividades e tem multiplicado as demandas por recursos e direitos, de e entre essas categorias, em formações socioterritoriais² ora integradas a esse modo de desenvolvimento, ora em tensão com ele.

As fronteiras entre as formações socioterritoriais integradas e as que se fazem em tensão com o modo de vida metropolitana são porosas, como temos constatado recentemente, mas mesmo tal porosidade é reconhecida frente a um modo de regulação geral.

Nesse sentido, Castells (1983), no livro "A questão urbana", aponta um dilema dos dispositivos de regulação urbana (do planejamento urbano, ou do urbanismo, apropriado desde pesquisas americanas da década de 1990), que indicava que cidades com população superior a 300 mil habitantes tornavam-se sistemas urbanos abertos. Nessa condição, começam a pulular problemáticas que o planejamento não consegue mais prever ou controlar, limitando-se daí a reconhecê-las para orientar a resolução das tensões latentes e manifestas que elas geram.

Considerando essa condição, questiono se a diversidade cultural estaria construindo um dilema semelhante, atualmente, sobretudo, quando discutimos o alcance do outorgamento de direitos e recursos para a garantia de um desenvolvimento sustentável? Expressando de outra forma: em que medida a garantia de um desenvolvimento sustentável implica a objetivação e materialização de modos de desenvolvimento justos, frente à diversidade cultural?

Horizontes de convergência dessas perspectivas

Cabe agora questionar como se estabelece o estatuto do desenvolvimento sustentável?

O termo desenvolvimento emerge como concepção na modernidade,

² Formações socioterritoriais são compreendidas aqui como experiências coletivas de afirmação identitária enraizadas em um território determinado e organizadas segundo as interações entre humanos, e humanos e não-humanos, que o habitam.

associado a uma lógica ocidental de expansão dos princípios fundantes da doutrina positivista de progresso e coesão social (ordem), cujo correlato mais duradouro é encontrado nos processos de modernização social (HARVEY, 1992), mas que se encerra, regularmente, em um único modo de modernização (TOURAINÉ, 2006). Essa associação, já criticada por Sen (2000), é complementada e orientada pela concepção de crescimento econômico, após a Segunda Guerra Mundial, e

passou a ser um parâmetro comparativo entre os países. Com a criação do desenvolvimento, cria-se também o subdesenvolvimento. Muitos países em desenvolvimento, devido ao imperialismo e a cosmologia capitalista, foram e são levados a crer que o que é bom para os países desenvolvidos também deveria ser bom para os países subdesenvolvidos. O desenvolvimento traz em si a lógica da colonialidade (BUTZKE, THEIS, MANTOVANELLI JÚNIOR, 2018, p. 94).

Esse processo, que caracteriza a concepção de desenvolvimento como um modelo que é “ofertado”, senão mesmo, imposto através de processos de mudança social (HAGEN, 1967), tem obscurecido a visão substancial de desenvolvimento “como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17).

O obscurecimento dessa visão configurou o desenvolvimento como uma referência ideopolítica³ que reafirma e reproduz continuamente um determinado modo de modernização (ocidental), em seu movimento linear de mudanças societárias, como formação hegemônica⁴ (WILLIAMS, 1979).

Considerando esse movimento e sua tendência linear-expansiva de reprodução, pretendo discutir, neste texto, a ideia de que a concepção de desenvolvimento vem se tornando “*um instrumento teórico visando orientar as ações práticas*” (HOFFMANN, 2011) de indivíduos, grupos e coletivos que compõem uma dada formação social e cultural inclusiva.

3 Segundo Williams (1979, p. 112), a ideologia “é um sistema relativamente formal e articulado de significados, valores e crenças, abstraído como ‘visão de mundo’, ou ‘perspectiva de classe’”.

4 Segundo Williams (1979, p. 113), a concepção de hegemonia assemelha-se, com frequência, às noções de ideologia e dominação, mas não reduz a consciência à configuração de um sistema de ideologias. Ela se constitui “como um senso de realidade absoluta (...) para a maioria das pessoas (...) porque experimentada”, parecendo confirmar-se reciprocamente.

Nessa perspectiva, sigo a elaboração de Williams (1979, p. 114), de que hegemonia é “uma formação cultural e social inclusiva, efetiva, que se amplia constantemente de forma a incluir toda a área da experiência, formando e sendo formada por ela”. Ou seja, “uma hegemonia vivida é sempre um processo” (Idem, p. 115), não podendo ser simples, nunca.

Seguindo Williams (1979), desde o interesse da análise cultural, o foco dessa discussão se orienta em entender o processo hegemônico do desenvolvimento em seu caráter transformacional, se atualizando e inscrevendo em práticas culturais localizadas, apreendidas em suas amplitudes finitas, mas significativas. Isso implica circunscrever os marcos do caráter transformacional do processo hegemônico do desenvolvimento, primeiramente, e na sequência inscrever as práticas culturais localizadas nesse processo, em análises situacionais.

Políticas culturais: encontros da cultura com o desenvolvimento

Desde a perspectiva de cultura que orienta a trajetória das Políticas Culturais no Brasil, para a discussão em pauta neste texto, importa destacar as elaborações de Calabre (2014, 2010) e os estudos coordenados por Rubim e Barbalho (2007), e Rubim e Rocha (2012), que descrevem e enfatizam o histórico institucional daquela trajetória, em convergência com a formação do Estado Nação brasileiro e sua contemporaneidade. Em uma lógica equivalencial, Ortiz (1985) já havia exposto os marcos institucionais e de mudanças, nesse histórico, desde a República Velha e a ditadura varguista (com sua política do controle), passando pelas elaborações nacionais-desenvolvimentistas dos governos civis das décadas de 1950 e 60 e da ditadura militar inaugurada em 1964 (e seu controle da política).

Durante quase todo o século XX, a orientação dirigida à formação do Estado Nação estabelecia uma correspondência análoga entre cultura, identidade nacional e “políticas culturais”, em um processo gradual de reducionismo da pluralidade de manifestações culturais existentes no

país, ora em proveito de uma cultura nacional com caráter universalizante e moderno (debate modernistas x regionalistas)⁵, ora em proveito de um projeto modernizador nacionalista, pouco institucionalizado como na política varguista, ou mais institucionalizado como nos governos da ditadura e os usos que faziam dos meios de comunicação (CALABRE, 2010; MICELI, 1984a; OLIVEN, 1984)⁶.

Neste contexto, emerge uma primeira aproximação entre a concepção de cultura, as políticas culturais e as concepções de desenvolvimento, que seria tema de discussões acaloradas e teorizações importantes elaboradas desde o ISEB-Instituto Superior de Estudos Brasileiros, para a definição de um projeto de sociedade para o Brasil (ORTIZ, 1985). Tais discussões tensionavam uma concepção de cultura patrimonial-identitária, em geral orientada à preservação do passado, e uma concepção de criação de bens culturais, dinâmica, organizada e politicamente orientada à valorização da pluralidade cultural.

O contexto dessas discussões e elaborações, na passagem da década de 1950 para a de 1960, foi interrompido pelo golpe militar de 1964 e abafou um campo de possibilidades aberto às definições dos projetos societários e sociais de criação de bens culturais.

Durante o período da ditadura militar, a concepção de cultura foi modulada pela “construção institucional” (MICELI, 1984a) de dispositivos governamentais que, em associação com a política de segurança nacional, orientou uma lógica de desenvolvimento ordenada, no país. No caso dos dispositivos institucionais de cultura, a orientação manteve-se restrita ao projeto nacional-desenvolvimentista, enfatizando-se a identidade patrimonialista de preservação do passado, de um lado (com a criação do IPHAN-Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional, em 1970) e, de outro, uma dimensão popular-folclórica romantizada e associada com criações urbanas, visando atualizar a noção política de

5 Debate efetivado entre os participantes da Semana de Arte Moderna (Mário de Andrade, Oswald de Andrade, entre outros) e os autores do Manifesto Regionalista, na década de 1930. Neste contexto, é Mário de Andrade quem estabelece as bases da política cultural governamental, no Brasil, em sua passagem pela Secretaria de Cultura de São Paulo.

6 Esse processo reducionista da pluralidade cultural brasileira é recorrente e pode ser apreendido, também, na discussão que Oliven (1984, p. 43) elaborou sobre o “tipo social que é apresentado como representativo da nacionalidade”, desde o Império até o período pós 1964.

“povo brasileiro”. Esta orientação se operou em associação com um modelo de ampliação de matrículas nas escolas públicas, para filhos das classes populares (Lei 5.692, de 1971), e o uso dos meios de comunicação, cujo avanço e difusão consolidou o escopo de uma cultura de massas e de uma indústria cultural.

Se no começo da década de sessenta o regionalismo, especialmente o nordestino, era visto como um dos temas mais candentes da nacionalidade, o Estado e os meios de comunicação se apropriam desta temática através de uma manipulação que a transforma em assunto trivial e anódino, criando programas que procuram valorizar “aquilo que é nosso” [...] nesta proposta o Brasil seria justamente esta soma colorida e tropical de manifestações regionais (apresentadas de um modo museológico e tendendo para o exótico e turístico) que precisam ser conhecidas e valorizadas junto com as criações produzidas nos grandes centros e que são divulgadas nas mais distantes áreas do país como forma de modernidade e integração (OLIVEN, 1984, p. 51).

Tal consolidação ampliou o escopo dos dispositivos institucionais de cultura para o cinema (com a criação da Embrafilme, em 1969) e se difundiu, posteriormente, a outros campos artísticos com a criação da Funarte e a aprovação da Política Nacional de Cultura, em 1975. Como corolário dessa modulação,

o Estado avoca a si o papel de manter acesa a chama da memória nacional e por conseguinte se transforma no criador e bastião da identidade nacional [...] nisto que consiste a tentativa de substituir um modelo fundamentalmente baseado na coerção por um modelo ancorado na hegemonia que funcionaria em termos de manipular símbolos nacionais (OLIVEN, 1984, p. 51).

Complementar a essa modulação, o projeto desenvolvimentista do governo da ditadura atuava em duas frentes complementares: a planificação social (planejamento de regiões metropolitanas etc.) e a constituição de Áreas de Segurança Nacional. Essa distinção importa aqui, para enfatizarmos que o modelo nacional-desenvolvimentista

tecnológico emergiu nas Áreas de Segurança Nacional, como na cidade de São José dos Campos, no Vale do Paraíba, estado de São Paulo (CTA, ITA, INPE, Embraer), reforçando uma concepção de polos concentradores nas regiões metropolitanas, desdobrada da abertura do mercado nacional à instalação das corporações multinacionais, desde o governo de Juscelino Kubitschek.

Assim, o modelo de desenvolvimento tecnológico concentrador e os dispositivos institucionais da cultura configuraram o quadro de difusão de uma concepção de modernização-desenvolvimento centralizada na região sudeste do país. A difusão desse modelo abafou, por sua vez, os potenciais culturais e os modos de desenvolvimento desalinhados a esta centralidade. Neste sentido, é no quadro dessa concepção hegemônica de desenvolvimento que os questionamentos sobre desenvolvimento são formulados, primeiramente, em uma concepção adaptativo-integradora que correspondesse ao papel funcional atribuído às regiões do país no projeto social estabelecido⁷.

Na lógica desse projeto de hegemonia não cabia atribuir à cultura estatuto de política estruturante, estando a mesma vinculada à educação, de maneira subordinada, em um mesmo Ministério.

A ausência de uma orientação democrática, nessa "construção institucional", passa a ser questionada em finais da década de 1970, e repercute nas elaborações políticas e acadêmicas da década seguinte, sendo incluída na agenda do processo de abertura política. Nesse sentido, afirmara Miceli (1984, p. 14): "é preciso respeitar e promover não a visão idealizada de uma suposta identidade cultural (por vezes ingênua, por vezes intencional, mas sempre politicamente instrumental), mas sim a pluralidade cultural enraizada na grande diversidade social, regional e étnica do país".

Desde essas expressões, pluralidade e diversidade passam a compor os discursos e as manifestações de atores sociais que demandavam

⁷ Seguindo a tipologia de áreas de desenvolvimento elaborada por Arrighi (1997), esse papel funcional instala uma assimetria nas regiões entre núcleos orgânicos, semiperiferias e periferias, caracterizadas respectivamente pela capacidade de inovação, capacidade de apropriação da inovação, e incapacidade de inovar ou apropriar-se de inovações.

políticas próprias para a cultura, chegando ao período Constituinte e o ciclo contemporâneo inaugurado pela Constituição, cuja ênfase dos processos reivindicatórios assentava-se no direito a ter direitos.

As lutas sociais pela democratização e a emergência de um quadro de expressões, práticas e manifestações de diversidade cultural e regional, em reivindicação de direitos, ao porem fim à ditadura e iniciarem as negociações de um processo Constituinte, mudam progressivamente aquela concepção adaptativo-integradora e inauguram um tempo de afirmação da concepção pluralista de desenvolvimento (modos de desenvolvimento) e de reivindicação de processos de descentralização de poder a ela associados (BOBBIO, 1988).

Essas lutas possibilitam, também, a redefinição das lógicas territoriais de organização dos atores societários, em razão dos propósitos e motivações que fundam seus vínculos e compromissos identitários (BAJOIT, 2006). E daí, à reorganização dos referenciais de comunidades (LIFSCHITZ, 2011), em torno das políticas públicas (não só as culturais, mas sobretudo) e das concepções de desenvolvimento (QUINTERO, 2015).

A primeira lógica de reorganização refere-se aos agenciamentos⁸ e mudanças operadas por atores diversos do cenário cultural brasileiro, que buscaram imprimir os registros de suas experiências coletivas e comunitárias na configuração de patrimônios e outros bens culturais (LOPES, 2017; SANTOS, 2012). Organizando-se sobre essa nova orientação assimétrica das hierarquias que regem as classificações das mentalidades colecionistas, tais agenciamentos afetaram o escopo dos dispositivos institucionais das políticas culturais. Sobretudo, tais agenciamentos inverteram a lógica incrementalista dos processos de patrimonialização dos bens culturais/coletivos (de "imposição" de identidades), em proveito de um movimento *bottom-up*, processando

8 Utilizo a noção de agenciamento, aqui, como esboçada por Yúdice (2006). Trata-se de identificar atores que agenciam recursos identitários recuperados de uma "reserva disponível" nas trajetórias comuns de suas formações culturais específicas, em diálogo com modelos culturais predominantes na sociedade globalizada. Esse predomínio se expressa na configuração de um campo de forças performáticas a condicionar a ação dos atores que, por vezes, imprimem uma dinâmica de operar agenciamentos nos intervalos daqueles modelos.

novas lógicas de outorgamento de bens, direitos e títulos patrimoniais, reivindicados por uma miríade de implementadores individuais e coletivos.

A segunda caracteriza a convergência desses agenciamentos com a onda ambientalista da década de 1990. Segundo Jimenes (2019, p. 56-57),

Alavancado pela crescente percepção dos efeitos colaterais da industrialização, do crescimento demográfico exponencial e da deterioração acelerada do universo natural, o movimento ambientalista se estabeleceu como uma espécie de corpo onipresente nos mais diversificados assuntos, em variados fóruns de discussão, em políticas públicas [...] Ao passo que a discussão se aprofundava [...] um termo específico popularizou-se: o desenvolvimento sustentável.

Em que pese a concepção utilitarista de ecologia que fundamentou a difusão desse conceito, inicialmente, por sobredeterminar a importância da natureza em torno da concepção do desenvolvimento econômico⁹, ainda na década de 1990 emerge outra concepção “mais humanista e inclusiva: privilegiando o papel da diversidade sociocultural e os inúmeros modos de apropriação da natureza” (JIMENES, 2019, p. 58)¹⁰.

E aqui, importa destacar que essas lógicas imprimiram registros diversificados aos usos que se fazem atualmente das concepções de desenvolvimento, em relações emergentes no âmbito de práticas e expressões da diversidade cultural.

Por fim, cabe reconhecer que o amadurecimento da concepção de diversidade cultural, em relação com os processos e modos de desenvolvimento, históricos ou atuais, objetivou uma teleologia em crescente afirmação nas políticas culturais das últimas décadas: a trajetória dessas políticas, entre as ações coletivas locais ou globais, e a institucionalização dos processos de reconhecimento, do direito às

9 Nesse sentido, ver a crítica elaborada por Enrique Leff (2009). Outra crítica dessa sobredeterminação, e seus efeitos civilizacionais, encontra-se em Ulrich Beck (2018,1997).

10 Os arranjos decorrentes dessa convergência na trajetória recente dos dispositivos institucionais das políticas culturais brasileiras foram analisados por Lopes e Totaro (2016).

diferenças, das políticas de identidade e dos direitos culturais marcaram uma crescente democratização de tais políticas.

Desde uma agenda desenvolvida pela UNESCO, a partir do Acordo de Florença, em 1950, uma série de convenções e regulações foi se estabelecendo¹¹ e gerando impactos situacionais distintos em vários países. Nesse processo, a concepção de diversidade cultural foi se configurando como princípio fundamental de afirmação da democracia, sobretudo associando o caráter transversal de tal afirmação em associação com o pluralismo cultural, os direitos humanos, a criatividade e a solidariedade, como se inscrevem nos títulos dos capítulos da *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural* (UNESCO, 2001).

E considerando os impactos situacionais dessa agenda, sobretudo nas relações entremeadas com o modo de desenvolvimento ocidental, em suas expressões globais, nacionais ou locais, ora ela se confirma, ora ela se problematiza. Essa oscilação se explicita segundo os arranjos organizativos que buscam objetivar a polissemia do conceito de diversidade cultural, circunscrevendo-o em categorias operacionalizáveis ou em regimes de medida de seu impacto na economia.

No bojo dessa oscilação, várias iniciativas de democratização das políticas culturais brasileiras, nas últimas décadas, enfatizaram algumas dificuldades estruturais. Assim, contextualizados nos arranjos institucionais que orientaram tais políticas, alguns fatores se destacam, entre eles: a dimensão dos territórios delimitados pelas políticas, ou para as políticas (RUBIM, 2012); as redes constituídas pelos atores dessas políticas e suas capacidades de agenciar recursos (CAVA, 2015); e a constatação de que o termo cultura é apropriado pelas comunidades e coletividades tradicionais, como critério de desempenho, em sua

11 A trajetória desse estabelecimento inclui, segundo Silva (2015, p. 372): "a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), o Protocolo de Nairóbi (1976), a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais (1978), a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (México, 1982), a Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular (1989), a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)". Para o estabelecimento das convenções e regulações em torno da relação entre diversidade cultural e desenvolvimento sustentável, ver os textos de Gisele Dupin e José Márcio Barros e de Cláudia Leitão, nesta coletânea.

interação com agências governamentais e institucionais (LOPES, TOTARO, 2016, YÚDICE, 2006), sobretudo, devido ao caráter normativo que orienta a definição convencional de diversidade cultural¹².

E embora essa tríade seja constitutiva do escopo das políticas culturais no país, ela ainda não alcançou o território brasileiro de maneira universal, de forma que se torna necessário investigar e analisar os processos de marcação da diversidade cultural em regiões nas quais essas políticas ainda carecem de efetividade. Penso que essa necessidade deve se inscrever como um problema a ser equacionado, nos dispositivos das políticas culturais, de maneira a gerar proposições mais gerais das correspondências da diversidade cultural com a concepção de desenvolvimento sustentável, em suas variadas manifestações.

12 Ver o texto de Giuliana Kauark, nesta coletânea.

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BAJOIT, Guy. *Tudo muda*; proposta teórica e análise da mudança sociocultural nas sociedades ocidentais contemporâneas. Ijuí, RS: Editora Unijui/Lisboa: CEOS, 2006.
- BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo*; novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- _____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva*; política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. UNESP, 1997, p. 11-71.
- BERTRAND, Michèle. O homem clivado - a crença e o imaginário. In: SILVEIRA, Paulo; DORAY, Bernard (orgs.) *Elementos para uma teoria marxista da subjetividade*. São Paulo: Vértice, 1989.
- BOBBIO, Norberto. O que é o pluralismo? In: BOBBIO, N. *As ideologias e o poder em crise*; pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Polis, 1988, p. 15-19.
- BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marques; MANTOVANELLI JÚNIOR, Oklinger. Existe alguma região para desenvolver? Um questionamento desde o pensamento social latino-americano. *Revista Brasileira de Gestão & Desenvolvimento Regional*, Taubaté-SP, vol. 14, nº 12, p. 91-106, jan/2018.
- CALABRE, Lia. Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. *Pragmatizes-Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*, ano 4, nº 7, p. 109-129, 2014.
- _____. *Políticas culturais no Brasil*; história e contemporaneidade. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CASTORIADIS, Cornelius. *O mundo fragmentado*; as encruzilhadas do labirinto/3. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CAVA, B. Cultura e subjetividade em rede: os desafios do capitalismo no século XXI. In: KAUARK, G.; BARROS, J. M.; MIGUEZ, P. (org.). *Diversidade*

- cultural*: políticas, visibilidades midiáticas e redes. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 227-234.
- HAGEN, E. O processo de mudança. In: DURAND, José Carlos Garcia (org.). *Sociologia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 27-40.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HOFFMANN, Maria Barroso. A produção social do desenvolvimento e os povos indígenas; observações a partir do caso norueguês. *Mana*, Rio de Janeiro, 17(3), p. 519-547, 2011.
- JIMENES, Amílcar Aroucha. *Sobre flechas e canetas: faces da política indígena na Manaus contemporânea (1980-2019)*. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em História). São Leopoldo, Unisinos, 2019, 316 fls.
- LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura; a territorialização da racionalidade ambiental*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. Raça e história. In: LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural (Vol. 2)*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976, p. 329-365.
- LIFSCHITZ, Javier Alejandro. *Comunidades tradicionais e neocomunidades*. Rio de Janeiro: Contracapa/FAPERJ, 2011.
- LOPES, José Rogério; MEIRELLES, Mauro. Políticas culturais e ambientais, comunidades e interculturalidade; uma análise das interações entre identidades, ambiente e tecnologias patrimoniais. *Textos e Debates*, Boa Vista, nº 31, p. 55-77, jan./jun. 2017.
- LOPES, José Rogério; TOTARO, Paolo. The learning of cultural diversity and the patrimonialization of biodiversity. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, RS, vol. 52, nº 2, p. 196-204, mai./ago. 2016.
- MICELI, Sérgio. Introdução. In: MICELI, Sérgio (Org.) *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984, p. 7-19.
- _____. O processo de construção institucional na área cultural federal (anos 70). In: MICELI, Sérgio (Org.) *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984a, p. 53-84.

OLIVEN, Rubem G. A relação Estado e cultura no Brasil: cortes ou continuidade? In: MICELI, Sérgio. Introdução. In: MICELI, Sérgio (Org.) *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984, p. 41-52.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

QUINTERO, Pablo. *Antropología del desarrollo*; perspectivas latino-americanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Kula Ediciones, 2015.

RUBIM, Antônio Albino C. Democracia, políticas culturais e territórios. In: GADEA, Carlos A.; MÉLO, José Luis B.; LOPES, José Rogério (orgs.). *Periferias, territórios e saberes*. São Leopoldo: Oikos: Capes: Fapergs, 2012. p. 27-36.

RUBIM, Antônio Albino C.; ROCHA, Renata (Orgs.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012.

RUBIM, Antônio Albino C.; BARBALHO, Alexandre. (Orgs.) *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS, Adalberto S. Patrimônio e memória: da imposição de identidades à potencialização de atos coletivos. In: RUBIM, Antônio Albino C.; ROCHA, Renata (Orgs.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012, p. 67-88.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SPERBER, Dan. *O Saber dos Antropólogos*. Lisboa: Ed. 70, 1992.

SILVA, Rodrigo M. D. Educação, identidades e diversidades: uma análise da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural. *Quaestio*, Sorocaba, SP, vol. 17, n. 2, p. 371-385, nov. 2015.

TOURAINÉ, Alan. *Um novo paradigma para compreender o mundo hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006.

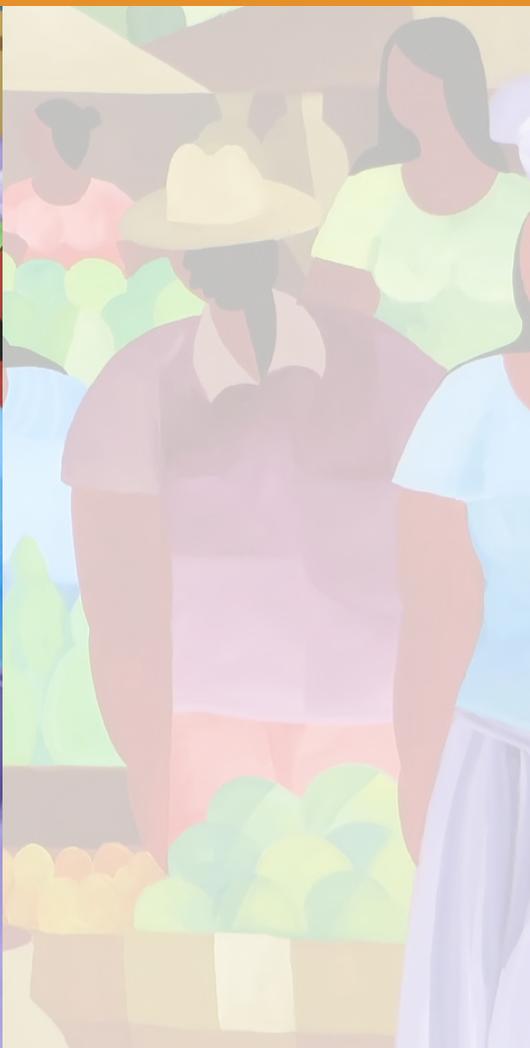
UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração Universal sobre Diversidade Cultural*. Paris: UNESCO, 2001.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e Literatura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SEÇÃO II

OS 10 ANOS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA DO BRASIL





UMA DÉCADA DE PLANO NACIONAL DE CULTURA – O QUE APRENDEMOS?

