O ESTADO ATUAL DA POLÍTICA CULTURAL NO BRASIL: UMA AGENDA DE DEBATES*

Luiz Felipe Meira de Castro**

1. Introdução; 2. O papel do Estado no campo cultural; 3. A política cultural do Estado; 4. A estrutura administrativa do setor cultural estatal; 5. A formulação de políticas públicas para o setor cultural; 6. Grupos, agências e projetos beneficiados; 7. Os órgãos culturais do Estado e a questão do nacional-popular; 8. A relação educação e cultura; 9. Reformulação teórica no estudo da política cultural.

Debate sobre a política cultural no Brasil. Crescente preocupação dos meios acadêmicos e políticos com a questão cultural aumenta a necessidade de estudos. Proposta de agenda de debates sobre a política cultural do Estado: a) papel do Estado; b) política cultural; c) estrutura administrativa; d) formulação de políticas públicas; e) grupos, agências e projetos beneficiados; f) órgãos culturais e questão do nacional-popular; g) relação educação e cultura. Conclusão: necessidade de revisão da política cultural; autonomização das políticas do setor.

1. *Introdução*

Nestes últimos anos da década de 80, a questão cultural está na ordem do dia das discussões entre intelectuais, políticos, produtores e demais interessados.

São grandes as divergências com respeito ao papel a ser desempenhado pelo setor público na área cultural. Essa discussão ficou mais patente por ocasião da promulgação da Lei 7.505, de 4 de junho de 1986, mais conhecida como "Lei Sarney", uma lei de incentivos fiscais a serem aplicados em cultura.

De um lado situam-se aqueles que argumentam que esta lei estimula o consumo da cultura e é uma forma de o Estado se evadir da área, enquanto invade o campo econômico. De outro, situam-se aqueles que acham que a lei não elimina o poder público e incentiva a participação do setor privado.

Implícito neste debate está um generalizado desconhecimento ou ausência de uma correta noção do real significado das políticas culturais e do papel do Estado.

Assim, como em outras áreas ou setores, vêm crescendo a presença e a intervenção do Estado no domínio cultural; a Lei Sarney longe está de representar uma interrupção desse processo, procurando apenas rearrumar os papéis dos diversos atores no cenário cultural.

A Lei Sarney surge num momento muito específico, no qual a presença do Estado se faz mais intensa. A recente criação do Ministério da Cultura (MinC) (Decreto-lei nº 2.273, de 15 de março de 1985) veio dar um corpo autônomo próprio

* Trabalho elaborado em abril de 1988.

** Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública; professor no Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE) da Fundação Getulio Vargas; doutorando em educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; bolsista do CNPq. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 186, sala C-306 – 22.253 – Rio de Janeiro, RJ.)

às incipientes políticas para o setor cultural, formuladas pelo Estado e até então no âmbito do antigo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Aliás, naquele momento, a criação do MinC representou tão-somente o desmembramento da antiga Secretaria da Cultura, elevada à posição de Ministério, já que sua reforma administrativa (a do Ministério) só ocorreria em 1987.

O decreto-lei de criação do MinC apresenta as seguintes justificativas:

"(...) necessidade de atribuir-se, no Brasil, maior atenção à cultura nacional, há tanto tempo ressentida de uma proteção e de um apoio maiores da parte do Estado.

(...)

(...) que o nível ministerial é o mais indicado para a formulação e a execução, no setor da cultura, de uma política nacional adequada à especificidade da realidade histórico-social brasileira."[1]

Verifica-se, pois, a constituição, ainda embrionária, a nível de Estado, de um grupo autônomo de políticos e técnicos interessados em dar corpo e identidade próprios a uma política (ou políticas) cultural, à semelhança de outras políticas já institucionalizadas (econômica, externa, de segurança, etc.)

Com isso reconhece-se, ou procura-se apresentar, uma justificativa de que as anteriores ações do setor cultural ou eram precárias, ou inadequadas, ou mesmo insuficientes para uma plena política cultural. Aliás, se forem considerados apenas esses últimos vinte anos, desde a criação do Conselho Federal de Cultura (CFC) (Decreto nº 74, de 21 de novembro de 1966), órgão com a atribuição precípua de elaborar a Política Nacional de Cultura, até a criação do MinC, as avaliações são, com freqüência, divergentes.