Rosimeri Carvalho da Silva¹

Introdução

O planejamento é fundamental para a Administração Pública, não só porque os recursos são escassos e as necessidades e desejos são muitos, mas porque é necessário conhecer profundamente a situação na qual o objeto do planejamento se encontra e estabelecer, e tornar clara, a situação que se pretende alcançar e, assim, construir coletivamente o processo para ir de uma a outra. Esta é uma área antiga da Administração que, evidentemente, excede a gestão empresarial, pois tem sua origem no Estado. No entanto, aparece em meio ao processo de mercantilização e empresarização do mundo, como algo tipicamente empresarial e vinculado à eficiência.

Os processos são, ou deveriam ser, muito distintos, sobretudo quando se trata de um governo progressista para o qual o valor da democracia, logo da construção participativa de políticas públicas, é colocado acima de qualquer outro.

Foi-me solicitado refletir criticamente sobre os 10 anos do Plano Nacional de Cultura do Brasil (PNC), construído participativamente ao longo dos governos progressistas da primeira década do Século XXI. Não é meu objetivo aqui fazer uma análise dos resultados do plano, não só porque isto foi feito em um excelente trabalho por uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal da Bahia, mas porque exigiria

¹ Professora titular aposentada da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, doutora em Administração pela HEC-Paris, foi coordenadora técnica do Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, no convênio MINC-UFSC .

não só um trabalho sistemático sobre as 53 metas do PNC e toda a sua metodologia de monitoramento e avaliação, mas também uma análise da relação entre estas metas e os objetivos, estratégias e ações constantes no plano. Recomendo fortemente a leitura do relatório da UFBA.

Pretendo fazer uma reflexão sobre os pontos que me parecem frágeis no processo, que poderiam ser melhorados na revisão do plano e os grandes impactos positivos que tiveram o PNC e o Sistema Nacional de Cultura. Dada a forte relação entre ambos e sua interdependência, falarei dos dois quando isto for necessário, sem me deter nas explicações de cada um, que estão fartamente disponíveis na internet. Procurei deixar o texto o mais próximo possível de minha participação no Seminário promovido pelo Observatório da Diversidade Cultural, SESC e UNESCO, acrescentando somente o necessário para a clareza do texto e de algumas ideias lá enunciadas e que me pareceram necessitar de esclarecimentos.

As políticas culturais no Brasil e as urgências

A ideia principal que levou ao plano nasceu no período do governo Fernando Henrique Cardoso, contando com o apoio de toda a equipe do Ministério e, ainda que de iniciativa do legislativo, estava embasada na necessidade de uma política de estado para a cultura, como mostra o relatório da UFBA (BRASIL, 2018). Desde o seu início a ideia traz uma das considerações mais importantes nas mudanças que aconteceram nas políticas culturais no país, e totalmente em acordo com a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO, a ampliação da atuação do Ministério, superando a visão tradicional de cultura. A partir da aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional que deu origem ao Artigo 215 da Constituição Federal, e da posse do novo governo em 2003, o Ministério iniciou uma série de seminários e conferências que culminaram na I Conferência Nacional de Cultura.

Há muitas outras mudanças na condução das políticas e da organização governamental para a cultura neste período, algumas das quais fortemente relacionadas com o PNC, como a criação do Sistema Federal de Cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural, a previsão de criação do Sistema Nacional de Cultura e a Conferência Nacional de Cultura.

São as resoluções da conferência que compõem o texto inicial do projeto de lei do plano. Este, no entanto, foi elaborado a partir da consulta dos diversos documentos oriundos do processo participativo, entre outros. Assim, embora tenha se alimentado dos processos participativos, a elaboração do plano não se alimenta exclusivamente deste, mas de outros documentos e estudos.

Se, na primeira conferência, nem todos os participantes tinham a clareza de estarem, de alguma forma, participando da elaboração de um plano, na segunda, um dos objetivos era construir as estratégias para a sua implementação e avaliação. A II CNC aprovou o texto inicial do plano e sua versão definitiva se tornou a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. A partir deste texto uma equipe do Ministério elaborou um conjunto de metas colocado em discussão com a sociedade através de reuniões presenciais e de plataforma digital. Ao todo foram elaboradas 53 metas, que expressam o trabalho realizado com o auxílio de uma empresa contratada.

Eu não vou repetir aqui as análises feitas por tantos pesquisadores sobre o histórico das políticas culturais no Brasil, meu propósito não é um estudo empírico, mas uma reflexão crítica. Sabemos do elitismo, da centralização, do racismo e do caráter de classe das políticas culturais no Brasil. Estou aqui considerando todos os períodos, com raríssimas exceções, que foram mais tentativas do que concretizações, dados os pequenos intervalos de tempo em que tivemos governos democráticos no país. Considero mesmo os períodos em que parecia não haver políticas, porque não estavam formalizadas, pois como já disse Giba Assis Brasil, a ausência de política é uma política.

O que eu quero ressaltar é que dadas as características conhecidas dos programas de governo para a cultura no país, quando da posse de um governo progressista as urgências eram muitas, as demandas eram todas, tudo estava por fazer, desde a compreensão do conceito de cultura, até a organização do próprio Ministério. Incluir todas as necessidades de mudanças para dar conta de um país como o Brasil era uma missão hercúlea e foi nesse contexto que o plano foi construído.

Assim, a primeira análise que podemos fazer é da imensa transformação pela qual passou a condução da cultura no país durante este período no qual o PNC foi elaborado, ou seja, o período dos governos progressistas. Foi realizada uma mudança radical, tanto na organização do Ministério quando na sua atuação e, em consequência, na construção de políticas públicas. O plano é uma vitória deste período e é incrível pensar que no espaço de uma década a área da cultura no país passou do atendimento clientelista ou vinculado a leis de subsídios, a uma área organizada de modo republicano, democrático e inclusivo. É claro que isto está absolutamente atrelado à posse de um governo progressista, ainda que não fosse um desejo exclusivo de seus integrantes. Grande parte daquilo que foi implementado já estava no plano de governo da coligação liderada pelo PT, em 2002, que dizia:

Qualquer política de cultura a ser adotada pelo país, deve garantir a abertura dos canais institucionais e financeiros, por meio da constituição do Sistema Nacional de Política Cultural, a amplos setores tradicionalmente atendidos pelas "políticas de recorte social ou assistencialistas". É simbólico que o país não possua uma política de cultura para as comunidades indígenas, ou de estímulo às comunidades populares para o aprimoramento do artesanato, e que não abra espaço para a diversidade cultural das várias regiões brasileiras, para os grupos culturais atuantes nas favelas e bairros de periferia dos grandes centros urbanos. Do mesmo modo, também é sintomático que o Estado não empreenda, num mundo marcado pelo trânsito incessante de informações, uma política de comunicação cultural capaz de gerar produtos informativos de qualidade para a enorme rede nacional de educação, bem como para os mercados televisivos e editoriais. Faz-se a política para os empresários e para

os artistas renomados, o que não é desprezível, mas é insuficiente para as dimensões da força criadora do país. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002)

Visto do contexto atual o PNC parece uma obra-prima e tudo o que aconteceu em termos de políticas culturais no país, uma revolução! Mas nós sabemos que o contexto atual desafia qualquer racionalidade, portanto farei minha reflexão sobre o PNC em grande medida desconsiderando este contexto, que se não destruiu completamente, pouco ou nada fez em termos de continuidade da política de Estado para a cultura. Esta desconsideração deve-se exclusivamente a esta postura destruidora do governo eleito em 2018 que, se por um lado, se vê na obrigação de manter certos aspectos das políticas tornadas lei entre 2003 e 2016, por outro destrói todas as políticas que pode, inclusive nomeando secretários e ministros que atuam na contramão da pasta, como é o caso, na área da cultura, do Presidente da Fundação Palmares, entre outros. O que tudo que acontece no momento no Brasil nos mostra é certamente a importância da construção de políticas de Estado e não somente de governo, mas mostra-nos também que isto é insuficiente.

A construção de um plano nacional em um país com as dimensões, diversidade e dificuldades como as que caracterizam o Brasil é bastante ambiciosa e difícil. O plano tinha a missão de conduzir as políticas de cultura em todo o território nacional, tanto as políticas federais quanto as dos demais entes federados, posto que os respectivos planos deveriam ser construídos em diálogo com o PNC. Para isto era fundamental a constituição e consolidação do Sistema Nacional de Cultura, e dos seus correspondentes estaduais e municipais, sem os quais o plano não passaria de uma intenção.

Alguns aspectos da área da administração pública da cultura precisam ser considerados para analisar as dificuldades de implementação do plano e do sistema. O primeiro deles é o descaso com que a área é tratada na maioria dos entes federados, nos quais os governantes

têm uma ideia limitada acerca do significado da cultura, e utilizam a área seja como central de eventos, seja como espaço de realização de suas dívidas políticas. Em consequência, os administradores da pasta a assumem desconhecendo sua organização no próprio município e, ainda mais, no âmbito federal ou nacional. Assim, ainda que os esforços tenham sido muitos, tanto de formação de gestores em todo o território, quanto de apoio para a implementação dos sistemas de cultura e da elaboração dos planos nos níveis estadual e municipal, a continuidade do processo nunca ficou assegurada. Há uma rotatividade significativa nos cargos públicos da área para coroar estas dificuldades. Recentemente, esta instabilidade da organização da administração pública da cultura nos municípios foi mais uma vez evidenciada, quando da aplicação da Lei Aldir Blanc e a constatação do desconhecimento dos mecanismos dos sistemas de cultura, sua desorganização ou organização formalista.

Não se pode, no entanto, esperar que os agentes culturais conheçam e entendam o funcionamento da administração pública da cultura, tanto porque ela se apresentava de uma forma completamente diferente até então, com políticas de balcão ou focadas predominantemente em leis de incentivo, quanto pela sua complexidade. Isto enfraquece o campo, pois os agentes, em grande número, não conhecem os mecanismos que deveriam exigir nos seus municípios. Em grande medida desconhecem o modo como a pasta passou a se organizar e, por outro lado, estão de tal forma envolvidos com a luta por sobrevivência, algumas vezes física, que não dispõem das energias necessárias para este envolvimento. Aqueles que com esforço participam desta luta, não são suficientes para alcançar a força política necessária, embora tenham conquistado grandes vitórias.

Aqui, uma primeira reflexão se impõe. Se tomamos um dos grandes autores latino-americanos na área do planejamento, muito conhecido no Brasil, Carlos Matus (1993), entendemos que o plano não é uma peça técnica, tal como era frequentemente concebido no âmbito da gestão empresarial, mas também na administração pública dominada

pelo neoliberalismo (ZIMBRÃO, 2015). O plano é político, portanto, a avaliação da força política dos atores, da governabilidade que têm sobre os problemas que são colocados em discussão é fundamental. Neste sentido, é muito importante considerar que o planejamento estratégico situacional avança consideravelmente em comparação com a visão tecnicista de planejamento e apresenta os seguintes pressupostos:

- é um enfoque político, o poder é uma categoria de análise central.
- diferentes atores têm diferentes visões sobre a realidade, diferentes graus de poder e diferentes interesses. Não há um único sujeito do planejamento.
- não se podem fazer predições sobre a realidade social, pois é conflitiva e marcada pela complexidade e pela incerteza.
- planejar é realizar um cálculo sistemático, interativo (no sentido da relação com outros atores) e probabilístico. É um processo complexo e exige a articulação constante entre presente e futuro.
- os recursos econômicos não são os únicos recursos escassos. É necessário garantir "recursos de poder" para implementar as mudanças desejadas.
- o poder é uma capacidade, ou acumulação, capacidade de produção de fatos, capacidade de ação. Manifesta-se de várias formas - como um poder técnico, um poder político ou um poder administrativo. (Testa, 1995)
- planejar é um processo contínuo, sem separação rígida entre etapas, que se interpenetram. Este processo deve ser avaliado constantemente, em função do alcance da proposta de mudança. Planejamento e ação/execução são indissociáveis (planejar é governar) (SÁ & PEPE, 2000, p. 199).

Neste sentido, é curioso que um governo progressista não tenha se pautado pelos ensinamentos de Matus na elaboração do plano, sobretudo porque ele já era utilizado no processo de planejamento de outras áreas, como a área da saúde, por exemplo. Isto é importante, porque sinaliza uma centralidade no capitalismo contemporâneo, a da visão empresarial no neoliberalismo. Esta visão nos aproxima das práticas empresariais e dos seus métodos, ou seja, do planejamento empresarial, focado nos aspectos econômicos e tecnicistas. Matus nos ensina, no entanto, que "o planejamento exige um cálculo situacional.

O planejamento supõe um cálculo complexo, cálculo este afetado por múltiplos recursos escassos que cruzam muitas dimensões da realidade” (MATUS, 1989, p. 113).

A visão de Matus (1989) excede a ideia de que o recurso escasso é o recurso econômico: em muitas situações o recurso escasso é político, é organizativo. E este é o caso na área da cultura. Excetuando a riqueza exuberante das manifestações culturais no nosso país, todos os demais recursos são escassos. A área é pária na maioria dos municípios e, em muitos estados, os dirigentes têm profundas deficiências na sua formação (algumas vezes a área é utilizada para pagar dívidas de campanha, em outras serve para abrigar os desafetos do novo governante), os agentes culturais desconhecem o funcionamento da máquina administrativa e não têm força política, às vezes não têm sequer organização política. Esta análise era fundamental, pois apesar de todo o poder que o governo federal concentra no país, na área da cultura, no que concerne a organização pública nos entes federados, ele não tinha moeda de troca suficiente para efetivar todas as mudanças políticas e organizativas necessárias. O aceno com os repasses de fundo a fundo foi lançado algumas vezes, mas os recursos orçamentários da cultura, ainda que tenham sido ampliados, não eram suficientes para a amplitude da tarefa, ou das tarefas.

O processo de convencimento das vantagens para todos os agentes da nova organização da área esbarra em algumas destas características citadas, notadamente no seu uso político e, quando não é esta a questão, no grande desconhecimento dos dirigentes locais, no despreparo daqueles escolhidos pelos governantes locais para ocupar a pasta da cultura, assim como na constante mudança de titular, uma vez que o cargo é moeda de troca.

Nos processos de apoio para a elaboração de planos estaduais e nos cursos de formação de administradores públicos da cultura nos confrontamos, muitas vezes, com esta realidade. Caso isso fosse considerado, seria muito importante que a elaboração do plano restasse

o mais próxima possível das questões concretas. Neste sentido o trabalho sobre a categoria problema teria trazido benefícios.

Matus (1989) sublinha que o planejamento se refere ao presente, ao contrário do que muitos pensam, notadamente os autores do planejamento empresarial; não é uma referência ao futuro. Ele diz (MATUS, 1989: p.111):

Tudo o que fazemos para explorar o futuro pelo prazo de um ano, cinco anos ou quinze anos não tem nenhuma importância se essas explorações não orientam a ação de hoje. Tudo o que o planejamento faz para simular o futuro é muito útil, porém é apenas um produto intermediário cujo produto final é a decisão que devo tomar hoje...

Este foco no presente implica que o planejamento para Matus é um planejamento da ação, voltado para a ação. Assim, o planejamento serve para conduzir a ação. Claro que o futuro precisa ser considerado, mas na medida em que esta visão do futuro contrastada com a visão e discussão do problema, leva a elaborar ações para a transformação da situação do presente. De acordo com esta visão o plano é elaborado a partir dos problemas vislumbrados na situação presente, determinando operações que se concluiu serem eficazes para solucionar o problema, a partir disso se determina onde se estará no futuro. Ou seja, a concretização do plano em operações ou programas e sua relação com o Plano Plurianual (PPA) se impõe nesta visão. O PNC parece ter ficado bastante distante disto.

Estamos habituados a tratar do planejamento estratégico como algo vinculado ao futuro, mas a visão de Matus parece-me rica para refletirmos sobre o PNC, primeiro pela concretude que a construção do plano em torno da categoria problema, e não dos desejos e visões de futuro, traria para o processo, inclusive porque isto implicaria discutir os recursos escassos da área e os abundantes, ao invés de implicar em uma disputa totalmente focada em recursos financeiros, como aconteceu na III Conferência Nacional de Cultura. Segundo, porque apesar de toda a importância que pode ter estabelecermos o lugar aonde queremos

chegar no futuro, este futuro não acontecerá sem ações muito bem delineadas no presente. É por isso que Matus diz que o que planejamos é o presente, porque planejamos as ações necessárias que devemos realizar agora, para um dia estarmos em situação diferente. Nesse sentido, o planejamento é todo voltado para o presente e não faria nenhum sentido se assim não fosse, ou quando não é. Definir o número médio de livros de um cidadão brasileiro por ano, ao final de uma década, não significa nada se não se construir claramente o que devemos fazer agora para que isto aconteça. Nesta discussão é necessário considerar outra grande contribuição de Matus, a discussão dos recursos de que dispomos, das variáveis que controlamos e como devemos nos organizar para alcançar um controle maior daquilo que pretendemos modificar.

O plano, pelo modo como foi conduzido, parece ter focado muito mais no futuro do que na situação presente. Isto não quer dizer que a situação presente não tenha sido considerada e debatida, mas a manifestação dos desejos, nas diretrizes enunciadas pelos participantes da I Conferência Nacional de Cultura, implica nesta perspectiva de estabelecimento de objetivos antes que os problemas sejam debatidos e selecionados com profundidade. Dois problemas parecem colaborar com esta perspectiva futurística: 1) a inexistência de dados concretos sobre o presente; 2) a grande dificuldade de se estabelecer as prioridades da área.

O primeiro é nosso velho conhecido: em 2000 não havia praticamente nenhum dado estatístico sistematicamente coletado e armazenado sobre a cultura no país, e durante todo o século XX as informações eram esparsas, como constataram os pesquisadores do IBGE (2015). Os dados conhecidos pelos agentes eram parciais, seja no tempo, seja no espaço. Claro que a experiência dos agentes trazia muito conhecimento sobre o campo para a discussão do plano, mas ele necessita de dados concretos, pois do modo como se iniciou sua condução, a perspectiva qualitativa não era contemplada. O que é realmente muito difícil em um plano nacional.

O Brasil demorou muito e oscilou bastante na construção de um sistema de informações culturais. A primeira grande coleta de dados, conduzida pelo IBGE, só aconteceu em 2005 e não foi instituída como um processo periódico sistemático, prejudicando muito toda a tomada de decisão pública sobre cultura no país e, notadamente, o estabelecimento das metas e do monitoramento do plano. Ainda que um único sistema talvez não fosse suficiente para o seu monitoramento, dada sua abrangência.

O segundo problema está relacionado com os demais já citados, notadamente com a ausência da categoria problema no processo de planejamento e com a participação parcial e pouco sistemática dos agentes.

É importante aqui, fazer um esclarecimento. A equipe técnica do Ministério da Cultura fez um esforço muito impressionante para participar de reuniões no maior número possível de regiões do país, apresentando o texto do plano, colocando-o em discussão, ouvindo, discutindo, esclarecendo e, a partir disso, retrabalhando o texto. O problema não é técnico, o problema que estou apontando é, antes de mais nada, político e, em seguida, organizativo. Eu voltarei a isto ao final do texto.

Estava me referindo ao segundo problema, na minha visão, decorrência da ausência da categoria problema. Na fixação de diretrizes, os agentes foram, de certa forma, convidados a expor seus desejos, seus sonhos, aquilo que queriam que fosse. Saíram, portanto, do concreto e do presente. E como convidar os agentes, na sequência, a priorizar seus sonhos? Se eles estão no futuro!

A categoria problema teria contribuído para dar mais concretude ao trabalho e assim, realizar algo que só era possível realizar com a participação dos agentes, a determinação de prioridades. O que me parece um dos maiores problemas do plano. Como eu disse quando comecei, tudo estava por fazer na organização das políticas públicas para a cultura em 2003, logo as demandas eram muitas, represadas há décadas, o convite à expressão dos sonhos e desejos gerou uma

avalanche. Era necessário estabelecer com a comunidade da cultura os principais problemas a serem resolvidos.

Esta não seria uma discussão fácil, mas tampouco poderia ser uma decisão técnica, pois é política. Nós vimos nas equipes que trabalharam no apoio à realização dos planos estaduais e municipais, a relutância das equipes, falo aqui principalmente das estaduais, com as quais trabalhei efetivamente, em estabelecer prioridades. Ouvi de alguns coordenadores dos planos estaduais que não fariam isto, devido às consequências políticas. Mas não são as equipes técnicas que decidem as prioridades, elas são decididas participativamente e isto é fundamental, pois é também pedagógico.

Nenhum governo, em nenhum momento da história do país, teria recursos econômicos, organizativos ou políticos, para resolver todos os problemas da imensa área cultural, abandonada à sua própria sorte por mais de um século, logo, esta discussão faria com que os participantes indicassem aquilo que lhes parece mais importante, ao passo que a equipe técnica poderia contribuir com as análises que corroborassem ou colocassem em discussão estas visões. Isto nos teria levado a um plano mais concreto e mais factível, portanto, mais eficaz.

Existe um outro aspecto para o qual um plano mais concreto, mais voltado para a ação e com prioridades claramente estabelecidas contribuiria: a vinculação da ação dos governantes eleitos posteriormente. Tenho observado, no que diz respeito aos planos estaduais, que alguns cidadãos veem na aprovação de um longo plano uma vitória. Ora, isto ignora duas coisas: a realidade brasileira de costumeiro desprezo pelas leis, a famosa "lei que não pegou", ao tempo que ignora que um grande conjunto de objetivos, ações e metas permite aos dirigentes fazer escolhas.

Dito isto, precisamos considerar todo o impacto que teve na comunidade da cultura, na administração pública em todo o território nacional, nos governos locais de remotas regiões do país,

toda a movimentação que as mudanças aportadas pelos governos progressistas trouxeram ao país.

Primeiro, houve uma grande mobilização dos agentes culturais de todos os tipos, áreas, regiões, linguagens para a participação na construção das políticas culturais e conhecimento das propostas colocadas pelo governo através dos seminários, conferências municipais, regionais, estaduais e nacionais. Nunca tinha havido tal mobilização no país (talvez somente no curto período que antecedeu o golpe de 64), o que implica no estímulo à reflexão, debate e ação na área da cultura, não somente nas linguagens costumeiras de cada um, mas na discussão das questões vivenciadas por outros, das políticas, da sua construção e de como a administração pública responde e deveria responder a tudo isto. Os agentes culturais foram chamados a determinar os rumos das políticas culturais no país. É difícil estimar o impacto disto no campo da cultura. Avalio que será certamente maior do que se pode supor ou medir.

O impacto na organização da administração pública é também pioneiro na área da cultura, em grande medida acionada anteriormente por políticas de balcão, a administração pública é pressionada pelo PNC e o SNC por uma organização racional, republicana e transparente. O plano, mais do que determinar o quanto se deve melhorar em cada um dos sete eixos em torno do qual se organizam as ações e metas, sinaliza aos administradores públicos do país a necessidade de definir o mais claramente possível o modo de ação dos administradores públicos e, talvez mais importante, mostra à população que esta também é uma área que merece a atenção da nação.

Há também toda a reestruturação realizada, que não pode ser totalmente ignorada pelos próximos gestores, pois referendada pela sociedade e seus representantes no legislativo, tendo se transformado em leis, portanto, uma intenção de construir políticas de Estado.

Como falei logo no início, embora a organização dada ao ministério nos governos progressistas traga também muitas mudanças que

sinalizam aspectos importantes ao campo, notadamente, a ampliação da compreensão do que é cultura, nos mais de 5 mil municípios do país o modo como a administração pública da cultura se organiza é bastante precário. Ainda que estas mudanças sejam difíceis de se fazer consolidar e até mesmo chegar a todos os cantos do território, as muitas ações vinculadas ao plano e ao sistema impactaram um número muito grande de municípios e contribuíram para reestruturar as secretarias na maioria dos estados.

Isto é fundamental, pois 26 metas do plano são compartilhadas com outros entes federados.

Além daquilo que é evidente, como o estabelecimento de um sistema racional de busca de resolução de problemas no campo, o plano tem ainda o benefício de sinalizar para todo o país aspectos importantes da cultura que são frequentemente desprezados ou desconhecidos, como a necessidade de políticas para as culturas populares, a importância do patrimônio cultural e o valor econômico da cultura. Os sete eixos em torno dos quais se organizaram as ações e metas mostram isto:

1. Fortalecer o SNC, com a qualificação da gestão cultural, a valorização da participação social e a integração com entes federados (9 metas);
2. Preservar e promover a diversidade, a memória e o patrimônio cultural brasileiro (4 metas);
3. Fortalecer a indústria, os serviços e as atividades audiovisuais, incentivando a inovação, ampliação da produção, difusão e acesso às obras audiovisuais (3 metas);
4. Estimular a criação e fortalecer a produção e a difusão cultural e artística (11 metas);
5. Ampliar e qualificar o acesso da população brasileira a bens e serviços culturais (11 metas);
6. Produzir, preservar e difundir conhecimento constitutivo da cultura brasileira e fortalecer as políticas de cultura, educação e formação artística e cultural (8 metas);
7. Fortalecer a economia da cultura e inseri-la na dinâmica do desenvolvimento do país (7 metas). (BRASIL, 2016)

Nós temos discutido bastante, na área dos estudos organizacionais, especialmente nos grupos de pesquisa do Observatório da Realidade

Organizacional e Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira, a mercantilização e empresarização das atividades culturais, na tentativa de sinalizar seus impactos negativos. Há que se considerar, no entanto, que ainda há uma visão pouco clara de que as atividades culturais envolvem profissionais desempenhando um trabalho que tem relevância simbólica, mas também econômica, que estas atividades movimentam um conjunto de empresas, fábricas, comércios etc., trazendo, portanto, empregos, renda e impostos.

Ainda assistimos a discussões – em Porto Alegre isto acontece todo ano na época do carnaval – sobre manifestações culturais como algo supérfluo, baderneiro, entre outras coisas neste nível de desconhecimento. Os comerciantes lutam para que não haja feriados ligados a estas manifestações, como se todas elas não estivessem fortemente inseridas na economia nacional. Ainda que não tenhamos desenvolvido medidas suficientes para esclarecer esta importância econômica. Estou destacando o quanto é relevante fazer os dirigentes municipais dos mais de 5 mil municípios do país refletirem sobre o fato de que a cultura está inserida na economia e gera um número de empregos ou ocupações que, se colocados mais claramente nas estatísticas, seria surpreendente. Faço isto supondo que a importância simbólica deveria já ser evidente.

Esta é uma síntese daquilo que posso rapidamente apontar como reflexão sobre o PNC, que apesar de todas as melhorias que podem ser necessárias representa um avanço muito grande em termos de organização das políticas culturais e da administração pública da cultura no país. O PNC é um marco e é ele que vai permitir avançar para níveis mais elevados de desenvolvimento na área, quando as condições para esta realização forem reconstruídas. Temos um longo trabalho de organização a fazer para que isto aconteça novamente; este é um trabalho de organização política necessário para reconstruir o caminho para a democracia e, posteriormente, reorganizar os instrumentos do sistema de cultura com todo o conhecimento que esta linda experiência e a reflexão que nos inspira agora permitem.

Referências

BRASIL. Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC) / Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. Salvador: UFBA, 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Cultura – Relatório 2015 de Acompanhamento das Metas – 2. Edição. Ministério da Cultura, setembro 2016.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. A Imaginação a Serviço do Brasil – Programa de governo. 2002.

IBGE. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura: 2014 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MATUS, Carlos. Fundamentos do Planejamento Situacional. In: Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico. Rivera, FJU. (Org.). São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez/ABRASCO, 1989: 107-126.

MATUS, Carlos. Política, Planejamento & Governo. Brasília: IPEA, 1993.

SÁ, Marilene C., & PEPE, Vera Lúcia E. Planejamento estratégico. In: ROZENFELD, S., org. Fundamentos da Vigilância Sanitária [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, pp. 196-232. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

ZIMBRÃO, Adélia. Mudança do Modelo de Planejamento Governamental e o Processo de Elaboração do PPA 2012-2015 da Cultura. Anais do VI Seminário Internacional de Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2015.

PLANO NACIONAL DE CULTURA: DO SURGIMENTO UNÂNIME AO OCASO MELANCÓLICO

Francisco Humberto Cunha Filho ¹

Introdução

O primeiro Plano Nacional de Cultura (PNC) do Brasil democrático foi feito para vigor de 2010 a 2020, o que implica na necessidade de criação de um novo para a próxima década, uma vez que esse instrumento de política cultural decorre de uma determinação da Constituição Brasileira².

A criação do novo PNC, contudo, demanda que, antes, haja uma avaliação do que finda, com os objetivos de evitar os equívocos e de aprofundar nos acertos observados. Há também a hipótese de desconsiderar por completo o Plano minguinte, mas se trata, à primeira vista, apenas de uma conjectura, uma vez que o objetivo de um planejamento decenal é o de dar estabilidade a certos elementos de uma dada política, no caso, a que é relacionada ao campo da cultura.

A avaliação do primeiro PNC que se almeja realizar neste escrito, não é a de observação do cumprimento de suas metas, o que supostamente é feito de forma permanente pelo órgão de gestão cultural

1 Doutor em Direito. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional – Mestrado e Doutorado - da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Visiting Fellow com pesquisa pós-doutoral na Universidade de Milão – Bicocca. Advogado da União. Recentemente publicou o livro: Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades, 2ª edição, pela Editora do Serviço Social do Comércio (Sesc) de São Paulo, em 2020. E-mail: humbertocunha@unifor.br.

2 No último dia da vigência originalmente prevista para o Plano Nacional de Cultura, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 1.012, de 1º de dezembro de 2020, que a ampliou por mais 2 anos (o Plano passou a valer de 2010 a 2022, ou seja, por 12 anos); tal MP foi convertida na Lei nº 14.156, de 1º de junho de 2021. Estas normas não alteram a presente análise, pelo fato de não terem feito qualquer alteração na concepção jurídica do Plano, que é a substância deste artigo.

da União, atualmente, a Secretaria Especial da Cultura do Governo Federal.

O intento, por conseguinte, é o de entender a lógica sob a qual foi elaborado o enigmático e prolixo Plano, a partir de passos que contemplam a observação do seu percurso histórico e da estrutura que adquiriu, o que inclui a classificação, em termos teóricos, das suas metas; ademais observa-se em termos comparatísticos o seu principal paradigma, o Plano Nacional de Educação (PNE), tudo isso como ferramentas para entender-lhe a natureza e concluir se efetivamente, em termos de concepção teórica, ele está apto a materializar os objetivos constitucionais que determinaram a sua criação.

Esta opção por uma investigação mais aproximada das concepções teóricas também decorre de fatos públicos e notórios de que empiricamente o PNC reflete um fracasso no incremento das atividades finalísticas a que se propõe, o mesmo acontecendo com as estruturas que supostamente lhe dariam suporte, como o próprio Ministério da Cultura que, mesmo antes de ser administrativamente rebaixado, sofreu todo tipo de depreciação orçamentária e de outras naturezas.

Para o desenvolvimento desta empreitada faz-se necessário pesquisar documentos relativos ao poder constituinte derivado que criou a Emenda Constitucional nº 48/2005, a normatividade dela surgida, a doutrina jurídica e de áreas afins ao tema e, ainda, valer-se dos conhecimentos de lógica formal, na tentativa de entender se os elementos do Plano, nominados em certo sentido, correspondem ou não, em termos reais, a tal designação.

Ao cabo do estudo, intenta-se, quando da apresentação das conclusões, deixar reflexões que possam ser convertidas em contributos à eventual confecção do Plano Nacional de Cultura 2020-2030, ao menos em termos de ideias gerais que ajudem o legislador a fazer, em relação ao atual, exclusões pertinentes, procedimentos razoáveis e inclusões indispensáveis.

Uma origem de unanimidades

A matriz normativa do Plano Nacional de Cultura está no § 3º do Art. 215 da Constituição Federal, nela acrescentado a partir de 11 de agosto de 2005, quando houve a publicação da Emenda Constitucional nº 48, promulgada no dia anterior.

É verdade que as normas, a depender das circunstâncias que as envolvem, têm maior ou menor eficácia, atingem ou não os objetivos imaginados por seus criadores, conservam ou mudam de sentido conforme seus intérpretes e aplicadores (VASCONCELOS, 2016). Para saber o que efetivamente se passou com a que criou o PNC, convém investigar a sua origem.

Um dos primeiros atos de tramitação oficial consta do Diário da Câmara dos Deputados, de 7 de dezembro de 2000, no qual foi publicada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 306, do mesmo ano (BRASIL, 2000), a partir de uma iniciativa do Deputado Gilmar Machado (do Partido dos Trabalhadores - PT de Minas Gerais) e da Deputada Marisa Serrano (do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB do Mato Grosso do Sul) e mais outros 175 de seus pares³, para cumprir a exigência de que a proposta modificadora da Constituição demanda pelo menos um terço dos parlamentares de uma das Casas do Congresso Nacional (Art. 60, I), o que significa, no caso da representação popular, 171 assinaturas.

Em termos redacionais, mesmo considerando uma tramitação de quase cinco anos (COSTA; TELLES, 2017), o texto proposto não sofreu qualquer alteração e, portanto, corresponde ao que hoje se vê integrado na Constituição Federal, e que será transcrito no próximo tópico deste escrito, para servir de base à análise jurídica que se impõe.

Ao justificarem a iniciativa, os proponentes da PEC enaltecem o que a Constituição já dispunha sobre os direitos culturais, em particular

3 De fato, a PEC contou com 180 assinaturas; todavia, no âmbito do Senado três delas foram excluídas por não conferirem com os parâmetros existentes na casa revisora, conforme pode ser visto no Diário do Senado Federal de 7 de agosto de 2003.

o seu caráter fundamental (CUNHA FILHO, 2000) e a ampliação do “conceito” de patrimônio cultural (SOARES, 2009), mas entenderam que ela “omitiu importante aspecto”, precisamente o Plano Nacional de Cultura, cuja elaboração foi adjetivada como “premente”, pelo fato de que a cultura, no Brasil, “ainda não se constitui em aspecto importante no rol das políticas públicas, atestado pelos ínfimos⁴ recursos que a ela são dedicados no contexto do Orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BOTELHO, 2016, p. 27)⁵.

Na Comissão de Constituição e Justiça, órgão responsável pela análise formal e de constitucionalidade, a PEC foi considerada apta a tramitar, por ter atendido aos requisitos da Lei Maior, porém, agora com o texto substitutivo proposto pelo Deputado Murilo Domingos (PTB-MT), que repetiu o conteúdo acima transcrito e fez acrescentar um artigo para fixar que “esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação”, conforme se vê no Diário da Câmara dos Deputados, de 9 de agosto de 2001. A aprovação foi unânime.

Seguindo a tramitação, de acordo com o que consta no Diário da Câmara dos Deputados, de 18 de abril de 2002, foi formada a Comissão Especial exigida para esses casos, composta por 31 parlamentares, presidida pelo Deputado Osvaldo Biochi (PMDB-RS) e tendo como relatora a Deputada Lídia Quinan (PSDB-GO). Neste colegiado, são dignos de nota os fatos de que nenhuma proposta de alteração do texto foi apresentada, bem como da realização de única audiência pública, em “face ao consenso em torno da PEC”, à qual compareceu o então Ministro da Cultura, Francisco Corrêa Weffort, e boa parte do seu staff, composto de secretários e dirigentes de entidades vinculadas à Pasta, que também “foram unânimes ao manifestar sua plena concordância” para com a proposta em apreço.

Não obstante, historiando essas participações, a Relatora consigna as demandas pontuais e específicas dos subordinados ao Ministro,

4 No original consta a palavra “íntimos” a qual, pelo contexto, entende-se com erro de digitação.

5 Esta autora corrobora e amplia a percepção do problema, afirmando que “os recursos orçamentários dos órgãos públicos, em todas as esferas administrativas, são tão pouco significativos que suas próprias instituições concorrem com os produtores culturais por financiamento privado” (BOTELHO, 2016, p. 27).

favoráveis às políticas do livro, da leitura, do patrimônio cultural, dos fomentos à cultura, das artes cênicas e da língua portuguesa, as quais foram rejeitadas quanto a possíveis alterações no texto da PEC, não por impertinência, mas por haver a compreensão de que se subsumiam nos seus preceitos gerais, dando a entender que essas especificidades deveriam fazer parte do Plano propriamente dito.

O apoio do Ministro Weffort, por seu turno, decorreu da “convicção de que o Brasil está maduro para um Plano Nacional de Cultura”, ademais, porque “os grandes objetivos da cultura que são de alcance nacional e que vão além de quaisquer diferenças de natureza política, partidária, ideológica, regional ou o que seja”; por fim, por se tratar de “uma política de estado”, “quer dizer, mude como for a política governamental ou o governo, seja qual for o resultado desta ou daquela eleição, como é próprio do procedimento democrático, o Estado Brasileiro terá que seguir determinadas metas na área da cultura, assim como na área da educação”.

Em suas conclusões, a relatora, “considerando o grande mérito cultural e educacional da iniciativa legislativa em apreço”, votou favoravelmente a ela, no que foi acompanhada por todos os seus pares presentes à sessão. A mesma ausência de discrepância (BARBALHO, 2019), sempre acompanhada de muitos elogios, ocorreu nos dois turnos de votação no Plenário da Câmara dos Deputados.

O padrão de encômios e unanimidades⁶ foi o mesmo no âmbito do Senado Federal, onde a PEC obteve o nº 57/2003, merecendo destaque o relatório do Senador Marcelo Crivella⁷ que, atuando na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, segundo o Diário do Senado Federal

6 O único voto divergente foi retificado, como se vê em excerto da tramitação: “Aprovada em segundo turno, com o seguinte resultado Sim 56, Não 01, Total 57, após usarem da palavra os Senadores Hélio Costa, Marcelo Crivella e Aloizio Mercadante, e tendo o Senador Heráclito Fortes retificado seu voto para SIM” (BRASIL, 2003).

7 O destaque dado a esta autoridade vincula-se ao fato de que, posteriormente, enquanto Prefeito do Rio de Janeiro, atuou contrariamente às liberdades e aos fomentos culturais, em episódios como o da tentativa de evitar a Exposição Queermuseu, sobremodo nos equipamentos municipais (2018) e do recolhimento compulsório de livros na Bienal da mencionada Cidade, por ele considerados imorais, sendo que seus intentos malograram, porque a Exposição foi realizada no Parque Lage, a partir de financiamento coletivo, e no outro caso, foi contido por decisão do próprio Supremo Tribunal Federal, na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.248, exarada em 8 de setembro de 2019, pelo Presidente da Corte, o Ministro Dias Toffoli.

de 11 de março de 2004, destacou o caráter “programático” do Plano, e o considerou “indispensável para a consolidação e independência em relação às conjunturas governamentais supervenientes”.

O oposto do paradigma

Como visto, embora um pouco demorado, o trâmite do processo legislativo constitucional do Plano Nacional de Cultura foi tranquilo, fartamente apoiado e referendado sempre sem discordâncias. Em termos substanciais, o mesmo texto que foi apresentado em 2000, passou a integrar a Constituição em 2005; literalmente, acrescentou-se ao Art. 215, o parágrafo adiante transcrito:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I- defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II- produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III- formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV- democratização do acesso aos bens de cultura;
- V- valorização da diversidade étnica e regional.

A partir deste dispositivo, impõe-se a necessidade de decodificação de seus elementos, para que sejam melhor entendidos; esse afã pedagógico sugere uma percepção esquematizada, como segue:

- Norma de regulamentação: “lei”, que necessariamente é nacional, pois se trata de um plano desta natureza, e, portanto, expedida pela União, no caso a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010;
- Duração: “plurianual”, ou seja, o Congresso Nacional, a partir de iniciativa preferencial do Presidente da República⁸, poderia definir um mínimo de 2 anos, neste aspecto, mas resolveu, de pronto, na lei acima mencionada, já principiar com 10 anos;

⁸ Adiante serão vistas as razões dessa preferência de iniciativa, antecipando-se que ela não foi respeitada.

- Objetivo geral: "desenvolvimento cultural do País";
- Estratégia: "integração das ações do poder público"⁹;
- Objetivo específico: favorecer o "patrimônio cultural", observado no seu todo ou a partir dos bens que o compõem, segundo a descrição constante no caput do Art. 215 da Constituição, em termos de "defesa e valorização", "produção, promoção e difusão", "formação de pessoal qualificado", "democratização do acesso" (URFALINO, 2015) e "valorização da diversidade étnica e regional".

Assim ficou constitucionalmente desenhado o Plano Nacional de Cultura, cuja inspiração, constatável de forma reiterada nos documentos da sua tramitação, foi o Plano Nacional de Educação (PNE), razão pela qual este deve ser conhecido, na mesma dimensão de como consta na Lei Superior, para que se possa aquilatar comparativamente um e outro. O Plano paradigmático está previsto nos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Importa dizer que o texto supratranscrito é, em parte, produto da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009; originalmente,

⁹ Embora à primeira vista, a "integração das ações do poder público" aparente ser um segundo objetivo do SNC, observa-se que não representa uma finalidade específica do campo cultural, mas um instrumento, para tanto. No mesmo sentido, mas em outra realidade normativo-cultural, Jesus Prieto de Pedro (2006). Este autor, após discutir o embate conceitual entre 'direito à cultura' e 'direitos culturais', enfocando a Espanha, lembra que, a despeito da conclusão a que se chegue, "son sujetos pasivos de este derecho todos los poderes públicos" (PEDRO, 2006, p. 281), assertiva apenas parcialmente válida para a realidade normativa brasileira, considerando que nesta há deveres culturais atribuídos aos indivíduos e à sociedade civil.

não havia o inciso VI e o caput do artigo tinha a seguinte redação: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à”.

Alguns elementos, do que até agora foi visto sobre o PNE, merecem destaque:

- Ele versa sobre um direito cultural específico, o da instrução, assim considerado desde 1948, pelo artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (MEYER-BISCH; BIDAULT, 2014);
- Por ter o foco supra indicado, seus objetivos específicos são mais facilmente transmutáveis em metas;
- Durante 21 anos foi definido como plurianual, em face do que a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o primeiro PNE desta era normativa (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017)¹⁰, conferiu-lhe a duração decenal, lapso que, como visto, foi constitucionalizado em pela EC nº 59/2009;
- Sua execução é lastreada pela garantia contida no Art. 212 da Constituição Federal, segundo a qual “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em termos legais, o vigente PNE foi disciplinado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, composta de 14 artigos e um anexo com as suas 20 metas e respectivas estratégias.

Detalhes da tramitação da norma contenedora do PNE são indispensáveis para se ter uma noção da sua importância. O projeto de lei que lhe deu origem resultou de uma iniciativa do Presidente da República (PL nº 8.035/2010), certamente para dar cumprimento ao preceito constitucional de que são de iniciativa privativa da referida autoridade as leis que disponham sobre a “criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de

¹⁰ Esses autores, investigando documentos oficiais do governo brasileiro, relatam ter sido “em 1962 que surgiu o primeiro PNE brasileiro, mas este documento não surgiu como um projeto de lei, e sim como um conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras, [...] era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (Brasil, 2000, p.6) (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 64-80).

sua remuneração" (Art. 61, § 1º, II. a, da CF/88), efeito de fácil constatação como decorrência de suas metas.

Na Câmara e no Senado, além de merecer comissão parlamentar específica, tramitou por todas as de natureza temática que de algum modo estavam envolvidas em sua redação; ademais, foi submetido a audiências públicas, encontro regionais, debates em assembleias legislativas, seminários, convocação de ministros e recebeu centenas de emendas, algumas das quais foram incorporadas ao seu texto. Além disso, mesmo havendo o intento de que fosse votado de forma terminativa nos órgãos fracionários das casas parlamentares, a partir de recursos regimentais, teve que ser submetido aos seus plênários.

Quanto ao corpo da Lei, merece destaque o fato de ela especificar diretrizes, as quais englobam e superam o que há no Art. 214 da Constituição; ademais: arrola as instâncias de monitoramento; define as fontes de recursos, inclusive as vinculações constitucionais e legislação orçamentária; determina a realização de conferências de educação em todas as esferas federativas; estabelece a colaboração dos entes públicos e determina que cada um deles crie seu próprio plano de educação.

Relativamente às metas, em número de vinte, quase todas contêm a previsão de expansão quantitativa de serviços educacionais em distintos níveis; as metas qualitativas são mensuráveis a partir de critérios de desempenho; a mais discrepante deste padrão, por não se referir a um serviço educacional, mas à presença pecuniária do Estado, é a de nº 20, que pugna por "ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio".

Deste modo, mesmo um comparativo assaz preliminar enseja a percepção do desequilíbrio entre os dois Planos, a partir de vários elementos, mas os seguintes são suficientes para evidenciá-lo: enquanto

o experimentado e economicamente lastreado PNE direciona-se a incrementar um bloco de direitos culturais específicos (os relativos à educação), o estreante e desafortunado PNC, almeja dar conta de todos os demais direitos do universo cultural.

Um plano labiríntico

A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, segundo o que consta em sua ementa, “institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências” (BRASIL, 2010). Tal norma resultou do Projeto de Lei nº 6.835/2006, de autoria do Deputado Gilmar Machado (PT/MG), o mesmo que apresentou a PEC nº 306/2000, desta feita em parceria com seus colegas Paulo Rubens Santiago (PT/PE) e Iara Bernardi (PT/SP). Numa preliminar observação jurídica, esta iniciativa se submete à desconfiança de inconstitucionalidade (SILVA, 2014), por envolver matéria a ser proposta pelo Presidente da República¹¹, conforme mencionado quando se tratou do Plano Nacional de Educação.

Por falar no PNE, a comparação de ambas as tramitações parlamentares (VARELLA, 2014) faz ver que, na melhor das hipóteses, a do PNC foi melancólica: tramitou, em cada uma das casas parlamentares, apenas em comissões de constituição e justiça e de educação e cultura, onde teve votação terminativa, que se caracteriza por evitar a ida da matéria ao plenário (FERRAZ, 2013). No percurso, com exceção de substitutivos de relatores, não recebeu emendas de outros parlamentares.

Estruturalmente falando, a mencionada lei resultante é composta por cinco capítulos, adiante designados: I - Disposições Preliminares; II - Das Atribuições do Poder Público; III - Do Financiamento; IV - Do

11 Na ADI nº 2.079, que teve acórdão publicado em 18/06/2004, e no Recurso Extraordinário nº 745.811, com acórdão publicado em 06/11/2013, o Supremo Tribunal Federal reiterou que “Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, a e c, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria”. Se a simples emenda, na circunstância mencionada, é inconstitucional, com mais razão, todo o projeto de lei.

Sistema de Monitoramento e Avaliação; V - Disposições Finais. Exposta assim, a norma de disciplinamento do PNC poderia ser imaginada como simples e operacional, o que em nada corresponde ao que efetivamente é; só para se ter uma ideia, observando os objetivos, enquanto na Constituição Federal eles são representados por cinco incisos, na Lei eles perfazem dezesseis, o que de pronto leva a uma cogitação de inconstitucionalidade, ao menos dos excessos relativamente ao comando constitucional, hipótese que não merece exploração, neste momento, mas apenas esta referência para efeitos de identificação das principais características do Plano.

Não bastasse, a Lei vem acrescida de um anexo, também com cinco capítulos, nos quais foram especificadas as diretrizes, estratégias e ações do Plano, e cujas designações também deixam entrever a complexidade da legislação; confira-se: I - Do Estado: fortalecer a função do estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para cultura; II - Da Diversidade: reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais; III - Do Acesso: universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural; IV - Do Desenvolvimento Sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura, induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais; V - Da Participação Social: estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil e ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.

A dimensão portentosa do PNC pode ser mensurada a partir da informação de que “o Plano é composto por 36 estratégias, 274 ações e 53 metas. Contudo, destaca-se que as metas foram publicadas por meio da Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011”, ou seja, a regulamentação vai para além da lei (BRASIL, 2020a).

Por seu turno, as metas não deixam de gerar dúvidas, por motivos diversos; um deles é a transferência de atribuição a outros órgãos, como é o caso da de nº 17 pela qual se almeja “20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)”, sob a justificativa de que tais atos devem ser praticados “por meio da instância governamental responsável pela certificação, o Conselho Nacional de Educação (CNE), do Ministério da Educação (MEC)”, o que não corresponde às competências legais constantes na Lei nº 9.131/1995. Ademais, abre-se mão de um poder certificador autônomo e próprio dos órgãos culturais.

Outra incerteza é a que se refere a uma possível inserção em questões típicas de mercado (SIMIS, 2015), como ocorre na meta nº 27, pela qual se almeja “27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema” (BARBOSA DA SILVA, 2019, p. 22); este intento é bem diferente de ocupação dos equipamentos de exibição, que pode ser resolvido com a cota de tela; a vendagem decorre da aceitação do público em face da obra cinematográfica. Também é o caso da meta 30, que pugna por “37% dos municípios brasileiros com cineclube”, que são instituições privadas e até informais, em muitos casos; a criação pública de cineclube os transmuda em órgãos estatais. Neste rol entraria também a meta 53, que persegue “4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)”, algo que, numa economia de mercado, rege-se pelo signo das constantes variações (BÉRA; LAMY, 2015, p. 283-305).