Não se trata de realimentar o debate em torno da conveniência ou não de um Ministério da Cultura autônomo, pois este já é um fato consumado; trata-se de avaliar o papel que esse ministério terá que cumprir para que se implante efetivamente no País uma política cultural autônoma e com identidade própria. Nesse sentido, inclusive, as críticas que se vêm fazendo com respeito ao esvaziamento do MinC estão deslocadas, pois este já nasceu esvaziado justamente por não ter percebido que sua viabilização passa pelo cumprimento daquele papel.

Os estudos sobre políticas públicas realizados na área cultural são reconhecidamente escassos, caracterizando o pouco desenvolvimento que o tema apresenta. Nota-se, contudo, que essa situação apresenta alguns indícios de mudança, pois os meios intelectuais, acadêmicos e políticos já começam a encarar a "questão cultural" como um aspecto a ser considerado na chamada reversão ao social. Ou seja, nos últimos anos vêm-se acumulando críticas ao modelo de desenvolvimento do país que, dando prioridade a questões econômicas e técnicas, deixou ao abandono as questões sociais (educação, saúde, alimentação, saneamento, segurança e cultura). Assim, a reversão ao social seria uma mudança de prioridades nas políticas públicas, possibilitando um campo mais fértil para o tratamento de questões culturais.

A criação do MinC coloca em foco a discussão das possíveis orientações de política cultural que podem ser adotadas. Implica, também, reverter as orientações anteriores ou recolocá-las num novo arcabouço político-institucional compatível com as novas orientações, aspirações e exigências.

A década de 70 foi a que apresentou maior intervenção do Estado no domínio cultural, sendo também intensa a criação de órgãos nessa área; a Empresa Brasilei-

[1] Decreto-lei n. 2.273. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 mar. 1985. Seção I, p. 1.

ra de Filmes (Embrafilme) – 1969, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – 1970, o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) – 1975, a Fundação Nacional da Arte Funarte – 1975, a Fundação Nacional Pró-Memória – 1979, etc. As diretrizes básicas para o setor foram contempladas, naquele período, pelo Programa de Ação Cultural (PAC) e pela Política Nacional de Cultura (PNC) em 1973 e 1975, respectivamente.

Apesar destas inúmeras ações, a experiência brasileira desses anos não produziu uma política, ou um conjunto de políticas, de forma a criar uma identidade própria e alcançar resultados palpáveis no campo cultural. A diversidade de orientações adotadas mostrou o descompasso e a incompatibilidade de objetivos, metas, orientações, aliada a conflitos ideológicos, etc., revelando a baixa prioridade atribuída à política cultural nos planos governamentais.

A política cultural que vem sendo executada no Brasil pode ser classificada, segundo Sérgio Miceli,[2] em duas vertentes: a patrimonialista e a executiva. A primeira visa a proteção do patrimônio ou a cultura consolidada, enquanto a segunda visa a produção ou a cultura em processo. Tal visão não se modificou, ao menos oficialmente, pois o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (IPND–NR) (1985-89) assim se expressa a respeito:

"A inter-relação desses dois segmentos requer trabalho convergente que vise, de um lado, proteger, apoiar e tornar acessíveis à comunidade os bens culturais e recuperar informações contidas no patrimônio brasileiro; de outro, estimular o fluxo criador contemporâneo, sem preocupação de retorno imediato. Assim, compete ao Estado resguardar, sem tutela ou cerceamento, o espaço de criação para todas as formas de cultura, mantendo-o livre de pressões que possam dificultar o desenvolvimento pluralista e democrático."[3]

Em vista disso, será apresentada, a seguir, uma possível agenda de estudo sobre política cultural, objetivando contemplar os aspectos esboçados nesta introdução e estabelecer alguns propósitos para ampliação e aprofundamento do estudo.

2. *O papel do Estado no campo cultural*

A delimitação do papel do Estado no campo cultural é condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma política para o setor. Na história brasileira, o papel do Estado mudou bastante no aspecto referente à sua participação no setor cultural. Numa rápida análise, tendo como referência as constituições do País, verifica-se que o intervencionismo estatal tem crescido nesses dois últimos séculos.