Mais um possível problema é o de inserir pontuais políticas de Governo, como se fossem de Estado, sendo este o caso da meta 33, lançada no sentido de atingir “1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento”, os quais estão expressamente vinculados ao “projeto Praças dos Esportes e da Cultura”, do gestor cultural de então.

Outro senão arrisca ferir a autonomia e as peculiaridades sócio administrativas dos entes da federação brasileira. Isso se verifica na

meta 37, direcionada a obter “100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas”.

Também se verifica a possível confusão entre a luta por sustentáculo pecuniário ao setor cultural com metas do Plano; a de nº 50, por exemplo, projeta “10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura”, o que esquece o caráter temporário que pode ter o mencionado fundo.

Classificação das metas do PNC

Essas observações tópicas estimulam a que se organizem as metas do PNC segundo aquilo que elas efetivamente podem proporcionar ao campo cultural; em decorrência, antecipa-se que podem ser classificadas em: instrumentais, programáticas, transculturais e assertivas; além dessas há algumas que poderiam compor algum dos blocos mencionados, todavia, por supostamente possuírem significativos defeitos congênitos, merecem uma classificação específica de jurídica e politicamente imprecisas. Adiante, são definidos cada um desses tipos de metas, bem como apresentada a síntese dos seus conteúdos, omitindo-se números e percentuais almejados por serem apenas circunstanciais à finalidade da reflexão, ou seja, não importa muito, neste momento, o quantitativo atrelado a cada meta, pois o objetivo de agora é entender, em tese, a estrutura, a finalidade declarada e o potencial efetivo.

Metas instrumentais:

Entende-se por metas instrumentais aquelas cujo objetivo não é atividade-fim, mas que visam instituir ou fortalecer os meios orgânicos, políticos, informacionais e instrumentais ao Plano em específico e às políticas culturais em gênero. Pelo menos em 12 das 53 metas do PNC (~22, 54%) prepondera essa característica; são elas: 1, 2, 3, 5, 7, 8, 38, 39, 46, 47, 48, e 49, direcionadas à instituição e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura ou de algum dos seus subsistemas, realização

de cartografias, mapeamentos, reconhecimentos, criação de órgãos, instrumentos (plataforma) e procedimentos (conferências), consolidação do sistema representativo em colegiados.

No acompanhamento da execução do Plano, essas são, em regra, as metas mais bem-sucedidas, pelo fato de, como dito, serem direcionadas à “máquina” e não às atividades finalísticas.

Metas programáticas:

A designação de metas programáticas baseia-se numa classificação das normas jurídicas (SILVA, 1998), principalmente as constitucionais, que considera o critério aplicabilidade, isso porque alguns preceitos podem produzir efeitos diretamente a partir do próprio texto da Constituição (aplicabilidade imediata), outros somente depois de disciplinados por uma lei (eficácia limitada) e alguns variáveis a partir do que se propõe em termos de políticas públicas (programáticas) que, como se sabe, são cambiáveis em decorrência de múltiplos elementos como avaliações de resultados anteriores, surgimento de novos fatores e elementos, ampliação ou redução de recursos.

É de se evitar, portanto, que um plano de cultura se pautar por normas de eficácia limitada ou programáticas, porque assim posterga mais uma vez aquilo que deveria precisar. De alguma forma, este procedimento não recomendável acontece, em maior ou menor escala, com pelo menos 10 das 53 metas do PNC (~18,87%), a saber: 4, 6, 9, 18, 19, 24, 25, 34, 42 e 45.

A partir destas metas, que especificam percentuais e/ou quantitativos, intenta-se implementar certas políticas culturais, atender a coletividades, apoiar a projetos, ampliar qualificações, apoios, fomentos, financiamentos e intercâmbios, bem como modernizar certos equipamentos culturais, sem se especificar as políticas, o tipo de atendimento ou a compreensão do que sejam, por exemplo, qualificação, modernização ou ações comunicativas.

No acompanhamento de sua efetivação, tais metas tendem a sofrer grandes oscilações, indicativas de avanços e retornos, pois variam

de acordo com as políticas efetivamente implementadas ou até com a compreensão do que elas significam, mesmo que não haja variação do texto normativo que as abriga.

Metas transculturais:

Entende-se por metas transculturais aquelas cuja execução depende, total ou parcialmente, de outros órgãos ou poderes, ou seja, as instâncias culturais responsáveis pela materialização do Plano ficam na dependência de outrem, o que é sempre um elemento de fragilização da concretização das políticas públicas.

Certamente, este tipo de meta decorre do princípio da transversalidade das políticas culturais (CUNHA FILHO, 2018) que, pela própria natureza da cultura, se faz presente em todos os campos da vida humana; mas isso não elimina a dificuldade mencionada. A situação induz a que se pondere, inclusive, se algumas metas do PNC não deveriam figurar em outros planos, como o PNE ou até mesmo serem observadas como lutas políticas permanentes.

Têm caráter preponderante de metas transculturais 23 das 53 que figuram no PNC (~43,39%) e são as de nº 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 36, 37, 43, 44 e 50. Elas expressam dependência de outros órgãos, setores, estruturas como o turismo, o mercado, a educação, os demais entes da federação, a economia, a sociedade civil organizada e o poder legislativo, a partir de atitudes como ampliação do turismo cultural, formalização de empregos culturais, atividades culturais em escolas, credenciamentos e reconhecimentos educacionais, aumento de consumos culturais, atividades e equipamentos culturais em Estados e Municípios, destinação de recursos para a cultura, dentre outros. No acompanhamento da execução, geralmente observa-se baixo nível no atingimento deste tipo de meta.

Metas jurídica e politicamente confusas:

São compreendidas como metas jurídica e politicamente confusas aquelas cuja redação de imediato sugere alguma possível inconstitucionalidade ou que, direcionando-se a obter um benefício,

deixou de considerar que pode se transmudar em um malefício; 4 das 53 metas do PNC (~7, 54%) aproximam-se mais fortemente deste perfil, que são as de nº 35, 51, 52 e 53.

Aparenta se vincular à primeira hipótese a meta que almeja a qualificação de certo percentual de gestores culturais, no caso, a totalidade, para que seus órgãos ou entes sejam fomentados pelo Ministério da Cultura, o que gera dúvida relativa a qual qualificação, mas sobretudo no que concerne à constitucionalidade do ato de vincular o exercício de um direito ao cumprimento de um dever de natureza subjetiva.

A outra cogitação se refere às metas que almejam benefícios fiscais e investimentos favoráveis à cultura em certo percentual acima do PIB, o que certamente foi projetado quando o Produto Interno Bruto mostrava-se pujante; não se cogitou, porém, na possibilidade de decréscimo desse parâmetro o que, se ocorrer, pode levar os recursos da cultura a patamares inferiores aos historicamente praticados, mesmo que percentualmente estejam acima da medida utilizada.

É possível, portanto, que a adoção dessa medida resulte de incompreensão deste aspecto da economia, pois como institucionalmente afirma o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

O PIB não é o total da riqueza existente em um país. Esse é um equívoco muito comum, pois dá a sensação de que o PIB seria um estoque de valor que existe na economia, como uma espécie de tesouro nacional. Na realidade, o PIB é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. Se um país não produzir nada em um ano, o seu PIB será nulo (BRASIL, 2020b).

Como regra, em termos de efetivação, não são observados progressos para estas metas.

Metas assertivas:

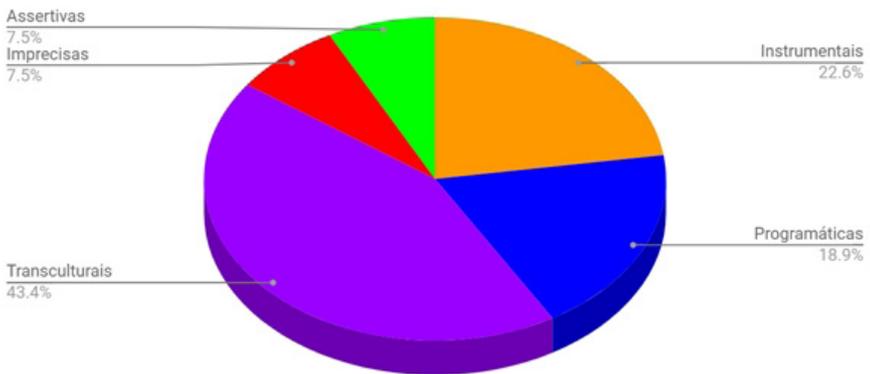
São consideradas metas assertivas as que são precisas e cuja realização esteja no âmbito de governabilidade dos órgãos culturais,

sendo, por conseguinte, muito mais factíveis. Neste caso também estão 4 das 53 metas do PNC (~7, 54%), precisamente as de nº 29, 32, 40, 41, pelas quais se intenta dotar um certo percentual de equipamentos culturais de acessibilidade, garantir pelo menos uma biblioteca pública por município; disponibilizar certo percentual de conteúdo de entidades vinculadas ao órgão federal de gestão dos negócios culturais na internet; e a inserção de certo percentual de acervo próprio de bibliotecas e museus em sistema de informações (PONTIER; RICCI; BOURDON, 1990).

Ao acompanhar a execução dessas metas, nota-se que também há variabilidade no sucesso que obtêm, mas por motivos intrínsecos e não extrínsecos às políticas culturais.

Confira-se visualmente a classificação das metas do PNC, em gráfico elaborado pelo autor:

Gráfico 1 – Classificação das metas do PNC



Fonte: Elaboração do autor (2020).

Observando-se os distintos tipos de meta do PNC, acima expostos em texto corrido e graficamente, não fica difícil concluir que são assaz improváveis os êxitos em termos finalísticos de propiciar o desenvolvimento cultural do país, dado que sua estruturação autônoma não atinge sequer 10% de suas metas.

Conclusão: inferências e projeções

O percurso feito para resgate da história, da concepção e da efetiva criação do Plano Nacional de Cultura mostra uma origem assentada na muito fácil concepção de unanimidade, até agora pouco explorada e que, provavelmente, representa apenas uma comunhão de palavras para as quais os interlocutores dão significados diferentes e que, por conseguinte, gera uma convergência apenas aparente.

Embora o PNC tenha surgido de uma Conferência Nacional de Cultura, o produto dela não foi discutido com a sociedade em seu todo, o que se percebe pela tramitação sem debates e até sem interesses manifestados pela proposição. Este descaso se mostra qualificado quando a Presidência da República abre mão de uma iniciativa que seria preferencialmente sua; isso, se poderia imaginar como uma deferência ao Parlamento ou a certo parlamentar, mas de fato representa um não comprometimento com a efetivação da norma.

A observação e classificação das metas do PNC, bem como a comparação que dele foi feita com o PNE deixam patente que quase nada tem de um plano de ações e mais aparenta um manifesto que clama por atenção para o setor cultural, supostamente imaginando que sua dignidade está em poder fazer tudo o que os outros campos fazem. Em decorrência, se se busca a sua natureza, certamente se concluirá que ela é multifacetada e direcionada a agudizar as históricas dependências do campo cultural, com a eleição de metas cheias de condicionantes, pendências de definições e aos auspícios de outras estruturas do Estado, da sociedade e do mercado.

Assim, almejando “deixar elementos que possam ser convertidos em contributos à eventual confecção do Plano Nacional de Cultura 2020-2030, ao menos em termos de ideias gerais que ajudem o legislador a fazer exclusões pertinentes, procedimentos razoáveis e inclusões indispensáveis”, cogita-se, por óbvio, na superação dos problemas apontados, o que poderia ser acrescido da lembrança de

que na construção de um plano desta natureza não se pode apenas pensar na cultura em abstrato, mas nos direitos culturais específicos e nas fragilidades que apresentam e demandem saneamento.

É imperioso também que se reflita sobre certas condições apriorísticas que em muito dificultam a construção de um Plano Nacional de Cultura, como é o caso da facultatividade do ingresso de entes da federação brasileira no Sistema Nacional de Cultura (SNC), o que gera uma cadeia de múltiplas dependências, sob a simplória justificativa de se esquivar do dirigismo cultural, o que pode acontecer independentemente do SNC, por induções político-econômicas e que, por outro lado, pode ser completamente evitado pela adoção de um sistema integrador de todos os entes públicos, que, ademais, lhes conserve a autonomia e a diversidade.

Apesar de tudo, pelo simples fato de permitir análises como a presentemente ofertada, o PNC 2010-2020 valeu muito; mas observadas as lições dessa dura professora, a realidade, não se tem o direito de repetir erros.

Referências

BARBALHO, A. *Sistema Nacional de Cultura: campo, saber e poder*. Fortaleza: EdUECE, 2019.

BARBOSA DA SILVA, F. A. (Org.) et al. *Patrimônios de práticas na cultura brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

BÉRA, M; LAMY, Y. *Sociologia da Cultura*. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2015.

BOTELHO, I. *Dimensões da Cultura: políticas culturais e seus desafios*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BRANDÃO, J. S. *Dicionário mítico-etimológico da mitologia grega*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 306, de 2000*. Transformada na Emenda Constitucional 48/2005. Acrescenta o §3º ao artigo 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14692>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Produto Interno Bruto - PIB*. 2020b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF, *Diário Oficial da União*, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12343.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Cultura. *Entenda o Plano*. 2020a. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2003*. Acrescenta o §3º ao artigo 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano

Nacional de Cultura. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60041>> Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.079*. Publicação: 18/06/2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 745.811*. Publicação: 06/11/2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

COSTA, R. V.; TELLES, M. F. P. *Cultura e Direitos Culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CUNHA FILHO, F. H. *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, F. H. *Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições SESC, 2018.

FERRAZ, A. C. C. Comentário ao Art. 52, § 2º, I. In: CANOTILHO, J. J. G. et al (Orgs). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MEYER-BISCH, P.; BIDAULT, M. *Afirmar os Direitos Culturais: comentários à Declaração de Friburgo*. São Paulo: Iluminuras, 2014.

PEDRO, J. P. *Cultura, Culturas y Constitución*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

PONTIER, J-M; RICCI, J-C; BOURDON, J. *Droit de la Culture*. Paris: Dalloz, 1990.

SILVA, J. A. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, J. A. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIMIS, A. *Estado e Cinema no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2015.

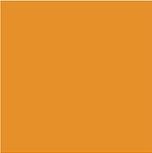
SOARES, I. V. P. *Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

URFALINO, P. *A invenção da Política Cultural*. Tradução de Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições Sesc, 2015.

VARELLA, G. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

VASCONCELOS, A. *Teoria da Norma Jurídica*. 7. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2016.

VIEIRA, J. J.; RAMALHO, C. C.; VIEIRA, A. L. C. A origem do Plano Nacional de Educação e como ele abordou as questões de gênero. In: *RPGE- Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, v.21, n.1, p.64-80, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/viewFile/9746/6592>>. Acesso em: 21 mar. 2020.



PLANO NACIONAL DE CULTURA E OS PRÓXIMOS 10 ANOS

Antonio Albino Canelas Rubim¹

Gostaria, antes de tudo, de agradecer e parabenizar à coordenação do seminário, ao Observatório da Diversidade Cultural, ao Centro de Formação e Pesquisa do SESC-SP e à Unesco pelo convite. Creio fundamental a realização de muitas conversas e discussões nos tempos sombrios que vivenciamos hoje no Brasil. Tempos em que as culturas e as diversidades estão sob ameaças, bem como a educação, as ciências, as universidades, os direitos, a soberana nacional, a civilidade e o país. Tempos de resistência, resiliência, solidariedade, reflexão, de recriação da democracia e de um país melhor para todos. O texto trata dos seguintes tópicos: do passado, do presente, da impossibilidade, da inviabilidade, das dúvidas, dos lampejos, das sugestões e das considerações finais. Sintomaticamente, nele a dificuldade de incluir o tópico do futuro ficou evidente.

Do passado

O seminário solicita imaginação e previsão para o Plano Nacional de Cultura (PNC) nos próximos dez anos. A proposta tem seu alicerce fundado em tempos normais, regulares e até constitucionais. Afinal, o PNC está inscrito na Constituição Federal, depois de lutas, vitórias e conquistas do campo cultural nada desprezíveis. Desde 2005, o PNC

¹ Pesquisador do CNPq e do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) e professor do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura), ambos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ex-presidente do Conselho Estadual de Cultura da Bahia e ex-Secretário de Cultura do Estado da Bahia.

está na constituição. Desde 2010, o PNC é lei federal com prazo de dez anos para sua vigência e implementação. Vivíamos tempos democráticos e normais.

Tempos normais, mas não cotidianos na história do Brasil. História sempre marcada pela violência, escamoteada nos discursos, oficiais e hegemônicos, que propagandeiam um ilusório Brasil pacífico. Como supor não violência em quase 400 anos de escravidão? Como supor não violência em uma das sociedades mais ricas e desiguais do mundo? Como supor não violência quando vivemos taxas anuais de homicídio bem maiores que as de países em guerra? Como é possível acreditar em um Brasil não violento?

Insisto, tempos normais, mas não cotidianos na história do Brasil. Afinal, momentos democráticos são raridade na nossa história. Regimes políticos de exclusão da maioria da população, como os da Primeira República, e regimes autoritários, como as ditaduras do Estado Novo e Civil-Militar, de exclusão violenta da maioria da população, fazem o século XX brasileiro. A ferida continua: em 2016 um golpe de novo tipo, midiático-jurídico-parlamentar derrubou a democracia e nos impôs o atual estado de exceção.

Vivíamos, até então, tempos democráticos possíveis de desenvolver discussões públicas. Debates animados ou por vezes não tão acalorados como deveriam ser. Tempos animados por aberturas, consultas, debates, inovações, novidades e vida. Tempos vivos de políticas culturais e diversidades. Tempos do PNC, do Sistema Nacional da Cultura (SNC), das Conferências Nacionais de Cultura, dos conselhos de cultura, das câmaras e colegiados setoriais de cultura, do Cultura Viva e seus pontos, do Brasil Plural, do Revelando Brasis, do DOC-TV, do Brasil de Todas as Telas e de tantos outros Brasis, que emergiam econômica, social e culturalmente. Chegamos a ser a sexta economia do mundo. Hoje beiramos a décima-quarta. Hoje, sabemos: tempos carregados também de ambiguidades e contradições.

Todos estes Brasis hoje estão em perigo. O golpe de 2016 e a

eleição não democrática de 2018 foram construídos contra eles, contra suas políticas culturais nascentes, contra as diversidades sociais e culturais, que se tornavam visíveis, afloravam, proliferavam e estavam sendo reconhecidas, ainda que de modo frágil. Brasis sempre invisíveis e hoje mais que nunca silenciados pelos poderes políticos autoritários e pela mídia, sempre afinada com os dominantes. Como lembrou Walter Benjamin (1967), em suas teses sobre a filosofia da história, nem o passado está a salvo. Ele é remexido e reescrito pelas lutas do presente. As disputas da memória das políticas culturais e das políticas de diversidade social e cultural emergem com força na atualidade brasileira. Não deixar esquecer o feliz tempo democrático, com suas ambiguidades, tensões, perfeições e imperfeições, é exigência imprescindível da contemporânea luta democrática, em um país com profundas dificuldades de cuidar de sua memória.

Do presente

O Brasil recente, vivido até 2016, acabou. A perplexidade inicial que nos invadiu e desnordeou deve ser superada. Por mais traumático que seja, precisamos refletir e entender como foi possível a derrota da democracia e de políticas públicas voltadas para a maioria da população. Ambiguidades, contradições, conciliações, radicalidades, possibilidades, tensões, realizações e numerosos fatores devem ser convocados em uma agenda ampla e generosa de discussões que, longe de buscar culpados, em atitude suicida quase religiosa, procure compreender os acertos, equívocos, correlações de forças, fragilidades para refletir sobre o retrocesso em curso no país e, principalmente, para traçar potenciais caminhos para superação do presente e retorno à democracia substantiva, que assegure procedimentos democráticos e garanta direitos à população.

O Brasil atual é outro. O golpe de 2016 desmantelou o princípio democrático e instituiu um estado de exceção, no qual todas as

normas e regras deixam de ser vigentes e passam a ser contingentes, não obrigatórias, mas acionadas a depender das conveniências dos detentores do poder. Tal atitude corrói as instituições do Estado em seus poderes executivo, judiciário e legislativo. Em lugar de regras, pactuadas democrática e institucionalmente, prolifera a utilização abusiva de expedientes não regulares, fora das leis e das normas. Estes procedimentos contagiam toda a sociedade, que passa a viver uma situação de anomia de processos legais e legítimos, característica do estado de exceção.

O panorama de ausência de regras comuns e legítimas para todos e de uso arbitrário das normas vigentes na sociedade, quando não de seu total esquecimento, produz profundas repercussões na sociedade. A ampliação da arbitrariedade, da brutalidade, do crime, das discriminações, da impunidade, da corrupção, dos privilégios, da violência e da incivilidade são algumas das trágicas consequências que impactam a vida da sociedade, pela violação das regras basilares da democracia, mesmo débil e frágil como a brasileira.

Mas o tema nos obriga a refletir sobre outro grave aspecto da ausência de normas comuns, legais e legítimas, na atual conjuntura brasileira. A supressão, arbitrária e muitas vezes violenta, das regulações sociais cria um nível espantoso de imprevisibilidade para toda a sociedade nas suas mais diversas dimensões. A economia, a política, a cultura, dentre outras, vêm sua possibilidade de previsão se esfarinhar, se dissolver em um mundo que já não tem regras de balizamento coletivo, que não é capaz de delimitar a atuação de agentes institucionais. Sem regras aceitas, claras, consistentes, públicas e vigentes, se impõe o vale tudo, que deixa a sociedade submetida à força dos mais fortes e poderosos. Ou seja, estamos bem próximos à barbárie, que o estado de exceção alimenta e permite.

Por óbvio, não se defende aqui quaisquer regras que nos protejam da anomia social. Existem – e são muitas na história da humanidade e do Brasil – normas que impõem e tentam legitimar perversões sociais.

A escravidão e a desconsideração do negro como ser humano são exemplos dramáticos de regulamentações autoritárias e desumanas vigentes durante longos séculos. As leis petrificam correlações de força para o bem e para o mal. Portanto, não se trata de reivindicar e defender qualquer institucionalidade, lei e norma. Mas aquelas perpassadas pelo compromisso democrático, com a garantia da cidadania e dos direitos.

As normas necessárias para configurar dinâmicas institucionais democráticas, que assegurem a todos deveres e direitos, somente podem nascer em ambientes e processos democráticos, asseguradas liberdades de organização, de pensamento, de expressão, pluralismo e condições equânimes de atuação dos variados agentes em disputa. Apenas nestas circunstâncias podem ser construídas normas e institucionalidades que sirvam para delinear modos de comportamento e conduta institucionais substanciais para consolidar a vida democrática em sociedade.

Da impossibilidade

O desenho traçado do Brasil contemporâneo evoca o tema da impossibilidade. Como acenar alguma previsibilidade em situação tão delicada, gestada pela ruptura democrática, que impôs um clima de vale tudo e que desqualifica as instituições e os comportamentos institucionais esperados? O exercício necessário para realizar qualquer previsão, como a solicitada pela organização do seminário, parece esbarrar na circunstância de anomia social do Brasil de hoje.

As instituições, as condutas e a institucionalidade achincalhadas, desrespeitadas e feridas pelo governo e por setores dominantes da sociedade, colocaram em xeque e até podem interditar qualquer possibilidade de previsibilidade consistente. Ela requer, cabe insistir, legislações aceitas e efetivas, que delimitem horizontes de atuação pactuados e esperados. Isto não significa ausência de liberdade, nem negação de diversidade possível de atuações diferenciadas. Apenas

delimita o campo aceitável socialmente para a ação e o discurso. Assim, existe possibilidade de pluralidade no universo de delimitação e previsibilidade, permitidos pela institucionalidade, construída democraticamente.

Não é esta a circunstância brasileira. Nela predomina o arbítrio, o descaso com as normas e as instituições, quando não ataque a elas, de modo agressivo e fora de quaisquer padrões democráticos e civilizados. Característica comum aos governos pós-golpe, o desdém institucional se acentuou largamente no governo atual, com ameaças cotidianas aos poderes constitucionais, legislativo e judiciário, mesmo com toda condescendência deles com relação aos ataques do executivo à democracia. Situação similar ocorre com relação a instituições da sociedade civil, cotidianamente desrespeitadas. Um exemplo, apenas para ilustrar: levantamentos da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) reiteradamente detectam ataques do presidente à imprensa e aos jornalistas em suas postagens em redes sociais, em pronunciamentos e em entrevistas. Além dos ataques, as mentiras se tornaram cotidianas no exercício da presidência, em uma circunstância que o setor majoritário da grande mídia apoia acintosamente o governo no seu projeto (ultra) neoliberal, ainda que tenha pequenas arestas, causadas em sua maior parte por provocações do próprio presidente.

Como foi dito, a desconsideração com a institucionalidade afeta a capacidade de previsão da sociedade. Este descaso implica no fortalecimento do governo e das elites dominantes. O fortalecimento se dá de modo aleatório, ocasional e sem parâmetros a não ser o recurso ao arbítrio e à violência. A predominância baseada em tais parâmetros também não permite criar alicerces sociais e normativos, pois ela implica exatamente na destruição de parâmetros pela força. Deste modo, o fortalecimento da concentração do poder não aumenta a capacidade de previsão, apenas aniquila algumas possibilidades. Deste modo, a previsibilidade continua em xeque.

Como acenar alguma previsibilidade em situação tão caótica? No

Brasil atual convivem pandemia, maltratada irresponsavelmente pela gestão federal, e pandemônio, conjugação singular de muitas crises sobrepostas.

O agendamento da palavra pandemia parece cotidiano e universal. A pandemia dominou a vida e a transformou com radicalidade. Ela virou agenda pública e privada de todos. Longínqua origem tem a pandemia. Ela provém do grego antigo, reunindo “pan”, que significa tudo, todos, mais “demos”, povo. Diferente da endemia, aumento anormal do número de pessoas contaminadas por uma doença em região determinada, a pandemia se dissemina geograficamente, sai do seu lugar de origem e contamina o mundo. O prefixo “pan”, anteposto a uma palavra, hiperboliza seu significado. O termo se torna onipresente, como hoje acontece com pandemia do novo coronavírus.

Pandemônio, pelo contrário, pelo menos no Brasil, não consegue lugar na cena pública. Poderosas mídias invisibilizam sua visibilidade, apesar da confusão selvagem que produz. Pandemonium tem origem inglesa e literária. O poeta John Milton, no poema épico “Paraíso perdido”, de 1667, inventou a expressão para nomear o centro gestor do inferno. Ele importou as palavras termos gregas “pan” (tudo, todos) e “daimon” (divindade menor, demônio). Pandemonium era o palácio em que se reuniam os demônios sob a presidência de Satã. No século XIX o sentido do termo mudou para “confusão selvagem”. Hoje, em uso corrente, virou sinônimo de “bagunça, caos, desordem”. Antonio Houaiss dicionariza que pandemônio pode ser empregada como associação de pessoas para praticar o mal.

Viajar pela etimologia das palavras traduz sentidos para uma das tarefas mais essenciais da atualidade brasileira: decifrar o país. Entender ódio, desigualdade, autoritarismo, privilégios, escravidão, discriminações, preconceitos, violências, usos das corrupções, negações de direitos, fragilidades das instituições, ataques e debilidades da democracia, extrema-direita no poder etc. Compreender como a tragédia brasileira, histórica e contemporânea, pode conviver paradoxalmente com

biodiversidade, natureza exuberante, paisagens deslumbrantes, diversidade cultural, criatividade, festividades, cordialidade, tolerância, alegria, simpatia e muitas dimensões civilizatórias, que habitam o Brasil e suas contradições.

O complexo enlace entre pandemia e pandemônio sobredetermina, como diria o pensador nada interessante, Louis Althusser, a circunstância brasileira atual. A diabólica conjunção produz uma imensa complexidade para seu conhecimento e seu enfrentamento eficazes. Ela tece uma situação absolutamente singular em termos mundiais. Tal singularidade deveria saltar às consciências de qualquer ser humano capaz de pensar. A combinação perversa de pandemia e pandemônio, ao multiplicar as remissões ao prefixo “pan”, resulta em superlativo caos, em confusão intensamente selvagem, que desafia os brasileiros, sua civilidade e seu futuro.

O singular panorama nacional não deriva apenas das mais de 619 mil mortes (*dado de 31/12/2021*), que colocam o país em segundo lugar na triste estatística da pandemia mundial. O Brasil vive ou sobrevive hoje na pandemia, sem gestão sanitária, sem política de saúde, com ministério militarizado, que boicota todas as medidas médicas preconizadas pela Organização Mundial de Saúde e pelo saber científico. Perspicaz, o Manifesto dos Servidores Federais da Cultura começa com a afirmação de que “vivemos muito mais que uma tragédia sanitária”. Não bastasse o pandemônio na pandemia, muitos outros fatores incidem na exacerbação da confusão selvagem, que agora dilacera o Brasil.

Da inviabilidade

Se o panorama atual acena para a impossibilidade de qualquer previsão mais consistente, as atitudes da gestão Messias Bolsonaro, desde que ele tomou o poder em janeiro de 2019, acenam para a inviabilidade presente e futura do Plano Nacional de Cultura. Todas as atitudes do governo federal apontam nesta direção. Ele busca de

maneira incessante desestabilizar e mesmo destruir a institucionalidade, inclusive do campo da cultura. A extinção do Ministério da Cultura, a rotatividade de secretários e o enfraquecimento da Secretaria Especial de Cultura, órgão menor que substituiu o Ministério da Cultura, são sistemáticos. A Secretaria foi aleatoriamente vinculada ao Ministério da Cidadania e depois, também de modo aleatório, submetida ao Ministério do Turismo. Pela Secretaria em mais de dois anos já passaram cinco Secretários, todos eles desqualificados para o exercício do cargo de responsável pela cultura no país.

A animosidade e o silenciamento da memória dos tempos felizes de existência de políticas culturais se tornam projeto intencional. A cultura e o campo cultural são transformados pela gestão em inimigos públicos. Medidas tomadas procuram asfixiar financeiramente a cultura. A guerra cultural desencadeada pelo governo e por setores aliados, por meio da violência física e simbólica, agride e tenta desestruturar agentes, grupos, comunidades e instituições da cultura. A censura e a asfixia financeira ferem o campo cultural. Tempos sombrios invadem a sociedade e a cultura brasileiras.

Na delicada conjuntura atual, com todo este conjunto de atitudes brutais contra a cultura, suas entidades e seus membros, profissionais e amadores, fica muito difícil imaginar alguma efetiva possibilidade de avaliação sensível do atual PNC, com vigência de 2010 até 2020, e a construção participativa de um novo PNC, que considere as metas conquistadas, as alcançadas parcialmente, aquelas não atendidas, e que seja capaz de atualizá-lo, através do aprimoramento de seus processos de consulta pública, debates, deliberações e priorização de objetivos, metas e ações, bem com melhora os processos de acompanhamento e avaliação do PNC. Tais procedimentos necessários requerem ambiente democrático para serem realizados de modo consistente, inclusive para que seja feita uma avaliação crítica, generosa, livre e rigorosa do PNC vigente. Nenhuma das condições descritas acima está dada na atual conjuntura brasileira. Pelo contrário, todas elas conflitam com

as condições necessárias e tensionam os requisitos mínimos para o desenvolvimento do novo PNC, tão essencial para a cultura no Brasil.

De nada adiantam as propostas encaminhadas de postergações da avaliação do plano atual e da elaboração do novo PNC. Não se trata de eventuais atrasos na execução do plano atual e de planejamento do novo PNC. A atitude protelatória apenas busca esconder o descaso como está sendo tratada a cultura brasileira. A provável persistência da pandemia e do pandemônio no ano de 2021 e as eleições presidenciais de 2022 não viabilizam tempos mais alvissareiros ao necessário ambiente democrático para revigorar o PNC.

Das dúvidas

Os tempos sombrios parecem condenar o Plano Nacional de Cultura ao ostracismo. Ele aparece como algo do passado e sem futuro. As dúvidas sobre seu presente e suas futuras possibilidades afloram com intensidade. O duvidar, mais que navegar certezas, fertiliza e alimenta o ato de pensar. Vilém Flusser, em seu livro *A dúvida*, de modo instigante, apontou o ato de duvidar como vital para o pensamento, para a liberdade e para se opor aos autoritarismos e, podemos acrescentar, ao terraplanismo, ao negacionismo e à mediocridade. A dúvida nos retira da tranquilidade da inexistência de questões e nos arremessa com força rumo à reflexão.

Todos os indicadores sugerem um desfecho mortal para o PNC. Mas, a realidade nunca é tão simples e singela. Ela produz e vive de complexidades. Ela se move por contradições e tensões, muitas vezes de difícil percepção. A aparência imediata das coisas, ideologia na acepção frankfurtiana, como assinala Gabriel Cohn, expõe uma face empobrecida e unilateral da realidade. Ela esconde conflitos e possibilidades latentes que tecem a vida como complexidade. Na circunstância brasileira, a invisibilização da vida ganha um potente aliado. A chamada grande mídia nacional traduz o Brasil à sua maneira

como crimes, escândalos e violência. Traduz as periferias das grandes cidades brasileiras como narcotráfico, violências e crimes. Nada de vida e de cultura. A ideologia esconde as contradições e tensões próprias de toda e qualquer sociedade capitalista, em especial aquelas tão marcadas pela desigualdade e pelos privilégios como a brasileira. Cabe transpor barreiras e aparências, que parecem ser tão sólidas, em delicada busca de lampejos que possam trazer sementes insólitas de outros mundos possíveis.

Questões se impõem: onde se encontram fagulhas do PNC para além de seu paralisante aprisionamento no órgão nacional de cultura? Ele está morto em outros registros, semelhante ao que acontece no governo federal? O PNC desapareceu da/na sociedade? Ele é passado petrificado, sem vida e sem perspectivas? Um olhar atento e cuidadoso sugere mais cuidado em diagnósticos e nas respostas aligeiradas. Necessário, então, esquadrihar os refúgios do PNC na tessitura da sociedade, lembrando que eles não parecem fáceis de serem encontrados.

Dos lampejos

Se o PNC não está totalmente liquidado, cabe investigar onde podemos observar indícios de alguma sobrevivência em tempos tão difíceis e sombrios. Tais fagulhas, por certo, não são exuberantes e de iluminadora visibilidade. Elas se escondem nas trevas do cotidiano, que fabricam os tempos sombrios. Elas surgem de modo tênue, disperso, quase imperceptível. Elas, de modo silencioso e quase invisível, habitam cada luta político-cultural que ocorre hoje no país, pois nelas se encontram muitos conteúdos inscritos no PNC. A mobilização em torno de demandas e temas presentes no PNC é vida, é recordação dele, mesmo sutil, é resquício de sobrevivente que joga garrafas ao mar, apesar do naufrágio, de tudo e de todos os pesares. Resquícios presentes e muitas vezes inconscientes.

O PNC persiste ainda em lugares mais ou menos óbvios, a exemplo dos muitos planos de cultura que ele estimulou a criação, de maneira intencional. Planos estaduais, territoriais, municipais e setoriais de cultura previstos e incentivados como momentos do processo mesmo de construção do PNC. Eles não foram desativados e não são poucos em todas as regiões do Brasil. Quase todos os estados e o Distrito Federal elaboraram planos de cultura. O Ministério da Cultura, em tempos nada sombrios, desenvolveu programa para colaborar e estimular estados e municípios a confeccionarem planos de cultura. Eles encontram-se espalhados pelo Brasil. Vivos, mortos, semivivos e semimortos, os planos perpassam a sociedade brasileira e dão sobrevida ao PNC, como fagulhas.

O Brasil, enquanto república federativa, apesar das agressões oriundas do poder central, possibilita que estados e municípios preservem seus direitos constitucionais de manterem e desenvolverem seus planos de cultura. A vida de cada um deles é sobrevida para o PNC. Cultivar os planos – estaduais, territoriais, distrital, municipais, setoriais – de cultura existentes significa manter viva a chama do PNC.

Necessário um parêntese para afirmar a realidade e a importância da federação, muitas vezes esquecida e desconsiderada em análises realizadas. Não fosse o Brasil ter uma organização institucional federativa a pandemia no país seria bem mais grave. As políticas sanitárias desenvolvidas por estados e/ou municípios minoraram, na medida do possível, os impactos da atuação irresponsável do governo federal. A federação funcionou e salvou muitas vidas de brasileiros.

Criar outros planos acende ainda mais esta chama. Nosso compromisso com todos estes planos torna-se vital para a continuidade do PNC. Simultânea à persistência da sobrevida, hoje nas universidades públicas, federais e/ou estaduais, e nos institutos federais de educação floresce uma movimentação em torno da elaboração de planos de cultura. Estimulados antes pelo programa Mais Cultura nas Universidades, bela parceria entre Ministério da Cultura e Ministério

da Educação, agora estes movimentos dependem cada vez mais de dinâmicas internas, sobredeterminadas pelo agendamento do tema da cultura no atual cenário brasileiro e pela ofensiva da gestão federal contra as universidades públicas e institutos federais. A conexão das mobilizações pró-planos universitários de cultura e o longo processo de construção do PNC pode não ser consciente e direta, mas ela existe em sementes insuspeitas nos imaginários comuns compartilhados, muitas vezes, por ventos improváveis. Os planos universitários de cultura em gestação continuam o PNC, ainda que fora da sua restrita previsão, e lhe dão sobrevida e ânimo. Cada vez que uma universidade ou instituto federal discute e tece de modo coletivo seu plano, ali estão presentes desdobramentos da cultura de formular planos, tão cara ao PNC.

Das sugestões

Os lampejos de alternativas para se tornar mais consistente têm que acolher proposições, sem as quais as alternativas perdem concretude. As sugestões podem se ater a conteúdos, procedimentos e formatos. Essencial que a defesa da existente e da primeira experiência brasileira na formulação e implementação de planos nacionais de cultura seja feita de modo contundente, mas que ela seja crítica, sem idealizações e nostalgias. Para que o experimento inicial tenha desdobramentos substantivos é imprescindível defendê-la, mas de modo crítico, analisando e avaliando seus acertos e erros, para inclusive superar suas limitações. A atitude crítica faz parte imanente da defesa substancial do PNC.

Os procedimentos necessários para a retomada do PNC, em sua nova versão, precisam reafirmar consulta e debate amplos, deliberações em instâncias democráticas, mas o processo de priorização política dos objetivos, metas e ações precisa ser cuidado e ser mais focado para evitar seu número excessivo. Um bom plano supõe um rigoroso diagnóstico e delimitação democrática, mas focada, dos problemas a

serem enfrentados. Tais questões devem não ser setoriais e sim gerais da cultura. Elas devem ser fundamentais, com grande impacto sobre todo campo cultural, e sua superação permitir o avanço no desenvolvimento da cultura. A definição de efetivas prioridades se torna vital para a efetividade do plano em seu período de vigência.

A qualidade de um plano não parece ser dada pela quantidade de áreas e temáticas contempladas, mas pela perspicaz seleção pactuada dos pontos mais vitais a serem enfrentados. Pontos que signifiquem graves entraves ao desenvolvimento da cultura, caso não sejam enfrentados e bem resolvidos. Tentar solucionar todos os problemas no mesmo período temporal e não saber delimitar com precisão as questões essenciais fragiliza qualquer plano, tornando-o inócuo, porque impossível de ser efetivado. O momento de priorização, sendo muito delicado politicamente, dado que é impossível contemplar todos os interesses particulares, apresenta-se como crucial para o sucesso do plano. Assim, o aprimoramento do momento de priorização política merece uma atenção muito especial e um bom tempo para ser bem realizado.

As proposições no âmbito dos conteúdos não tangenciam o horizonte temático. Elas se atêm a algumas orientações gerais. Os conteúdos tratados precisam estar inscritos no horizonte e nos interesses que afetem toda cultura. Acolher demandas setoriais ou territorializadas da cultura deve ser atributo de planos setoriais ou territoriais da cultura. A distinção não parece fácil e simples de ser feita, mas se apresenta como básica para evitar que os planos de cultura se transformem, sem mais, em junção ampla e amorfa de reivindicações setoriais e territoriais, defendidas apenas por suas respectivas corporações, mesmo democráticas e legítimas.

A inclusão de novos planos voltados para novos arranjos setoriais ou territoriais, para além dos atualmente existentes, atualiza os planos de cultura e os torna mais abertos e substantivos. Aos planos nacional, estaduais, distrital, municipais e setoriais necessitam ser incorporados e previstos novos, dentre eles: territoriais (intermunicipais), regionais

(interestaduais, a exemplo do Consórcio Nordeste) e universitários, alargando a própria noção de poder público, para uma visão de estado ampliado.

Nos últimos anos, como assinalado, as universidades públicas, federais e estaduais, e os institutos federais de educação vêm passando por um rico processo de debate e elaboração de planos universitários de cultura. Esta inovadora experiência no Brasil dialoga em certa medida com a existência do PNC, ainda que hoje tais mediações sejam tênues. Uma maior integração entre elas será benéfica tanto para os planos universitários de cultura, quanto para a retomada renovada do PNC. Tais experimentos universitários trazem possíveis contribuições em termos de procedimentos de elaboração, de realização de diagnósticos, de modalidades de debate, de modelos de avaliação etc. Os planos universitários, por sua vez, aprendem com o exemplo anterior de construção do PNC, com seus acertos e seus erros. O movimento que hoje ganha força no âmbito do ensino superior mantém viva a importância de planos e planejamentos para o campo da cultura no Brasil, o que parece inestimável em tempos tão sombrios e de abandono de quaisquer perspectivas de atuação em termos de políticas culturais. As universidades e os institutos federais, apesar das políticas do governo federal de desmonte e de asfixia financeira deles, por terem uma autonomia de gestão, emergem como aliados fundamentais para a manutenção e sobrevivência do desejo de tratar a cultura como tema de planejamento.

Das considerações finais

A solicitação de imaginar os próximos dez anos do PNC não poderia deixar de ser respondida senão pelo acionamento das dificuldades e impasses vividos hoje pelo PNC, bem como pela constatação dos ataques vivenciados na atualidade contra a democracia no Brasil. Agressões que debilitam profundamente a institucionalidade e a capacidade de exercício

confiável de qualquer previsibilidade. A previsibilidade de futuros requer considerar as circunstâncias vividas, os balizamentos democráticos institucionais e legais e as contradições e tensões próprias da sociedade capitalista. A sobrevivência e o futuro do PNC, insisto, depende de todas estas condições e não somente de dinâmicas internas, provenientes de sua conformação. As dinâmicas internas devem ser apreciadas, mas sempre em suas conexões essenciais com os fatores acima indicados.

Pontuar tais questões significa afirmar que o PNC, enquanto efetiva política pública, requer determinadas condições político-culturais ausentes no atual cenário brasileiro. Condições em tudo contraditadas pela cotidiana atuação anticultural do poder executivo nacional. Em tais circunstâncias, o PNC corre risco de morte.

Em resumo, cabe reafirmar com todas as letras que a vida e a sobrevivência do PNC dependem da combinação do contexto social, da institucionalidade vigente, das tensões da sociedade e das dinâmicas intrínsecas. Sem isto ele não pode viver e ser imaginado. Seu presente e seu futuro não são determinados apenas por quaisquer dinâmicas internas, que se pretendam isoladas da cena vivida pela sociedade brasileira. Ela hoje não se mostra nada simpática com a agenda cultural e com a temática das diversidades social e cultural.

Mas a sociedade no capitalismo, mesmo selvagem, excludente e violento como no caso brasileiro, é perpassada por suas inevitáveis contradições e tensões. Elas, invisibilizadas e silenciadas pelos governos e mídia dominantes, se rebelam e florescem. Elas explodem em instantes inesperados e surpreendentes. Elas adquirem potência e mobilizam a cidadania. A mobilização e conquista da lei Aldir Blanc de emergência cultural em plena gestão autoritária, fundamentalista e anticultural de Messias Bolsonaro aponta para as latentes contradições existentes hoje no país.

Alexandre Barbalho indicou a singularidade da politização do campo cultural brasileiro nos anos recentes, em diálogo com as políticas culturais. A guerra contra cultural da gestão Messias Bolsonaro amplia

tal politização por meio das manifestações e das mobilizações em defesa da cultura, agora tendencialmente articuladas com as mais diversas lutas do povo brasileiro contra a destruição das inúmeras políticas públicas e dos direitos sociais. As métricas da politização podem ser muitas e por vezes díspares. Afirmar a politização do campo cultural brasileiro não implica em falar automaticamente em sua capacidade organizativa, que apresenta fragilidades. Mas a politização pode ser expressa em outras modalidades, como a participação individual ou grupal em manifestações em defesa da democracia, cultura, liberdades e civilidade. A politização deve ser compreendida como processo complexo, que mobiliza muitas dimensões, de modo complementar e mesmo contraditório.

Este cenário complexo, ainda que difícil, cheio de potencialidades e fragilidades, recoloca o PNC na agenda pública e pode lhe dar uma nova e criativa vida. Iniciativas como a deste seminário ou como a realização de pesquisas e produção de livros, como a que tive a felicidade de coordenar, mantêm vivo o PNC e espalham sementes para sua retomada criativa, tão necessária para as políticas culturais no país e para o desenvolvimento da democracia e da cultura brasileiras.

Referências

BARBALHO, Alexandre (2017) "Em tempos de crise. O MinC e a politização do campo cultural brasileiro". In: *Políticas Culturais em Revista*. Salvador, 10 (1):23-46, jan./jun.

BENJAMIN, Walter. Tesis de filosofía de la historia. In: *Ensayos escogidos*. Buenos Aires, Sur, 1967, p. 43-52.

COHN, Gabriel. Adorno e a teoria crítica da sociedade. In: COHN, Gabriel (org.). *Theodor Adorno*. São Paulo, Ática, 1986, p.7-30.

FLUSSER, Vilém. *A dúvida*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1999.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Discussão sobre o Plano Nacional de Cultura. In: *Teoria e Debate*. São Paulo (81):48-51, 2009.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Universidade e planos de cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) *Planos de cultura*. Salvador, Edufba, 2019, p.275-296.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). *Planos de cultura*. Salvador, Edufba, 2019.



PLANO NACIONAL DE CULTURA: E OS PRÓXIMOS DEZ ANOS? UMA REFLEXÃO A PARTIR DE CONCEITOS DA TEORIA DO DISCURSO POLÍTICO DE ERNESTO LACLAU E CHANTAL MOUFFE

Eloise Helena Livramento Dellagnelo¹

O dia 21 de maio é uma data muito importante para as políticas públicas culturais no Brasil. Apesar do momento crítico que vivemos, tanto pela pandemia do novo coronavírus pela qual passamos, mas também pela triste situação política a nível federal, a qual tem reflexos significativos nas estruturas administrativas que fazem parte do campo cultural no país, penso ser fundamental marcar os 10 anos da aprovação do Plano Nacional de Cultura com as devidas reflexões que o tema e a área merecem.

Falar sobre as perspectivas para as políticas públicas da cultura no Brasil nesse momento é, sem dúvida, um grande desafio e uma provocação. O desmonte que a área vem sofrendo no nível federal, nos últimos anos, parece indicar um futuro nada promissor para aqueles que pensam e defendem políticas culturais para o país, tanto democráticas como inclusivas. Mas, mesmo assim, acredito que o momento seja bastante oportuno para refletirmos sobre as possibilidades de um futuro mais positivo para a área.

Ainda, antes de realizar essa análise, é importante também destacar o lugar de fala em que me encontro. Sou professora e pesquisadora da área de estudos organizacionais e tive a oportunidade de participar em diferentes posições ou lugares no apoio à construção de Planos Estaduais e Municipais de cultura no país durante os anos de 2011 a 2016. Como professora do Programa de Pós-graduação

¹ Professora titular do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e co-fundadora do grupo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional da UFSC.

em Administração e pesquisadora, coordeno o grupo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e orientei uma série de trabalhos que tem discutido a respeito da organização e mobilização política dos agentes culturais em diferentes contextos, quer seja nacional ou regional.

No campo das recentes políticas públicas culturais no país, atuei como coordenadora executiva do Projeto de Apoio à Elaboração de Planos Estaduais de Cultura, durante os anos de 2011 a 2016, o qual envolveu o apoio a 23 estados da Federação para elaboração de seus planos estaduais de cultura. Ainda relacionado ao campo da cultura, participei como docente e como coordenadora pedagógica em outro importante projeto de extensão também vinculado ao Ministério da Cultura, o Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, coordenado pela profa. Rosimeri Carvalho da Silva. Este projeto foi desenvolvido durante quatro anos, teve uma versão original semipresencial, destinada a gestores públicos e conselheiros municipais de cultura de Porto Alegre, e depois foi oferecido em todo território nacional na modalidade de ensino a distância. Outro destaque a ser feito em relação às atividades de extensão realizadas, refere-se à posição de coordenadora técnica do Projeto de Formação para Elaboração de Planos Municipais de Cultura em EAD, coordenado pelo professor Ernani Coelho da Universidade Federal da Bahia - UFBA, envolvendo aproximadamente 1100 participantes de mais de 300 municípios brasileiros. Essa foi outra iniciativa importante, patrocinada pelo MINC, de significativo impacto na consolidação do Sistema Nacional de Cultura.

Ressalto que essas experiências, além de terem proporcionado um imenso aprendizado sobre o campo das políticas culturais no Brasil, suas virtudes e mazelas, também implicou no amadurecimento e aprofundamento de temas cuja abordagem teórica nos são bastante caras nos estudos organizacionais brasileiros como: institucionalidade das políticas públicas no país e a organização de diferentes grupos sociais que participam nesses processos.