No século XIX, sob a influência da ideologia do liberalismo burguês, concebia-se uma profunda diferença entre o Estado e a sociedade civil. Os princípios do liberalismo daquele período cuidavam, tão-somente, de fixar, nas Declarações de Direitos, as liberdades básicas que limitavam o absolutismo dos períodos precedentes e preservavam os direitos da personalidade, os direitos políticos e os direitos civis, mantendo-se o Estado em posição abstencionista quanto a outros aspectos que não os da garantia de direitos individuais. A Constituição de 1824, fiel a esse princípio, não se intromete nessa questão.

[2] Miceli, Sérgio. Teoria e prática da política cultural oficial no Brasil. In: Miceli, Sérgio, org. *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo, Difel, 1984. p. 97-111.

[3] Brasil. Secretaria de Planejamento. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1985-1989*. Brasília, Seplan, 1985. p. 209.

Na Constituição de 1891 (art. 35, § 2º), foi incluído no âmbito da competência do Congresso Nacional "animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências".[4]

A Constituição de 1934 inaugurou uma nova visão do problema na medida em que, nesse período, o Estado perdeu aquela característica do período liberal. Em função da ascensão do capitalismo monopolista e do capitalismo de Estado, este passou a intervir e participar diretamente na economia como um parceiro da burguesia e a acumular capital. Nessa constituição, ultrapassa-se a mera consagração dos direitos individuais e das liberdades públicas, passando-se a assegurar a afirmação dos direitos sociais do homem.

Estava, assim, preparado o terreno para a entrada efetiva do Estado, o que verdadeiramente ocorreu, em 1937, com a criação do serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), órgão privilegiado pelo então Min. Gustavo Capanema, o primeiro político a formular e implementar uma política federal de preservação do acervo cultural.

Novo impulso seria dado pelo Estado com a reforma ministerial de 1953, desmembrando a educação e a saúde, e alterando a denominação para Ministério da Educação e Cultura (MEC) (Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953) até o mais recente desmembramento de 1985.

Paradoxalmente, o MinC surge num período de refluxo da ação estatal no setor cultural, ilustrando as indefinições do poder público. Supunha-se que a separação possibilitaria ao setor cultural maior destaque, aumentando o poder de barganha na disputa por maior fatia de recursos do orçamento e promovendo políticas mais duradouras e de maior alcance.

O momento presente é crucial para o debate em torno de qual deve ser o papel do Estado no campo cultural, o que vem sendo repensado em função da nova Constituição. A questão aqui é: quais os princípios de ordem cultural que, inscritos na nova constituição, nortearão a ação do Estado? Nesse "re-pensar", a nova constituição deve colocar no centro das cogitações a manifestação clara dos princípios e dos meios de ação que deixem estimular a expansão e o aperfeiçoamento da cultura, tanto nos programas de governo, como na gestão das instituições culturais.

O Estado deve assumir o papel de garantidor do pleno exercício dos direitos culturais, bem como responsabilizar-se pela participação igualitária no processo cultural, protegendo, apoiando e incentivando ações que valorizem, desenvolvam e difundam a cultura.

Em relação ao elitismo cultural que sempre predominou nas ações passadas do Estado, deve ser adotada uma nova postura que insira a ação cultural no esforço voltado "para o bem social interno, diminuindo injustiças e disparidades sócio-econômicas, e para a preservação dos valores culturais nacionais-populares, promovendo a própria cultura".[5]

3. *A política cultural do Estado*

Definidas, a nível constitucional, as funções do Estado no campo cultural, a segunda questão que se coloca refere-se à política cultural do Estado. Cabe aqui a

[4] Tácito, Caio. Educação e cultura nas constituições. *Carta mensal*, Rio de Janeiro. Confederação Nacional do Comércio – Conselho Técnico. *30* (359/360):3-10, fev./mar. 1985.
[5] Chauí, Marilena. *Seminários*. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1984. p. 96.

caracterização e a formação do nível decisório organizacional encarregado da elaboração da política cultural, bem como da avaliação de suas dimensões valorativas e éticas (levando-se em consideração, naturalmente, que tal política passará pelo crivo do Congresso Nacional).

Em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo,* o Ministro Celso Furtado assim se manifestou a esse respeito:

"A condição prévia de toda política cultural é esse clima de liberdade que foi assegurado ao Brasil e, a partir daí, evidentemente, trata-se agora de assistir, de apoiar, sem interferir, sem passar na frente da sociedade. E a Lei Sarney é uma expressão exatamente disso. Por essa lei o governo abre mão de recursos para que a própria sociedade os administre, sempre que a sociedade, através de instituições por ela criadas ou instituições, digamos, que podem ser também de direito público, mas do campo da cultura, definam projetos, tomem iniciativas e se comuniquem diretamente com os agentes sociais para obter recursos financeiros.

Dessa maneira os recursos do Estado deverão ser sempre complementados por recursos particulares, mas sua administração será totalmente centralizada. Por último, o controle da aplicação dos recursos cabe, inicialmente, à própria sociedade. Aqueles que dão os recursos é que terão que seguir de perto o que se está fazendo, que terão que seguir sempre de perto a realização dos projetos. Mas o Estado também sempre estará presente ali onde se manifesta a necessidade, para que não haja desvio de recursos, para que não se transforme a lei em instrumento de facilidades, etc.

Portanto, em última instância, é exatamente isso. Essa descentralização não significa que o Estado vá reduzir o seu esforço no campo da cultura. Agora mesmo, digamos, na definição do Plano de Metas, foi o Ministro da Cultura aquele que teve maior incremento no seu orçamento para os próximos três anos. Fora isso, a Lei Sarney prevê também recursos para um Fundo de Promoção Cultural, a fim de que o Estado assista aquelas regiões ou aqueles setores sociais que são desprivilegiados, que são, digamos, os mais carentes, para que, finalmente, possamos corrigir, de alguma maneira, as desigualdades sociais e econômicas do país, ainda que duma forma menor, através de correção de, digamos, uma política de aplicação de recursos no plano cultural."[6]

Deduz-se do acima exposto que, na atual ótica do MinC, a política cultural deve contemplar a ação conjugada do setor público e do setor privado (via incentivos fiscais). Está presente nas afirmações de Celso Furtado uma forte inclinação para que o MinC seja uma agência predominantemente repassadora de recursos, coordenadora de projetos cuja iniciativa não seja necessariamente de sua autoria, e que o Estado esteja presente onde surjam desvios ou distorções. Esse papel o Ministro denomina descentralização.

Nota-se nitidamente uma preocupação, até certo ponto válida, de trazer para o setor cultural recursos que sempre foram escassos. Mas não se nota, de forma correspondente, uma preocupação orgânica de compatibilizar esses recursos com um "plano nacional de cultura" e sua relação com uma "política de cultura".

Uma política de cultura compreende as grandes linhas norteadoras da ação estatal; é da competência do Ministro formulá-la. Um plano representa um conjunto de ações cuja competência legal está a cargo do Conselho Federal de Cultura. A ausência de maior nitidez quanto a esses dois aspectos pode tornar os esforços de financiamento, gestão e co-participação, anárquicos e não possibilitar que essa

[6] *Folha de São Paulo,* São Paulo, 26 jul. 1986. p. 54.

atividade estatal contribua para o novo papel do Estado no campo cultural, preconizado anteriormente.

4. *A estrutura administrativa do setor cultural estatal*

A delimitação dos órgãos e agências do Estado, pertencentes ao setor cultural (inclusive aqueles vinculados a outros ministérios), o papel das fontes e órgãos financiadores e as dotações orçamentárias também fazem parte da ação estatal no campo cultural.

Em períodos anteriores, a distribuição maior ou menor de recursos entre os órgãos componentes configurou ênfase na política cultural, ora voltada para a defesa patrimonial, ora para ações executivas de atividades culturais.

Das discussões aqui em curso, parece surgir a possibilidade de viabilização de políticas pluralistas face a uma relativa fragmentação das agências de fomento às quais são distribuídos os recursos da Lei Sarney. Segundo Brockmann Machado, "várias portas de acesso, em vez de uma única, aumentam a liberdade de escolha e as chances de sobrevivência da clientela beneficiária".[7]

O MinC foi criado com base na estrutura da antiga Secretaria de Cultura do antigo MEC; dispôs legalmente de um ano para implantar estrutura administrativa condizente com o novo papel a ser desempenhado pelo Estado no setor cultural. Segundo Celso Furtado, essa nova estrutura do MinC é uma tentativa de redefinir a tradicional estrutura administrativa de diferenciação entre atividades-fim e atividades-meio.