Nesse sentido, a reflexão que pretendo fazer sobre as perspectivas em relação ao Plano Nacional de Cultura e seu futuro vai destacar como elemento central a questão da articulação e mobilização política em torno da construção desse importante elemento do Sistema Nacional de Cultura, além, é claro, da própria estruturação do Sistema.

Esse corte na reflexão a ser feita vem ao encontro daquilo que, com base em Matus (1989), argumentou a profa. Rosimeri Carvalho da Silva no primeiro dia do evento (Seminário Políticas Culturais e Diversidade: 15 anos da Convenção da Unesco e 10 anos do Plano Nacional de Cultura) sobre a importância dos recursos organizativos e políticos que envolvem a construção de Planos.

Esse corte de análise se justifica, apesar de minha origem estar vinculada a uma área cujas perspectivas teóricas e práticas dominantes sejam fundamentalmente técnicas, buscando negar o caráter político da administração e seus instrumentos, uma vez que meu trabalho e, portanto, minha lente se vincula aos estudos organizacionais críticos, os quais buscam desvelar o caráter não neutro e imparcial das práticas de organização e gestão.

Sabe-se que a escolha de toda lente teórica é uma estratégia que utilizamos para analisar qualquer fenômeno ou objeto e, desta forma, não se tem a pretensão de que ela reflita o real, mas que seja um processo de significação daquilo que entendemos como a realidade que queremos entender.

Isto tem implicado em, por exemplo, estarmos direcionando nossas pesquisas a respeito das movimentações no campo das políticas culturais no país, notadamente no estado de Santa Catarina, por lentes teóricas como a Teoria do discurso político de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2015) e discussões sobre democracia radical e agonismo também de Chantal Mouffe. Serviu como base nessa definição uma série de estudos anteriores e atuais que vimos desenvolvendo como aquele sobre as práticas organizativas do coletivo cultural Circuito Fora do Eixo (BARCELLOS, DELLAGNELO e SALLES, 2015, 2017 e

BARCELLOS e DELLAGNELO, 2014) e também do movimento Ponta do Coral 100% Pública (JUSTEN, 2017), mobilização política da comunidade cultural no estado de Santa Catarina nos últimos vinte anos (MATTIA e DELLAGNELO, 2018; MATTIA, 2018), a resistência à elaboração do Plano Estadual de Cultura de Santa Catarina (DELLAGNELO, PEREZ e SILVA, 2013; PEREZ 2013), processos identificatórios na mobilização e organização do Conselho Estadual de Cultura de SC² e a articulação de diferentes grupos frente à ocupação do centro histórico de Florianópolis³. O desenvolvimento destes trabalhos tem lançado mão de diferentes lentes teóricas, mas, a partir da Teoria do Discurso Político, algumas ideias ou conceitos importantes utilizados por Laclau e Mouffe (2015), como contingência, articulação, identificação e cadeia de equivalência, nos parecem muito úteis como lentes para as miradas a serem feitas nessa reflexão.

A questão central que gostaria de enfatizar aqui é a necessidade do aprofundamento na compreensão a respeito do porquê e como os agentes culturais se engajam em determinadas causas. Neste sentido, amparada em Freud (2011), Mouffe (2015) e Laclau (2018), enfatizo que o engajamento de sujeitos em torno de questões coletivas necessita da articulação de demandas particulares que coloque esses sujeitos em conexão. Assim, de acordo com esses autores, a tentativa de articulação e engajamento envolve o colapso das diferenças ou a suspensão temporária das diferenças que caracterizam os sujeitos, ou daqueles aspectos que muitas vezes podem até ferir ou incomodar parte desses próprios sujeitos.

Mesmo em sociedades extremamente individualistas, a necessidade de identificações coletivas jamais é superada, pois ela é condição constitutiva de todos os sujeitos. Essa suspensão temporária

2 Monique Nascimento. Identificações e Narcisismo das Pequenas Diferenças: A Dinâmica da Formação de Identificações entre Membros do Conselho Estadual de Cultura. Projeto de dissertação submetido ao Programa de Pós-graduação em Administração da UFSC. 2019.

3 Aghata Karoliny Ribeiro Gonsalves. Espaço Urbano Dissidente: Articulações Políticas em torno do Centro Leste de Florianópolis. Projeto de dissertação submetido ao Programa de Pós-graduação em Administração da UFSC. 2020.

de diferenças chama-se assim identificação, e ela pode estar relacionada com um líder, uma ideia, uma abstração ou até mesmo ao ódio a uma pessoa ou instituição. Quando esse processo de identificação se dá de maneira coletiva, temos aquilo que Laclau e Mouffe (2015) identificam como a formação de uma cadeia de equivalência.

Tomando, assim, como base esses conceitos, vejo que a tarefa de refletir a respeito das perspectivas em relação aos próximos dez anos do Plano Nacional de Cultura do país implica em se lançar o olhar em duas direções; uma delas para o passado e outra para o presente.

Todo plano é um instrumento de gestão orientador da ação de agentes de qualquer campo social ou de uma organização específica. É muito importante, quando falamos de Planos de Cultura, seja na perspectiva nacional, estadual ou municipal, que estejamos atentos para a dupla dimensão que estes envolvem: uma dimensão técnica e outra política. Assim, podemos também tratá-los sob duas perspectivas, tanto como um produto como um processo. Ambas as dimensões e perspectivas estão profundamente interligadas; não podemos tratar ou entender de um aspecto sem entender sua relação com o outro.

Do ponto de vista técnico, podemos destacar que um plano é composto por diferentes elementos constituintes como análise situacional, diretrizes, metas, estratégias que devem orientar a ação dos atores do campo social ao qual se refere. Quando olhamos o PNC sob essa perspectiva, podemos observar suas características próprias, suas limitações e realizações que não cabe aqui comentar, uma vez que várias importantes análises já foram feitas (RUBIM, 2019; BRASIL, 2018).

Do ponto de vista político, destaco a questão da necessidade de mobilização e sensibilização de diversos atores sociais em sua construção, a qual envolve discussões sobre quem participa do processo, quais os papéis que desempenham, a quais escolhas estão vinculados, por exemplo. Essa é outra lente que nos permite identificar inúmeros atores e performances ocorridas nos 10 anos antes da aprovação do PNC, como também nos anos subsequentes.

Outro aspecto importante a se destacar do ponto de vista técnico e político em qualquer plano e processo de planejamento e também em relação ao PNC, é o fato de que somente a existência de um plano não é suficiente para a construção de políticas públicas. Assim, há que se enfatizar a vinculação do PNC ao Sistema Nacional de Cultura, ao lado de outros elementos constituintes, como órgão gestor de cultura, conselho de políticas culturais, conferências de cultura, sistemas de informações e indicadores culturais e fundo de cultura, todos eles extremamente importantes no desenho de uma grande estruturação desse campo. Muito tempo e esforço foram dispensados, e com razão, na defesa dos fundos de cultura no país. No entanto, cabe ressaltar que somente a existência de recursos financeiros não é suficiente para a efetivação de políticas públicas culturais democráticas e inclusivas. A existência desses elementos do Sistema implica em um conjunto de condições fundamentais para a implementação de qualquer política cultural, ou seja, qualquer elemento, por si só, não dá conta da implementação das políticas públicas que se tem pretendido para o país.

Sem dúvida alguma, naquilo que se refere à estruturação do SNC, podemos observar uma série de avanços, no entanto, as fragilidades também se fizeram e se fazem presentes.

Neste sentido, apesar da avaliação de Barbalho (2014) a respeito da institucionalização do Sistema Nacional do Cultura, dos avanços decorrentes da assinatura por parte dos entes federados de seus termos de adesão ao SNC, e da criação de vários dos seus elementos, conforme apontam Dellagnelo, Salles e Silva (2018), o cumprimento deficiente do monitoramento das metas do Plano Nacional de Cultura, bem como de sua devida revisão, atrelado ao desmonte que a área vem sofrendo por parte do atual governo, nos leva ao importante questionamento acerca das perspectivas do PNC para os próximos 10 anos. Tomando por base uma escala temporal de 10 anos antes da aprovação do Plano Nacional de Cultura pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2010, e dos 10 anos após sua aprovação, observamos que, pelo menos há quatro

anos já temos o enfraquecimento da narrativa envolvendo tanto o Plano quanto o Sistema.

O destaque para essa escala temporal, contudo, nos ajuda a enfatizar duas questões que nos parecem fundamentais para se entender o período positivo envolvendo a construção desses dois importantes elementos da política pública da cultura que tem respaldo na Teoria Política do Discurso mencionada anteriormente: contingências e suspensão de diferenças, aspectos centrais para a mobilização política ocorrida nesse período.

Quando olhamos para o passado (esses 10 anos anteriores e alguns posteriores à aprovação do plano), observamos um conjunto de elementos que aqui chamamos de contingências, como um governo progressista, um ministério comprometido, um legislativo aberto às novas proposições, e a mobilização e o engajamento de diferentes atores do campo cultural em torno de um conjunto de demandas, como a necessidade da construção de uma política cultural de estado e não de governo, o esgotamento das práticas das políticas de balcão, orientando as ações dos órgãos públicos da cultura, a preocupação com políticas culturais inclusivas e a efetivação de processos participativos na construção de políticas públicas da cultura, por exemplo.

A construção do PNC envolveu anos de articulações que ocorreram por meio de conferências, seminários, fóruns, o apoio do Ministério, a constituição e atuação efetiva de um Conselho Nacional de Políticas Culturais. A mobilização de diferentes atores culturais em torno dessas demandas parece ter significado a suspensão das diferenças que caracterizam o campo da cultura, proporcionando o engajamento desses sujeitos em torno de um projeto comum. A construção do Plano implicou, assim, no estabelecimento de determinada convergência, na formação de um conjunto de expectativas de diferentes grupos, criando uma cadeia de equivalência e a junção efetiva de esforços por uma luta comum.

Mais recentemente, outros dois momentos parecem também ser

úteis para utilizarmos esses mesmos parâmetros de análise: o Ocupa MINC em 2017, quando do anúncio por parte do então presidente Michel Temer da intenção de extinguir o Ministério da Cultura e, mais recentemente, durante esse ano de pandemia, observamos a grande mobilização em torno da aprovação de Lei Aldir Blanc, a Lei Emergencial da Cultura. Nesse último episódio vimos a mobilização intensa de agentes culturais públicos e privados e representantes do legislativo em torno de uma lei que significasse o apoio emergencial a artistas e espaços culturais em todo o país. Nessas duas situações, temos novamente contingências presentes, bem como o colapso das diferenças, facilitando o engajamento dos sujeitos em torno de demandas comuns. Mais uma vez, as diferenças são colocadas de lado e a defesa do Ministério e de apoio financeiro para o campo da cultura consegue o engajamento de muitos agentes.

No entanto, todos esses movimentos analisados não foram suficientes para garantir alguma perenidade ou constância nas conquistas obtidas, tanto com a institucionalização do Plano Nacional, do Sistema Nacional (e seus demais elementos), como com a manutenção do Ministério e com a implementação da Lei de Emergência Cultural.

Todas essas experiências parecem ressaltar outro importante aspecto que caracteriza a fragilidade do campo cultural no Brasil, que é a carência de dados, um velho problema que ainda permanece. É muito difícil poder dizer quantos são, quem são e o que fazem como artistas. Poderíamos incluir o desconhecimento a respeito do envolvimento desses sujeitos com a construção de políticas culturais e qual o seu conhecimento sobre administração e políticas públicas, por exemplo.

Em relação a estes últimos aspectos, destaco aqui o trabalho realizado por Canclini, Cruces e Urzteza (2012) em uma grande pesquisa sobre jovens criativos atuantes em setores como artes plásticas, música, livro e literatura e audiovisual no México e na Espanha, no qual, observaram, dentre outros aspectos, o aumento da precariedade nas condições de trabalho e vida desses sujeitos, e o baixo envolvimento político que também os caracteriza.

Me parece interessante, inclusive, incluir esses dois temas nas diversas pesquisas que vêm sendo desenvolvidas em decorrência da pandemia do novo coronavírus e da necessidade de implementação da Lei Aldir Blanc. Acredito que seria muito interessante conhecer essas estatísticas para melhor argumentarmos sobre as dificuldades de mobilização e engajamento dos sujeitos em torno de questões comuns e o colapso das diferenças ou suspensão temporária delas.

É claro que não é fácil falar em engajamento político e reconhecer a necessidade de maior qualificação em administração pública quando a questão da sobrevivência é premente para a maioria dos agentes culturais no país. Mas, o que me parece importante enfatizar aqui é que, se queremos superar essa frágil realidade, é necessário o engajamento político e a defesa pela estruturação do campo em torno de todos os elementos do Sistema e por melhores condições de trabalho. Entendo-as como demandas comuns que implicam na suspensão das diferenças que porventura existam entre esses sujeitos.

Amadurecer significa, assim, reconhecer, de alguma maneira, a existência de um projeto comum, de lutas convergentes e que o enfrentamento desses problemas e o engajamento nessas lutas envolvem o colapso das diferenças que existem entre aqueles que participam desse campo. Isto não quer dizer abandonar as diferenças, tão peculiares ao campo cultural; implica, certamente, em atuar em um campo de luta, um campo de disputas no qual se reconhece a formação de uma fronteira clara entre um **nós x eles**, tão importante, conforme enfatizam Laclau e Mouffe (2015), em qualquer luta contra hegemônica.

Em outros campos, como a educação e a saúde por exemplo, nos quais as profissões têm um outro contexto histórico e um grande reconhecimento social, esse engajamento pode ser mais fácil. Na cultura é diferente, não só pelo reconhecimento social problemático, mas também pela diversidade de linguagens, expressões artísticas, contextos materiais de produção e difusão dos produtos culturais, uma área cuja riqueza da diversidade implica em uma dificuldade maior de

engajamento na construção de processos de identificação. Mas enfatizo aqui que, sem o reconhecimento dessa necessidade, será muito difícil, a meu ver, promover mudanças significativas e duradouras no campo das políticas públicas da cultura no país.

O momento atual de renovação de dois anos do PNC, com vigência até dezembro de 2020 (Medida provisória nº 1012 publicada no Diário Oficial da União em 01/12) pode ser, talvez, propício para esse engajamento.

Barbalho (2014, p. 70), ao falar do Sistema Nacional de Cultura, argumenta a respeito da ocorrência de “um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural.” Neste caso, o autor defende a tese de que “houve em torno do Sistema Nacional de Cultura um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o Ministério da Cultura como agente principal na articulação das diferentes posições de sujeito (BARBALHO, 2014, p. 77). Quem sabe esse processo identificatório, a despeito do apoio do órgão gestor da cultura no país, possa ocorrer na defesa da revisão do PNC.

A Teoria Política do Discurso, trazida para reflexão neste trabalho, é uma teoria da identificação de significantes cujo investimento múltiplo por parte de seus inúmeros atores sociais, ou contestação, permite que se construa articulações que alteram a ordem vigente e apontam para outras possibilidades de ordem hegemônica (LOPES; MENDONÇA; BURITY, 2015).

Referências

BARBALHO, Alexandre. A institucionalização da cultura: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. *Revista Pragmatizes, Revista Latino Americana em Estudos em Cultura*, ano 4, n. 7, setembro 2014.

BARCELLOS, Rebeca de Moraes Ribeiro de; DELLAGNELO, E. H. L. A Teoria Política do Discurso como abordagem para o estudo das organizações de resistência: reflexões sobre o caso do Circuito Fora do Eixo. *Organizações & Sociedade (Online)*, v. 21, p. 405-424, 2014.

BARCELLOS, Rebeca de Moraes Ribeiro de; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SALLES, Helena Kuerten de. Reposicionando Conceitos: a organização Fora dos Eixos. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 54, p. 10, 2017.

_____. Práticas Organizacionais em Organizações de Resistência: o Caso do Circuito Fora do Eixo. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, v. 17, p. 41-80, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e Avaliação Qualitativa das Metas e o Monitoramento do Plano Nacional de Cultura PNC*. Salvador: UFBA, 2018. 256 p.

CANCLINI, Nestor, CRUCES, Francisco e URZTEZA, Maritza. *Jovenes, culturas urbanas y redes digitales: prácticas emergentes en las artes, las editorias y la música*. México: Ariel, 2012.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; PEREZ, F. M.; SILVA, R.C. O fortalecimento do sistema nacional de cultura por meio da construção de planos estaduais de cultura: reflexões a partir de experiências concretas. In: Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura, 2013, São Paulo, SP. *Anais do Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura, 2013*. v. 1. p. 1-15.

DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; SALLES, Helena Kuerten de; SILVA, R. C. O processo de construção do Sistema Nacional de Cultura e a estruturação do campo das Políticas Culturais no Brasil. In: José Marcio Barros; Kátia Costa. (Org.). *Planos Municipais de Cultura: reflexões e experiências*. 1. ed., Belo Horizonte: EdUEMG, 2019, p. 45.

FREUD, Sigmund. Psicologia das Massas e Análise do Eu. In: FREUD, S. *Obras completas – Psicologia das Massas e Análise do Eu e outros textos (1920-1923)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. v.15.

JUSTEN, Carlos Eduardo. Um olhar político sobre o fenômeno organizacional: a organização da resistência do Movimento Ponta do Coral 100% Pública. 2017. 293 p. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical (1987)*. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPq, 2015.

LACLAU, Ernesto. *A Razão Populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

LOPES, A. C.; MEDONÇA, Daniel. BURITY, Joanildo. A. A Contribuição de Hegemonia e estratégia socialista para as ciências humanas e sociais. In: LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical (1987)*. São Paulo: Intermeios, Brasília: CNPq, 2015. p. 7 -32.

MATTIA, Clenia de. Organização Em Movimento: 20 Anos De Confronto Político Do Movimento Cultural Catarinense. 2018. 256 p. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

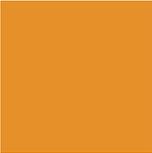
MATTIA, Clenia, DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento. Organização Em Movimento: 20 Anos De Confronto Político Do Movimento Cultural Catarinense. In: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2019, Recife. *Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*, 2019.

MATUS, Carlos. Fundamentos do Planejamento Situacional. In: *Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico*. Rivera, FJU. (Org.). São Paulo/ Rio de Janeiro: Cortez/ABRASCO, 1989: 107-126.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o Político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

PEREZ, Felipe. O processo de resistência a elaboração ao Plano Estadual de Cultura de SC. 2013. *Dissertação (Mestrado em Administração)* - Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). *Planos de Cultura*. Coleção Cult. Salvador: EDUFBA, 2019.



UMA NOVA CULTURA PARA O PLANO NACIONAL DE CULTURA

Guilherme Varella¹

Por ocasião do “Seminário Diversidade Cultural: 15 anos da Convenção da Unesco e 10 anos do Plano Nacional de Cultura”, promovido pelo Centro de Formação e Pesquisa do SESC/SP e pelo Observatório da Diversidade Cultural (ODC), tive a oportunidade de mediar um debate muito interessante sobre os próximos dez anos do Plano Nacional de Cultura (PNC). O debate ocorreu entre os excelentes professores Humberto Cunha Filho (UNIFOR), Albino Rubim (UFBA) e Eloise Dellagnelo (UFSC). O seminário, que aconteceria em maio de 2020, foi carregado pela pandemia para o final do ano, fechamento de novembro. Participaram vários pesquisadores e pesquisadoras dos temas que orbitam (ou penetram) a Convenção da Diversidade Cultural e o PNC, em outras mesas igualmente “virtuais” devido ao distanciamento. A discussão foi extremamente rica, sobretudo pelo momento político que atravessamos. Fomos todos estimulados pelo coordenador do projeto, professor José Márcio Barros (UEMG), a escrever nossas impressões. E cá estamos, e estou, para dividir algumas das reflexões sobre o assunto do encontro.

Este artigo, portanto, e inevitavelmente, reage a algumas provocações da mesa sobre o futuro do PNC, este instrumento fundamental de orientação do Estado na implementação de políticas públicas de cultura no País. Porém, e principalmente, o texto trata de algo

¹ Pesquisador, advogado, gestor cultural e músico. Doutorando em Direito na USP. Foi secretário de Políticas Culturais do Ministério da Cultura (2015-16), quando coordenou o Plano Nacional de Cultura. Atuou como assessor técnico e chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (2013-15). É autor do livro “Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil” (Azougue, 2014). guilherme.varella@usp.br

que já vem me ocupando a mente (de gestor cultural e pesquisador) há algum tempo e que este convite me deu a oportunidade de esmerilhar. É a ideia de que o insucesso no alcance da maioria das metas do Plano Nacional de Cultura, evidente após dez anos de vigência, deve-se, sim, a alguns fatores preponderantes, como a prolixidade e a falta de objetividade do Plano; e a sua desconexão com o instrumento potencialmente responsável pela implementação federativa, o inexistente Sistema Nacional de Cultura (SNC). Todavia, sua ineficácia deve ser compreendida também como resultado da nossa falta de cultura em planos de cultura.

O PNC foi pouco assimilado pelo Estado, em âmbito nacional, especialmente no extinto Ministério da Cultura (MinC). Não se converteu em instrumento concreto de gestão de políticas públicas na área da cultura, impactando pouco nos dispositivos orçamentários, de planejamento público e no cotidiano das instituições. Isso foi determinante para a mitigação das condições políticas e de governança do Plano.

É certo que o PNC obteve grande efetividade em sua formulação, no sentido de importância, pregnância e mobilização social. Revestiu-se, por isso, de considerável legitimidade como projeto social e coletivo. Isso também parece ficar nítido, tendo que ser levado em conta em qualquer análise sobre o êxito do instrumento. O que trago é justamente a inquietação de que, por uma falta de cultura estatal (pública, institucional) em lidar com planos, essa efetividade de formulação não se converteu em eficácia de implementação, passados dez anos de existência do Plano.

Nesse recorte, farei aqui alguns comentários, de maneira mais livre. Em meio a tantas boas análises sobre o assunto, o que me cabe é tratar do tema aliando a perspectiva de gestor, a partir da experiência de coordenação do Plano no Ministério da Cultura, e de pesquisador, para atualizar algumas das reflexões realizadas em pesquisa aprofundada sobre o assunto², ainda na primeira metade de vigência do PNC.

2 O Plano Nacional de Cultura foi objeto da minha dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da USP, no departamento de Direito de Estado, sob o tema: "Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento

O contexto

O seminário teve a felicidade de propor a abordagem cruzada de dois temas: a Convenção da Diversidade Cultural³, de 2005; e o Plano Nacional de Cultura, de 2010. Quinze anos de uma, dez anos do outro. São dois assuntos tratados habitualmente em agendas separadas: política, de pesquisa e de gestão. A felicidade está em afirmar a diversidade como elo programático entre os dois. Algo que de fato existe e que foi importante para além do conteúdo dos documentos orientadores de políticas públicas e referenciais para os direitos culturais. A diversidade foi um motor simbólico fundamental do discurso público do Ministério da Cultura (MinC) naquele período, primeira década dos anos 2000. Algo imprescindível para preparar as condições políticas de alcance de ações e políticas públicas importantes para a cultura naquele começo de século. A ideia de que uma nação se desenvolve a partir de sua cultura e não apesar dela era a tônica política, programática e discursiva da diversidade cultural, a movimentar todo este processo.

Como programa e como narrativa, portanto, a diversidade cultural levou o Brasil a protagonista da Convenção da Diversidade Cultural e foi vetor de ampliação do espectro dos segmentos da cultura na elaboração do PNC. Aqui, a diversidade cultural apresentava-se como uma potência maximizadora, que se abria como plataforma programática, apta a captar e assimilar a infinidade das questões culturais específicas do País. Isso contribuiu sensivelmente para que cada vez mais setores participassem das conferências nacionais e dos processos participativos que culminaram no Plano Nacional de Cultura, na forma da Emenda Constitucional (EC nº 48), em 2005, e da Lei regulamentadora (Lei nº 12.343/10), em 2010.

e condições de eficácia" (2013). Do estudo foi gerado o livro "Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil" (Azougue, 2014). Algumas passagens e pesquisas bibliográficas da publicação serão revisitados nesse artigo, para comentá-los à luz do novo contexto.

3 A Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais teve sua proposta na Unesco em 2001 e foi promulgada pelos seus signatários a partir de 2007. A adoção da Convenção da Diversidade Cultural, como passou a ser comumente chamada, pela Assembleia Geral da Unesco, ocorreu em 20 de outubro de 2005, em Paris. No Brasil, a Convenção foi internalizada com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Decreto Legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006, e com sua promulgação pelo Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007.

A reflexão deste artigo se dá no contexto de encerramento do ciclo de vigência do Plano Nacional de Cultura, que foi de 2 de dezembro de 2010 a 2 de dezembro de 2020. A validade decenal foi estabelecida na Lei nº 12.343/10, que normatizou o que deveria ser atingido pelo Estado no decênio, em especial, as metas e objetivos no campo da cultura. Na semana precisa de encerramento do Plano, a imprensa noticiou que apenas 4 das 53 metas do PNC foram alcançadas⁴. Antes disso, um estudo minucioso realizado pela Universidade Federal da Bahia em 2018 (BRASIL, 2018), por encomenda do Ministério da Cultura, já havia explicitado detalhadamente as condições de cumprimento dessas metas, com base na análise de seus indicadores, e adiantado a dificuldade de atingi-las.

Essa constatação se intuía anos antes, desde o primeiro processo de revisão das metas, iniciado em junho de 2015. Naquele momento, metade da vigência do Plano, iniciou-se um grande esforço de revisar as 53 metas estabelecidas em 2011, a partir de um processo de consulta pública⁵. A necessidade de uma revisão ampla das metas se mostrava imprescindível para tentar lhes dar maior aplicabilidade, otimizando tanto a sua implementação quanto a sua aferição. O esforço foi fundamental e gerou várias consequências positivas no aparato institucional da cultura, como bem apontou o relatório da UFBA (BRASIL, 2018), porém, não evitou o desfecho debilitado das metas ao final de 2020.

Plano Nacional de Cultura: anteparo, mapa, espelho e bússola

Nesse contexto de finalização do ciclo 2010-2020 do Plano

4 <https://oglobo.globo.com/cultura/plano-nacional-de-cultura-atingiu- apenas-4-das-53-metas-em-dez-anos-24781287>

5 As metas do Plano Nacional de Cultura foram estabelecidas pela Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011. Entre setembro e outubro deste ano foi aberta consulta pública na página do Ministério da Cultura (<http://pnc.culturadigital.br/>) para 48 metas inicialmente propostas. Conforme já relatamos (VARELLA, 2014, p. 173), de acordo com o MinC, durante este período, "foram feitas 8.679 visitas ao site por 6.273 pessoas. Foram gerados 488 comentários e mais de 600 contribuições sobre as metas. Além da discussão em cima das metas preestabelecidas, outras 62 novas metas foram sugeridas. Ao final do processo, foram escolhidas 53 metas prioritárias para a realização no período de dez anos de vigência do PNC". Cf.: <http://www.cultura.gov.br/site/2011/10/05/consulta-publica-das-metas-do-pnc-2/>.

Nacional de Cultura, é essencial ir além da leitura isolada acerca do cumprimento das 53 metas. É preciso compreendê-lo em sua totalidade e complexidade, em sua abrangência social, significado político e potencial simbólico. Isso envolve reconhecer outras dimensões que tornam o Plano essencial para a atuação do poder público na área da cultura.

O Plano é o primeiro instrumento de nível nacional que tem previsão constitucional, adentrando o ordenamento através do parágrafo terceiro do artigo 215: "A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público". Acatando Regulamentando esta norma programática, o PNC apresenta-se como uma "lei-quadro" (BUCCI, 2006, p. 13), ao definir amplamente as funções do Estado na execução de uma política nacional de cultura, cuja finalidade precípua é a consecução dos direitos culturais. Ao mesmo tempo, possui força de garantia institucional, como um dispositivo que visa assegurar tais direitos, declarados na Constituição, conferindo-lhes meios de efetivação. (VARELLA, 2014, p. 99-101).

Com essa natureza, o PNC cumpre duas funções primordiais. A primeira é mitigar os efeitos negativos da pulverização normativa da cultura, a condição esparsa e difusa dos seus marcos legais, conformando um instrumento orgânico, que assimila demandas de todas as áreas da cultura. Isso teria o potencial de oferecer uma visão sistêmica dos princípios e normas orientadoras das políticas culturais, a facilitar sua interpretação e aplicação. A segunda função é definir prioridades para a ação estatal, oferecendo, após um massivo debate público que lhe conferiu as bases programáticas, metas prioritárias. Metas que, na realidade, identificam áreas, temas, linguagens, segmentos e processos que deveriam ser eleitos como imprescindíveis, a ponto de merecerem o movimento mais célere da máquina do Estado.

Colocar o "Estado em ação", na citação do clássico título de Jobert e Muller (1987), é basicamente fazer política pública. O

suporte jurídico do PNC, de norma programática constitucional e lei-quadro organizadora, era vocacionado a lhe imprimir o *status* de política de Estado. A expectativa era cabível, pois o Plano continha potencialmente todos os elementos vistos como essenciais para uma plena política pública (objetivos, prioridades, meios, tempo de execução e resultados pretendidos) (Bucci, 2006, p. 45). Analisando-o a partir dos eixos propostos por Maria Paula Dallari Bucci (2006), sua arquitetura jurídico-institucional também apresentava grande potencial de eficácia: um “programa” exaustivo, delineado nos cinco capítulos e no exaustivo Anexo, de 275 ações; uma “ação-coordenação” (medidas de coordenação de ação do Estado e da sociedade civil, nos três níveis federativos, com instrumentos administrativos e de financiamento), desenhada especialmente na conjunção com o Sistema Nacional de Cultura e das metas compartilhadas entre os entes públicos; e um “processo”, série de etapas de execução, envolvendo especialmente o aspecto participativo. Esse último eixo é uma marca exuberante do Plano, distintiva e caracterizadora.

O PNC passou por um processo de estruturação social intenso. Algo evidente quando se retoma seu caminho histórico. A propositura ocorreu em novembro de 2000 na Câmara dos Deputados, sob a forma da PEC 306, de autoria de Gilmar Machado. O projeto de um Plano Nacional foi adotado pelo Ministério da Cultura com empenho efetivo a partir de 2003, de modo a se tornar uma de suas agendas políticas prioritárias – ao lado da diversidade cultural (reafirmando, mais uma vez, o elo que inicialmente demonstramos). Com isso, iniciou-se seu extenso itinerário de debate e pactuação social, até a aprovação da Lei nº 12.343/10.

O trajeto de discussões e as instâncias de elaborações coletivas trouxeram os seguintes marcos de interferência direta no desenvolvimento do Plano, que já chegamos a descrever em outra oportunidade e que merece aqui ser revisitado:

- (i) a Agenda 21 da Cultura (2004), aprovada pelo I Fórum Universal das Culturas, em Porto Alegre;
- (ii) os materiais produzidos pelas Câmaras Setoriais (2004), representativas de vários segmentos artísticos (música, teatro, artes cênicas, cinema, literatura), também incorporados ao texto;
- (iii) as Conferências Nacionais de Cultura, realizadas em 2005 e 2010 (primeira e segunda), cujas resoluções compõem a base das diretrizes hoje constantes na Lei nº 12.343/10. As Conferências reuniram mais de 60 mil pessoas, incluindo gestores de 1158 municípios de 19 estados brasileiros mais o Distrito Federal;
- (iv) o trabalho de compilação de todo o material resultante dos fóruns, incluindo o proveniente do Fórum Nacional de TVs Públicas (2006) e o Seminário Internacional de Diversidade Cultural (2007);
- (v) o Sistema de Informações e Indicadores Culturais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2006);
- (vi) o Suplemento Cultura (2007), da pesquisa de informações básicas municipais do IBGE (Munic);
- (vii) os dois estudos sobre indicadores para as políticas culturais no Brasil, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (2007);
- (viii) a instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), responsável por acompanhar a formulação do PNC (final de 2007);
- (ix) os Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura, abertos a toda a sociedade, e realizados nas capitais e outras cidades de todos os estados do país (2008);
- (x) a abertura da participação pela Internet, com envio de sugestões na fase conclusiva da proposta do PNC (2009)⁶;
- (xi) a consulta pública das metas a serem priorizadas pelo Plano, ocorrida em setembro de 2011. (VARELLA, 2014, p. 143)⁷

Este quadro deixa claro que o “processo” do PNC, em termos de política pública, significou não apenas a construção da sua esfera participativa, mas também a alimentação da sua dimensão programática. Albino Rubim escrevia, em 2008 (p. 61), que essa construção coletiva

6 Com informações do Caderno Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura, de 2009, atualizadas através da página virtual do Ministério da Cultura (www.cultura.gov.br).

7 Lista elaborada pelo autor, com informações do site e documentos do Ministério da Cultura.

permitia “uma escolha potencialmente democrática de um conjunto de demandas e contribuições emanadas da comunidade cultural e da sociedade civil”. A dinâmica alinhava-se ao que Marilena Chauí (2006, p. 138) conceitua como “direito à participação nas decisões de política cultural”. Além de prever as diretrizes para a atuação pública voltada à promoção da vida cultural simbólica, através de dispositivos voltados aos direitos de acesso, produção e preservação culturais, costumo dizer que o PNC, em seu processo de formulação legal, também possibilitou o exercício da “vida cultural política” (VARELLA, 2014, p. 187), que se consagra quando a sociedade participa dos rumos das ações públicas que afetarão os seus direitos enquanto conjunto de cidadãos e cidadãs da cultura.

Na esfera programática, alicerçada na tridimensionalidade da cultura – dimensões simbólica, cidadã e econômica –, o PNC cristalizou formalmente o alargamento conceitual de cultura e, com este movimento, conseguiu ampliar o espectro de grupos, linguagens e segmentos culturais aptos a se tornarem objeto, público e clientes das políticas públicas. Claro que essa grande assimilação, que também foi projetada nas metas (algo que trataremos a seguir), significou uma hipertrofia do PNC. Contudo, essa prolixidade deve ser vista naquele contexto: momento de extrema efervescência política do setor cultural, que demandava ser contemplado, em todas as suas complexidades em diferenciações, no arco de tutela da lei. Como programa na área pública da cultura, o PNC nascia, então, amplo, multissetorial, transversal, denso e prolífico.

E nesse sentido, a despeito de várias desvantagens, que comentarei à frente, algumas características positivas devem ser anotadas: (i) o fato de os destinatários das políticas públicas oriundas do PNC terem sido também seus formuladores e articuladores, e isso lhe dá o caráter de *espelho* do quadro cultural brasileiro da época; (ii) o caráter constitutivo de norma programática, lei-quadro e garantia institucional voltado à ação do Estado que, aliado à capacidade de

receber a diversidade de demandas de todo o espectro da cultura, permite que o PNC seja visto, mais do que uma política pública específica, como um *anteparo* de políticas públicas na área da cultura; (iii) a hiperprogramaticidade do Plano, que, oferecendo-se como um repositório extenso de conteúdos temáticos, princípios, valores, diretrizes e objetivos, serve como *mapa* para ser acionado pelos gestores quando da implementação de políticas culturais setoriais; e (iv) a legitimidade social, advinda do processo participativo de formulação, que garante um norte para o poder público quando se precisar se orientar pelas opções que os próprios setores culturais já discutiram e fizeram – e assim, o PNC pode servir também como *bússola*.

Com isso tudo, com essas boas características e esse potencial claramente apresentado, a pergunta que se pode fazer, e que me faço, é: por quê o PNC não atingiu suas metas, tampouco alcançou satisfatoriamente seus objetivos programáticos? A resposta, parece-me, está em algumas dessas mesmas características, e na potência não ativada advinda delas. Dentre as muitas explicações que podem ser dadas, tratarei de três fatores: as metas do PNC, a desarticulação entre PNC e SNC e a falta de cultura em plano de cultura.

As metas: um veneno-remédio

As metas do PNC surgiram para dar aplicabilidade prática às centenas de demandas e reivindicações do setor cultural presentes em sua elaboração. Tinham também o condão de converter em medidas concretas, aptas a serem executadas pelo Estado, as diretrizes e objetivos programáticos dispostos na Lei nº 12.343/2010. Além disso, cumpriam a função de compartilhar a responsabilidade de execução entre os diferentes atores do Sistema MinC (conjunto de secretarias, órgãos e instituições, da Administração Direta e Indireta, ligados ao Ministério da Cultura) e os entes federativos (União, estados, municípios). Isso seu deu no estabelecimento das 53 metas do Plano Nacional de Cultura.

O documento de análise qualitativa das metas e monitoramento do PNC (BRASIL, 2018), preparado pela UFBA, foi suficientemente esclarecedor na demonstração de alguns fatores que levaram ao não atingimento das metas elencadas. O estudo adotou uma metodologia que classificava as metas como específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com tempo definido. Segundo a análise, 38% das metas, 20 das 53, obtiveram pontuação nos cinco critérios. As demais, tinham deficiência em um ou mais deles.

Alguns autores se debruçaram sobre o processo de revisão das metas, com recortes específicos: participação social (BARROS; SANTOS; MELO, 2019); indicadores (LIMA, 2019); e a própria meta-avaliação do PNC (CANEDO, 2019). Todos, de alguma maneira, tocaram em um ponto importante: o fato de a quantidade de metas ser um reflexo da intensa participação social caracterizadora do processo de elaboração do PNC; e a situação de “esfriamento” participativo no processo das metas nos últimos anos.

Minha reflexão aqui se dá nessa linha. Cheguei a participar ativamente do processo de revisão das metas do Plano, no período em que estive à frente da Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do Ministério da Cultura (março de 2015 a maio de 2016). Nesse período, ao lado da Secretaria Executiva e da Secretaria de Articulação Institucional do MinC, coordenamos o processo de revisão. Mais especificamente, devido à competência da pasta, capitaneamos os trabalhos do GT-MinC, composto de 34 integrantes de todo o Sistema MinC, através da Diretoria de Estudos e Monitoramento e da Coordenação-Geral do PNC. Durante este período, chegamos a publicar o relatório anual de monitoramento⁸ das metas, retroativo, referente ao ano de 2014. Como ação mais importante, conduzimos o processo de consulta pública de revisão das metas, que se deu de setembro de 2015 a fevereiro de 2016.

É importante salientar que o trabalho do MinC naquele momento era o de repactuar as metas com a sociedade. Considerando que as

8 Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2015/12/relat%C3%B3rio-compilado_2%C2%AA-edif%C3%A7%C3%A3o.pdf>

metas herdaram o mesmo caráter participativo que teve a dinâmica de elaboração do PNC como um todo, era necessário que tudo que se relacionasse à sua revisão mantivesse o seu principal componente. Aquele que o qualificou como anteparo e mapa de políticas públicas para o setor: a participação social. Nesta chave era preciso debater publicamente o redimensionamento de objetivos, a reconfiguração dos entes responsáveis, os percentuais almejados, o escopo geral e específico, a redação e outros elementos.

O contexto da participação, contudo, era diferente. A primeira década de 2000 foi marcada por instâncias abrangentes ou contínuas de envolvimento dos segmentos, como conferências, seminários, fóruns e câmaras setoriais. A discussão era presencial e explicitava as disputas políticas e demandas específicas dos setores. Isso se refletiu no texto e nas metas do PNC. No final de 2015, ausentes essas instâncias (uma próxima Conferência Nacional de Cultura era estudada para 2016) e com o cenário político conturbado (meses antes do impeachment da presidenta Dilma Rousseff), a opção foi pela consulta pública das metas apenas de forma virtual, através de plataforma online específica. Como registrou o MinC (2017) e analisaram Barros, Santos e Melo (2019), a consulta contou com cerca de 20 mil visitas, 2 mil votos e 300 contribuições diretas.

Outro processo importante se deu na renovação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), no curso de 2015. Como SPC, estivemos presentes em quase todos os estados (26 dos 27), levando o Plano Nacional de Cultura como pauta para a discussão com os delegados. É importante ficar claro que este não era um trabalho apenas de mobilização para a revisão das metas. Era, sobretudo, uma ação de indução do tema na agenda política do CNPC, para que fosse nela incorporada de forma central, quando da assunção dos mandatos dos(as) conselheiros(as). Nosso objetivo, naquele período do MinC, como tratarei mais adiante, era que o PNC efetivamente se cristalizasse como o programa central a conduzir todos os espaços institucionais

que conformam o MinC. Ter o CNPC nessa empreitada era fundamental. Infelizmente, com a desarticulação do Conselho nos anos seguintes (a partir de 2016), por ação desmobilizadora do próprio MinC, este processo não teve continuidade.

Fazer o MinC incorporar definitivamente as metas do PNC como guia de trabalho. O próprio lançamento da revisão das metas refletia este desejo. Ele foi realizado no dia 1º de setembro de 2015 através de um programa ao vivo na TV NBR, com a participação de absolutamente todos os dirigentes principais dos órgãos do Sistema MinC, cada um tratando da relação das metas com sua área institucional específica de atuação. Havia uma preocupação de fundo com isso: a de que a reestruturação coletiva das metas fosse uma porta de entrada para o PNC nas respectivas instituições.

Em síntese, considerando tudo isso, a constatação cabal e, creio, pacífica no meio da gestão e da pesquisa em cultura é a de que as metas do PNC são muitas, de difícil execução e complicado monitoramento. O número alto de prioridades (53), indica paradoxalmente a ausência de sentido prioritário a determinar ações urgentes e emergentes. É claro que, como já salientamos, a eleição da alta quantidade de metas reproduz a mesma racionalidade do PNC, baseada na ampla assimilação programática dos resultados do processo participativo. Como espelho, na imagem que utilizamos, cumpre um papel de projeção fidedigna das expectativas da imensa diversidade cultural brasileira. Porém, como instrumento prático de execução de ações e políticas públicas, falha pela diluição. Torna evidente a desproporção entre os muitos objetivos e o parco aparato institucional (orçamentário, funcional e administrativo) para concretizá-los. Assim, as metas estipuladas ainda em 2012 são uma espécie de veneno-remédio do PNC: à medida que nutrem e mantêm sadio o principal aspecto constitutivo do Plano – a hiperprogramaticidade oriunda da participação social –, diminuem a sua vitalidade, com uma quantidade de objetivos que restringem as condições de concretização real no corpo cultural brasileiro.

Poucas e bem engendradas metas facilitariam medidas mais cirúrgicas do poder público, aumentando o índice de eficácia do PNC. Como comparação, o Plano Nacional de Educação possui apenas vinte metas.

Nesse sentido, o processo de revisão das metas, bem desenvolvido tecnicamente (BRASIL, 2018, p. 105-106), pode ser visto como uma excelente redução de danos. Cindir, aglutinar, alterar redação, incorporar novos indicadores, alterar percentil de execução satisfatória, tudo isso trouxe à terra um conjunto de proposições distante e suspenso no ar. O não cumprimento das metas, a meu ver, está menos relacionado às dificuldades de aferição e monitoramento (igualmente difíceis) e mais à gênese das metas, marcada pelo gigantismo aspiracional. O PNC caminhou sem um sistema de implementação federativo, mesmo os agentes responsáveis pelas metas sendo de diferentes níveis do Executivo, além de universidades e da própria sociedade civil. Com isso, a viabilidade de execução plena das metas se restringia ainda mais, a ponto de chegar ao fim do ciclo de dez anos com poucas efetivamente atingidas. Um trabalho de priorização estrita nos parece imprescindível para o próximo Plano.

Sistema e Plano em descompasso

A Emenda Constitucional. 71, de 2012, estabeleceu o Sistema Nacional de Cultura (SNC) como adendo ao artigo 216 da Constituição. Uma norma programática cujo sentido de nascimento e existência se liga (ou deveria se ligar) inexoravelmente ao Plano Nacional de Cultura, regulamentado dois anos antes, via Lei nº 12.343/10. A previsão era extremamente positiva, de uma arquitetura de integração federativa da cultura com potencial de implementação de políticas públicas em todo o País, através de um mecanismo de coordenação, colaboração e transmissão financeira. O SNC, contudo, nunca foi regulamentado por lei e, hoje, apesar das adesões voluntárias dos municípios e estados,

não há qualquer política pública desenvolvida com base na engenharia institucional que ele propõe que se estabeleça. Na prática, o SNC não existe.

É claro que alguns autores, como Cunha Filho (2010, p. 93) defendem que um sistema nacional de cultura já exista, camuflado nas leis, órgãos e atividades estruturados institucionalmente na gestão pública da cultura. No entanto, esse conjunto de estruturas institucionais não possui uma ligação orgânica, não tem um sentido sistêmico e não é operado coordenadamente com base em um norte programático. Por isso, ainda que possa existir “um” sistema nacional de cultura (em sentido amplo), não há “o” Sistema Nacional de Cultura (em sentido estrito), pois sua existência denota justamente organicidade, sistematização e programaticidade.

O Plano Nacional de Cultura, para produzir efeitos plenamente, reivindica essas características do Sistema. Sem elas, PNC e SNC ficam em dois ritmos diferentes, descompassados. Acredito que essa desconexão foi determinante para a redução das condições de eficácia do Plano.

Vejamos o que diz a Constituição, no texto incluído em 2012:

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

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: *[com grifos nossos]*

E, agora, a Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010), em seu artigo terceiro (ano de 2010):

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura – SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil. [com grifos nossos]

Fica evidente que o desejo do legislador era a interpretação e aplicação integradas dessas duas normas. De forma dirigente, na esfera das políticas públicas, o que se deduz é a necessária simbiose dos dois dispositivos, Plano e Sistema, em um ideal de sincronicidade e interdependência de suas operações. Como não existe sistema sem ser programado, o que se extrai dessa conexão legal é: o PNC gera o programa do SNC, cujo sentido de existência é executá-lo, a fim de gerar políticas culturais estruturantes, comungadas e coordenadas federativamente, com controle, escala, capilaridade, perenidade e alcance. No limite, os objetivos programáticos do PNC são os objetivos operacionais do SNC. Ou deveriam ser.

A não regulamentação específica do SNC para ser operador federativo do PNC dissolveu a “sustentabilidade jurídico-política” (BUCCI, 2006, p. 27) que este aparato institucional propunha. Nas metas do Plano, por exemplo, isso se evidenciou na falta de instrumentos capazes de coordenar, cobrar e avaliar ações que eram de responsabilidade compartilhada entre os entes federados e outros órgãos federais. Nesses casos, o atingimento das metas nunca seria possível apenas com a atuação do Ministério da Cultura.

No tocante ao financiamento, a desconexão agravou o já complicado quadro orçamentário em que se situou o PNC, durante toda a sua existência. O principal plano norteador das políticas culturais do País nunca possuiu orçamento “amarrado”, com previsões orçamentárias proporcionais à ambição de suas metas. A desproporção entre meios e fins, como já ressaltamos, foi uma marca do PNC.

Este quadro se complicou com a ausência de uma regulamentação eficiente do SNC, a fim de permitir, por exemplo, a chamada “transferência fundo a fundo” – o repasse programado de recursos em cascata entre

os entes federativos (União, estados e municípios). Isso traria condições de conjugação de esforços entre estados, municípios e União, para alcançar objetivos comuns, muitos deles certamente dispostos nas metas do Plano. Além disso, otimizaria o Fundo Nacional de Cultura (FNC), como a principal reserva de recursos para as próprias ações do MinC e para os demais fundos: municipais, estaduais e, eventualmente, setoriais. Caso isso se concretizasse, o FNC sairia da posição de coadjuvante do financiamento público da cultura, deixaria sua função de apêndice financeiro das áreas do Sistema MinC e ganharia um planejamento orçamentário mais estratégico e direcionado a políticas públicas estruturantes.

É claro que não podemos nos esquecer do empenho do Ministério da Cultura em constituir o Sistema Nacional de Cultura. Foi um esforço político e formal que deve ser valorizado. A intentona gerou impactos positivos nas estruturas institucionais da cultura Brasil afora. No entanto, isso pouco significou na conjunção real entre PNC e SNC, na conexão necessária entre os dois para a obtenção de todas as potencialidades de planejamento e gestão possíveis. Falamos sobre isso em outra oportunidade:

"a despeito da ausência de uma lei regulamentadora, o Ministério da Cultura passou a tentar viabilizar politicamente a estrutura do Sistema Nacional de Cultura através da adesão voluntária entre os entes. Este processo ocorreu parcialmente, contando com a adesão de 26 estados da Federação e cerca de 2500 municípios⁹. No entanto, constata-se que a adesão se deu apenas no plano formal, significando pouco no sentido de repartição programática de responsabilidades nas políticas públicas. O que se buscou foi o estímulo à criação de algumas estruturas presentes na norma constitucional, notadamente conselhos, planos e fundos estaduais e municipais. Tanto foi assim que um mote discursivo adotado pelo MinC durante essa empreitada foi de que o Sistema seria o "CPF" da cultura (Conselho, Plano e Fundo). Sem lastro em um programa de ação consistente, já que houve pouca articulação com o Plano Nacional de Cultura, a hipótese é a de que o sistema não tenha sido devidamente "programado", como todo sistema deve ser,

9 Números do MinC em 2014.

deixando de apresentar soluções para o arranjo de articulação administrativa, a divisão racional de temas, áreas e programas, tampouco para uma dinâmica consistente e legalmente aceita de repasse de recursos.

Na prática, houve o alicerce de uma arquitetura vazia, tanto do ponto de vista normativo-regulatório – não se criou uma lei dispondo os mecanismos reais de sustentação jurídico-institucional do sistema; quanto do ponto de vista político-programático – a tentativa de implementação estrutural do sistema, pelo trabalho de estímulo à adesão federativa, foi ação e decisão políticas que não se converteram em institucionalidade tampouco em programa capazes de sustentar uma lógica sistêmica de movimentação do Estado na estrutura federalista." (VARELLA, 2018)

O caminho político-discursivo e de gestão do SNC, apontado acima, foi apartado da trajetória de discussão programática do PNC. As vias sempre foram distintas no manejo dos dois instrumentos pelo MinC, com alguns pontos de cruzamento que nunca chegaram a pavimentar uma robusta conexão viária. No Ministério da Cultura, o Sistema foi conduzido durante anos pela Secretaria de Articulação Institucional (SAI), enquanto o Plano era capitaneado pela Secretaria de Políticas Culturais. Imperativos administrativos e políticos podem ter justificado essa decisão (e manutenção), imagino: estamos tratando de duas gigantescas máquinas de operação. No entanto, a baixa retroalimentação entre as duas ferramentas foi fatal para a ineficácia recíproca. No período em que estivemos à frente do MinC essa cisão permaneceu.

Um último elemento importante de análise, dentre tantos outros que poderíamos elencar, relaciona-se com a complexidade do setor cultural como objeto de manejo do Estado. A cultura brasileira possui uma enorme diversidade de expressões, o que em si já torna o espectro de ação pública muito expandido. Soma-se a isso a multiplicidade de demandas, que requerem intervenções estatais específicas, de cada área cultural: fomento, criação, circulação, difusão, gestão de acervos, proteção do patrimônio (material e imaterial), infraestrutura, economia digital, entre tantas outras. Isso tudo num país de dimensões continentais

e muitas disparidades regionais. Acrescente-se que é um setor que opera com muita transversalidade entre linguagens e segmentos, tem complexa organização social e é altamente desinstitucionalizado. Isso tudo já seria suficiente para justificar arranjo institucional que garantisse um sofisticado sistema de operação nacional das políticas públicas.

No entanto, a ele (ou em sua decorrência) se soma outro elemento: a fato de que grande parte dos serviços culturais é realizado pela própria sociedade civil, com seus recursos e espaços. Assim, o SNC não pode ser um sistema a operacionalizar apenas os serviços oferecidos pelos poderes públicos. Deve ser uma arquitetura capaz de apoiar, financiar, induzir, regular e promover as ações privadas, que possuem um inegável caráter público. Ações dos coletivos, grupos, universidades, pontos de cultura, espaços quilombolas, terreiros, associações, cooperativas, dentre tantas outras formas de organização. Muitas das metas do PNC contam com essa dinâmica para serem satisfeitas. Uma dinâmica assaz complexa, que não será reconhecida, atendida e estimulada sem sua devida conjugação do Plano com um SNC apto a alcançar esta esfera.

Em suma, e na prática, o que se evidencia, do ponto de vista normativo, é a ineficácia de dois enunciados constitucionais, e, sob o prisma da política pública, o descompasso completo entre duas políticas potencialmente estruturantes, porém inefetivas e inacabadas.

Uma nova cultura para o Plano Nacional de Cultura

“Formular políticas culturais é fazer cultura”. A afirmação é de Gilberto Gil (2003, p. 11), em um dos seus primeiros discursos como Ministro da Cultura, . A frase é valiosa para sintetizar um processo importante de redimensionamento do papel do Estado que se instituía. Uma nova compreensão de cultura era abraçada pelo Ministério da Cultura naquele momento e isso traria um impacto sensível, não apenas na formulação e implementação de políticas públicas para os segmentos culturais brasileiros. A ideia-força propunha uma transformação na própria

concepção de cultura para o Estado, no seu comportamento perante os processos e expressões culturais, na sua postura administrativa e gerencial direcionada ao setor. O ministro propunha uma nova forma de ver e se relacionar com o seu objeto de trabalho, a cultura. Propunha uma nova cultura institucional para trabalhar com a cultura brasileira. Uma nova cultura de política cultural.

Em nosso entendimento (BRANT; VARELLA, 2020, p. 528-530), essa nova forma de fazer cultural alçava a cultura à condição de objeto efetivo de políticas públicas, sendo estas os principais mecanismos para a concretização dos direitos culturais. Defendemos que essa nova etapa histórica das políticas culturais brasileiras se assentou em três paradigmas: (i) o alargamento conceitual de cultura, deixando de priorizar apenas as linguagens artísticas e setores tradicionais, para abarcar um amplo espectro da diversidade cultural brasileira; (ii) redefinição do “interlocutor” do Ministério da Cultura, ampliando dos realizadores artísticos e culturais para contemplar também o público e os consumidores da cultura; (iii) a assimilação da participação social como elemento fundamental na elaboração das políticas culturais.

O trabalho do Ministério da Cultura, com Gilberto Gil e depois com Juca Ferreira, na primeira década dos anos 2000, foi exitoso em várias ações, apoiando-se nesses novos paradigmas. A estes se somava um alicerce programático que também se tornou emblemático (e hoje já clássico) e serviu de sustentação para toda a política nacional de cultura a ser implementada. Era a visão tridimensional da cultura, que a tomava em sua dimensão cidadã, econômica e simbólica.

Nesse quadro, a nova cultura política do MinC, a que nos referimos, abastecia-se, portanto, de um base programática inovadora e de uma narrativa política consistente e estimulante. Vários programas e políticas se consolidaram nessas circunstâncias, como o Cultura Viva (programa dos pontos de cultura), os editais de financiamento das culturas populares e tradicionais, a agenda da diversidade, as ações da inaugurada Cultura Digital, a política de participação social

institucionalizada – com as conferências, câmaras setoriais, colegiados, Conselho Nacional de Política Cultural, seminários e afins –, dentre várias outras.

Podemos dizer que a construção do Plano Nacional de Cultura se insere nesse contexto. Seu processo de formulação, debate e normatização foi alimentado por esses novos paradigmas de política cultural e foi ilustrativo de uma nova cultura política, que priorizava as políticas públicas voltadas à consecução dos direitos culturais.

Porém, e aqui está o ponto de reflexão que queria alcançar, se em seu processo de formulação o PNC refletiu (e refletia) essa nova cultura, o mesmo não se pode dizer de seu processo de implementação. Como hipótese, devemos aprofundar o quanto a ineficácia do PNC foi causada também pela falta de cultura institucional em gerir a cultura a partir de um plano de cultura. A investigação é sobre como as instituições culturais públicas, no nível do Executivo Federal, de fato abraçaram o PNC, com suas metas, e o converteram em instrumento de planejamento e execução. A pretensão não é, obviamente, exaurir essa investigação, mas apenas “cutucá-la”. O que farei trazendo meu olhar pessoal, a partir da experiência como gestor do MinC. São comentários baseados na recepção que tínhamos quando do processo de sensibilização dos órgãos do MinC acerca da assimilação do Plano Nacional de Cultura.

Entre 2015 e maio de 2016, a Secretaria de Políticas Culturais do MinC esteve fortemente empenhada no processo de “persuasão” do Sistema MinC sobre a centralidade do PNC. A palavra “persuasão” vem entre aspas por vários motivos. Naturalmente, todos os gestores do Ministério estavam cientes da obrigação formal de cumprimento do Plano Nacional de Cultura, logo, não era necessário um convencimento, digamos, jurídico ou legal. Igualmente, quase todos os órgãos do Sistema MinC¹⁰ (secretarias e entidades vinculadas) eram implicados

¹⁰ Naquele período (2015-2016), faziam parte do chamado Sistema MinC, pela Administração Direta, as seguintes secretarias: Secretaria Executiva (SE), Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC), Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e a Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural (SEFAC), esta última em processo de formalização. Na Administração Indireta, faziam parte as seguintes entidades vinculadas: Agência Nacional de Cinema (Ancine), Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Biblioteca Nacional (FBN), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Nacional das Artes (FUNARTE) e Fundação Cultural Palmares (FCP).

no Plano, como responsáveis diretos ou corresponsáveis por metas, o que tornava dispensável convencê-los da necessidade de atuar. Por fim, todas as áreas eram vinculadas ao Grupo de Trabalho do PNC, com servidores dedicados a debater cada passo do processo das metas e do Plano como um todo com a equipe da SPC, levando as informações e demandas para suas respectivas equipes e chefias. Ou seja, havia um diálogo funcional e administrativo que afastava qualquer hipótese de imposição artificial, hierárquica ou alienígena do tema.

É importante frisar e repetir aqui algo que os pesquisadores da UFBA (BRASIL 2018) e outros que se debruçaram sobre o assunto também constataram: o trabalho realizado pelos servidores que conduziram o GT e todo o processo de revisão das metas foi tecnicamente muito qualificado. E a participação dos demais servidores do sistema foi igualmente rica, com debates extremamente construtivos para a geração das propostas de alteração das metas.

A persuasão a que me refiro aqui, para justificar as aspas, relaciona-se a uma dimensão mais profunda. Trata-se de convencer os órgãos e gestores a assimilarem uma cultura institucional e de trabalho baseada no Plano Nacional de Cultura. Sendo um instrumento novo, inédito e recente (a Lei nº 12.343 era de 2010 e as metas de 2011), com o nível de complexidade, abrangência e tecnicidade que possuía, o PNC só seria exitoso se fosse absorvido com absoluta prioridade e centralidade no cotidiano das instituições. Não sendo uma política pública em si, *stricto sensu*, mas um anteparo para políticas públicas de todos os temas, o PNC poderia ser introjetado no dia a dia da gestão cultural como um facilitador, um catalisador de processos de formulação de ações, programas e políticas. E era assim que defendíamos que fosse tratado: como meio, como instrumento de trabalho, a proporcionar o ferramental e as diretrizes para as áreas fins.

O trabalho era árduo, pois esta cultura não existia. E um tratamento prioritário ao Plano não seria garantido por imposição superior ou por simples ordem do Ministro. Isso só seria possível com

uma mudança de mentalidade que se refletisse no próprio planejamento das áreas. Propúnhamos uma nova cultura de relação com o PNC, que invertesse a lógica até então dominante. Para que o Plano obtivesse sucesso era preciso que qualquer ação das áreas tivesse o Plano como ponto de partida e como ponto de chegada. Considerando-o como mapa e bússola, isso era possível. Assim, o ideal é que um princípio, um objetivo programático amplo e uma diretriz do Plano estimulassem uma ação, programa, projeto ou política de cada área específica. As metas deveriam ser a via expressa da gestão, já que refletem o próprio quadro de prioridades elencado pela sociedade. Se formulada nesses termos, a medida tomada pela gestão ampliaria suas chances de acerto programático e legitimidade social e, ao fim, acabaria por cumprir uma meta do Plano ou um direito cultural por ele assegurado.

Obviamente, esse raciocínio se dá em tese e, todos sabemos, o exercício da gestão cultural, e sua bem-aventurança, depende de muitas variantes de ordem política. Porém, o que se pretendia era, antes, a mudança de postura, comportamento e mentalidade dos dirigentes e gestores, para gerar a internalização profunda do Plano. Depois, as condições de planejamento e execução das ações seriam disputadas, com o cumprimento efetivo do Plano sendo uma decorrência da capacidade político-administrativa de realização de cada área.

Nesse sentido, havia algo imprescindível para que essa mudança de paradigma ocorresse. Era preciso que o planejamento geral do Ministério da Cultura partisse do PNC. Só assim as áreas poderiam refletir em suas agendas específicas as prioridades gerais que fossem nele baseadas. Dessa forma, pela primeira vez, o MinC conduziu três de suas principais discussões de planejamento com base no Plano Nacional de Cultura e, especialmente, em suas metas: o planejamento estratégico, que levou à formulação do “Plano MinC”; o Planejamento Plurianual (PPA); e planejamento orçamentário baseados no Plano Nacional de Cultura. O Relatório de Gestão – Ano 2015, da Secretaria Executiva (2016), coordenada por João Brant, responsável por capitanear os processos, deixou isso claro:

"Pela primeira vez, o Ministério da Cultura utilizou o plano setorial, o Plano Nacional de Cultura (PNC), norma constitucional regulamentada pela Lei 12.343/10, que estipula eixos, diretrizes e objetivos para a consecução das políticas públicas de Cultura para o período de 10 anos (2010- 2020), para balizar e elaborar o Programa Temático 2027 do Plano Plurianual (PPA), ciclo 2016-2019: "Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento".

Sob essa perspectiva, a gestão atual do MinC reconhece o caráter estratégico da Cultura na retomada das condições para um novo ciclo de desenvolvimento do país, integrada com praticamente todas as grandes agendas atuais: desenvolvimento econômico sustentável, direitos sociais, educação de qualidade e fortalecimento da participação social.

Essa base conceitual orientou o processo de elaboração do PPA 2016-2019, oportunidade em que a gestão do MinC pode investir todos os esforços no alinhamento entre as dimensões tático-operacional e a estratégica do planejamento, ou seja, entre o conjunto de iniciativas, realizações e o investimento dos correspondentes recursos às metas estabelecidas para o PPA e para o PNC, resguardando centralidade ao objeto das políticas, inclusive no bojo dos instrumentos de gestão pública." (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016, p. 29) [com grifos nossos]

Com relação ao orçamento, o Ministério também iniciou uma tentativa de direcionar o Fundo Nacional de Cultura, ainda que com poucos recursos comparativamente ao orçamento direto, para gerar condições de cumprimento de metas. Em 2015, o quadro orçamentário do FNC já demonstrava essa intenção, conforme o quadro e a explicação a seguir:

| Quantidade de projetos por meta | Metas indicadas pelas unidades | Metas analisadas pela Secretaria de Políticas Culturais | | |
|--|--------------------------------|---|--------------------------------|-----------------------------|
| | | Metas PNC (relações diretas) | Metas PNC (relações indiretas) | Total de metas aos projetos |
| Projetos relacionados ao PNC | 66 | 64 (91%) | 27 | 91 |
| Não relacionados a nenhuma meta | 4 | 4 (6%) | - | 4 |
| Não foi possível analisar o projeto por conta de descrição | - | 2 (3%) | - | 2 |

Fonte: Ministério da Cultura, março de 2016.

“Foram aprovados 70 projetos no FNC, desses 91% tinham relação direta com alguma meta do PNC. Além disso, não foi possível analisar as metas vinculadas a 3% dos projetos, por conta da descrição, e 6% não tinham relação com o PNC.

A partir da análise da execução das metas do PNC foi possível aferir que, em 2015, o Sistema MinC investiu em ações voltadas ao estímulo da criação e ao fortalecimento da produção e da difusão cultural e artística, bem como a produção, preservação e difusão do conhecimento constitutivo da cultura brasileira e ao fortalecimento das políticas de Cultura e Educação e de formação artística e cultural.” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016, p. 181)

Fica evidente, portanto, a tentativa do Ministério da Cultura, naquele período, de fazer com que também a fase de implementação do PNC fosse pautada por uma nova cultura institucional. Havia limitações nas próprias instituições, óbices financeiros e entraves políticos. Isso deve ser levado em conta e até ser objeto de aprofundamento em pesquisas que se debrucem sobre o tema. O que o Plano requeria era justamente a implantação e a continuidade dessa cultura de se planejar com base em um plano de cultura.

Ocorre que o grande golpe sofrido pela cultura nos anos que se seguiram foi capaz não apenas de interromper este trabalho institucional em curso. Foi além. Promoveu uma verdadeira derrocada do Ministério da Cultura e de todas as políticas que tinham caráter estratégico e estruturante, como foi o caso do PNC. Para ele, especificamente, o enfraquecimento institucional do *locus* de desenvolvimento do trabalho, a interrupção e a desintegração das áreas, o enfraquecimento funcional, a dissolução do trabalho do Minc como sistema, tudo isso foi fatal para que o Plano chegasse em 2020 com baixa viabilização. E isso é emblemático, pois se trata do principal mecanismo de planejamento de políticas culturais do País. Anulá-lo, do ponto de vista da política pública, significa retirar as condições para o próprio desenvolvimento da cultura. Desmontar o Plano está no centro do Estado anticultural que se implantou no Brasil nos últimos anos.

Conclusão: um Plano Nacional de Cultura em um Estado anticultural?

Em sua exposição no Seminário que motivou esta publicação, Albino Rubim disse que é impossível traçar qualquer previsão sobre o que será do PNC no cenário catastrófico em que a cultura se encontra hoje. Segundo ele, é preciso antes enfrentar a conjuntura política tenebrosa em que estamos, com uma gestão autoritária e antirrepublicana no Governo Federal, para, só assim, encontrar saídas para todas as crises que vivemos, sendo a crise da cultura uma das maiores. Concordo com Rubim e creio que esta reflexão final traz o que é mais alarmante e importante do debate, precedendo, assim, em importância de resolução, as análises técnicas e políticas anteriores. Por isso, ela conclui, com o estarrecimento necessário, este texto.

A preocupação que trouxemos, para além das dificuldades intrínsecas ao Plano (as metas excessivas e de difícil execução, a ausência de um Sistema que o opere e os desdobramentos todos), foi a falta de cultura institucional para se planejar e executar políticas culturais a partir de um plano de cultura. No entanto, no gravíssimo cenário atual, a preocupação nem alcança este estágio. Ela é anterior e mais aterrorizante. O que nos deve deixar perplexos é como conseguir desenvolver políticas públicas de cultura em um País cujo governo nega, desmonta e violenta o setor cultural.

Temos chamado a forma de operação do Estado na área cultural, implementada pelo governo Jair Bolsonaro a partir de janeiro de 2019, de "Estado anticultural" (BRANT; VARELLA, 2020). Estado anticultural em antítese ao que o constitucionalista Peter Häberle defende como o Estado moderno, do bem-estar social, estruturado com base em princípios e valores, como a democracia, o pluralismo, a liberdade de expressão e o respeito à dignidade humana. Por estes princípios e valores estarem na ordem simbólica da cultura e se assentarem nos ordenamentos dos países por herança e desenvolvimento cultural, Häberle chama este Estado de "Estado de Cultura" (Häberle, 2000, p.

73). Um Estado anticultural seria aquele que se firma combatendo estes princípios e valores culturais e, num recorte específico, dispara contra o próprio universo da cultura. Ainda que atributos desta forma de operação estatal advenham desde o Golpe de maio de 2016 (impeachment da Presidenta Dilma Rousseff), o Estado anticultural se firma na gestão Bolsonaro.

O Estado anticultural de Bolsonaro tem se caracterizado pelo desmonte do aparato institucional e público da cultura. Com ele, vão sendo paulatinamente minadas as condições de realização de políticas públicas voltadas aos segmentos e linguagens, indispensáveis para a concretização dos direitos culturais. As ações de desmonte vão desde medidas de dissoluções das instituições, cujo emblema maior foi a extinção¹¹ do próprio Ministério da Cultura, em janeiro de 2019, até a censura e a perseguição à classe artística.

Podemos citar alguns exemplos. Ocorre a passos largos o aparelhamento ideológico das entidades vinculadas (como Iphan, Ibram, Ancine), com a remoção de técnicos especializados em políticas estruturantes, como a de patrimônio e a indústria audiovisual. O orçamento de todos os órgãos do MinC tem sido estrangulado, gerando o desaparecimento de programas de alcance em todo o território nacional, como o Cultura Viva. Os casos de censura¹² artística têm crescido vertiginosamente, através de cerceamento direto de obras com crítica política, religiosa ou moral, especialmente por financiadores públicos, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás e Correios. As instâncias de participação social, como fóruns, conselhos e espaços de consulta pública, foram completamente desmontadas (as que permaneceram, como o CNPC, tornaram-se protocolares). O corte orçamentário foi abissal: o orçamento previsto para 2020, na casa dos R\$ 450 milhões, representa o patamar de recursos que o MinC tinha

11 O Ministério da Cultura foi extinto em janeiro de 2019, por meio do Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019, que o transformou em Secretaria Especial de Cultura, ligada ao Ministério da Cidadania. Em novembro do mesmo ano, a Secretaria foi transferida para o Ministério do Turismo.

12 O Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT) tem feito um amplo levantamento da agenda de restrições às liberdades, que inclui a censura às expressões artísticas e culturais: <https://agendadeemergencia.laut.org.br/linhas-tematicas/o-desmonte-da-cultura-brasileira/>

em 2003. A extinção do MinC tem gerado o desamparo da estrutura institucional da cultura nos três níveis federativos e o abandono de ações que dependiam da coordenação entre eles. Para terminar estes poucos exemplos, a agora Secretaria Especial de Cultura interrompeu (direta ou indiretamente, por sufocamento administrativo, funcional ou financeiro) todas as políticas estruturantes, sistêmicas e de longo prazo, sendo os casos mais ilustrativos o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, tema de nossa discussão.

A pandemia de Covid-19, que assolou o mundo todo em 2020 e cuja gravidade o governo Bolsonaro tem negado, trouxe impactos negativos meteóricos ao setor cultural brasileiro, com consequências a serem sentidas ainda por muitos anos. A recuperação da cultura será lenta e difícil. A pandemia trouxe uma crise sobre crise para o setor cultural. Antes, pela ação destrutiva que o governo já vinha tendo desde 2016, a área cultural enfrentava uma crise de oferta, no sentido de que foram sendo gradativamente extirpadas as condições de criação, produção e circulação, especialmente nos segmentos menos estruturados e institucionalizados. Agora, à crise de oferta se soma a crise de demanda, pois o isolamento social e o fechamento dos estabelecimentos culturais, todas ações necessárias para a prevenção do coronavírus, fizeram com que o consumo e a fruição pública da cultura, em segmentos que dependiam de público e bilheteria, fossem prejudicados. Nesse cenário caótico, não há plano do governo para a recuperação da cultura. O plano que se mantém é a continuidade do desmantelamento.

Nesse cenário desolador, a Secretaria Especial da Cultura prorrogou por mais dois anos o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura, por meio da Medida Provisória nº 1.102, de 1º de dezembro de 2020. Menos mal. Uma sobrevida. Simplesmente interromper o PNC, sem nenhuma proposição em seu lugar, seria outro vácuo trágico para a cultura brasileira. Ganhamos um tempo para, nos próximos dois anos, pensar alternativas políticas de lançamento das bases de um novo Plano.

Um novo Plano que dure mais dez anos, mas que apresente

melhores condições de efetivação. E isso, inescapavelmente, depende de uma radical mudança no cenário político. Será preciso uma nova política para a cultura, que volte a valorizá-la e que a recupere de todos os danos causados no período recente. Será preciso também uma nova cultura política, realmente baseada na pluralidade, na diversidade, no republicanismo e na democracia. Será preciso recriar o Ministério da Cultura. Por fim, e ao cabo, será preciso uma nova cultura e uma nova Cultura para o Plano Nacional de Cultura.

Referências

BARROS, José Marcio; SANTOS, Giordanna; MELO, Renata. Análise da participação social no processo de revisão das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Planos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 145-178.

BRANT, João; VARELLA, Guilherme. Do Estado de cultura ao Estado anticultural. In: CASTRO, Jorge Abrahão; POCHMANN, Marcio (Org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018.

BRUNO, Jobert; PIERRE, Muller. *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF recherches politiques, 1987.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-59.

CANEDO, Daniele Pereira. A elaboração de metas no planejamento das políticas culturais: uma meta-avaliação do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Planos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 145-178.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania Cultural*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

GIL, Gilberto. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

HÄBERLE, Peter. *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000.

LIMA, Carmen Lúcia Castro. Avaliação dos indicadores das metas do Plano Nacional de Cultura. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Planos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2019. P. 123-144.

MINISTÉRIO DA CULTURA. SECRETARIA EXECUTIVA. *Relatório de Gestão do Exercício 2015*. Brasília, março de 2016.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cultura em debate. *Políticas Culturais em Revista*, vol. 1, n. 2, 2008.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

_____. O impacto da organização federalista nas políticas públicas de cultura. In: *Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, 2018, Salvador. Anais do Enecult 2018, 2018.

_____. Constituição e Cultura no Brasil. In: *Seminário Internacional de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa*, 2019, Rio de Janeiro. Anais do X Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2019.

SOBRE O OBSERVATÓRIO DA DIVERSIDADE CULTURAL

O Observatório da Diversidade Cultural (ODC) é uma organização não-governamental integrada a um grupo de pesquisa, que desenvolve projetos e ações de formação, investigação, difusão de informações e consultoria.

Os objetivos centrais são produzir e difundir informação qualificada, desenvolver pesquisas que gerem conhecimento crítico, realizar processos de formação e prestar consultoria no campo interdisciplinar da proteção e promoção da diversidade cultural e suas interfaces com as políticas culturais, gestão cultural, processos de mediação, memória e patrimônio, educação, saúde, meio ambiente etc.

Com sede em Belo Horizonte (MG), a ONG atua de forma presencial e virtual em diversos territórios do estado de Minas Gerais e de outros estados brasileiros. O grupo de pesquisa é integrado por pesquisadores de diferentes instituições como UEMG, PUC Minas, UFBA e UFC, que atuam nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Bahia e Ceará.

Coordenado desde sua fundação pelo Prof. Dr José Marcio Barros, em 2010, o ODC foi reconhecido internacionalmente como uma das melhores práticas em promoção da diversidade cultural pela comissão alemã da UNESCO.

Acompanhe o ODC

observatoriodadiversidade.org.br



Esta publicação foi produzida pelo Observatório da Diversidade Cultural (ODC) em dezembro de 2021.

O texto foi composto em Createo Display, de Anugrah Pasau (anugrahpasau@gmail.com).

Para obter mais informações sobre outros títulos do ODC, visite o site: observatoriodadiversidade.org.br

ISBN 978-65-5872-208-3



9 786558 722083