"Há muitas funções no Ministério, mas seu fim maior é o da prática de uma política de desenvolvimento cultural. Mas há fins específicos, como a defesa do patrimônio cultural, a preservação de sua memória cultural, o apoio à produção cultural, a difusão dos valores culturais etc. Exige-se que haja uma organização em função desses fins. Os meios, no entanto, são comuns a todos os ministérios, que são mais de vinte. Podem até ter uma unidade de comando, o que é, inclusive, o princípio de economia. Na organização que encontrei, não havia limite entre as atividades-meio e atividades-fim e não havia separação entre elas, como ainda hoje não existe."[8]

Em relação à estrutura da antiga Secretaria da Educação e Cultura, eliminou-se a separação entre a Subsecretaria de Assuntos Culturais e a do Patrimônio Histórico e Artístico. A nova estrutura estabelecida pela Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987, contemplou a criação de três fundações: a Pró-Leitura, a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Funacen), e a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), desmembradas respectivamente da Pró-Memória, da Funarte e da Embrafilme, diminuindo ainda suas atribuições burocráticas, bem como, também, a criação do Instituto de Promoção Cultural (IPC), órgão encarregado de gerir o Fundo de Promoção Cultural (FPC). Este último órgão objetiva aplicar os recursos que, gerados pela Lei Sarney, sejam destinados a projetos culturais do Norte-Nordeste para corrigir certas distorções, já que, para os incentivos, os empresários dão preferência aos artistas mais famosos dos grandes centros. A Lei Sarney possibilita às

[7] Machado, Mário Brockmann. Notas sobre política cultural no Brasil. In; Miceli, Sérgio, org. op. cit. p. 15.

[8] Entrevista de Celso Furtado concedida à *Revista do Serviço Público*, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, *43* (114): 4-7, maio/ago. 1986.

pessoas jurídicas que não queiram aplicar investimentos em nenhum projeto cultural, a destinação de até 5% do imposto devido para aplicação no FPC.

A nova estrutura do MinC conjugada com esta lei de incentivos fiscais dá a tônica das possibilidades e dos limites da ação estatal no campo cultural.

Ao nível do discurso, já que não existem ainda evidências de ações significativas no campo cultural, que demonstrem uma mudança de rumo para o setor na Nova República, conjugam-se ações estatais descentralizadas no campo da execução dos projetos à participação da sociedade. E um controle centralizado nos recursos, principalmente após a promulgação do Decreto nº 95.756, de 26 de fevereiro de 1988, que determinou que todos os investimentos de caráter cultural ou artístico, efetuados com base na Lei Sarney, fossem feitos com a intervenção do IPC.

"A idéia é reeditar, na cultura, o papel exercido pela Finep (Financiadora de Projetos, que surgiu como agência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e cresceu de tal maneira que se tornou uma empresa independente). A Finep é um banco que investe em pesquisa e, pelos bons resultados obtidos, tende a servir de modelo. Havia, no Banco, um princípio de que toda empresa beneficiária dos seus financiamentos teria de destinar parte destes à pesquisa. Esse dispositivo foi-se desenvolvendo, adquirindo autonomia e depois se desmembrou."[9]

As avaliações preliminares não favorecem os pontos de vista e as intenções manifestadas. A reforma ampliou o quadro de órgãos do Ministério, aumentando o quadro de pessoal e, conseqüentemente, a burocracia. O Decreto nº 95.756 foi uma tentativa de coibir as fraudes fiscais que se vinham verificando na Lei Sarney, mas também deve ajudar a reforçar o caixa do fraco orçamento do MinC. O FPC espera arrecadar em 1988 Cz$ 135 milhões, dos quais Cz$ 85 milhões serão utilizados na folha de pagamentos do IPC. Apurou-se também que as intenções do governo de aumentar a dotação orçamentária do MinC para 1985, de 10% em 1986, mais 20% em 1987 e mais 20% em 1988, fracassou. O orçamento deste último ano, em termos reais, é inferior ao de 1987, impossibilitando o MinC de executar projetos especiais, o forte de instituições como a Funarte, a Pró-Memória e a Embrafilme.[10]

Essas considerações apontam para a prioridade que se deve dar, em um estudo sobre política cultural, às instâncias administrativas dos órgãos executores daquela política, a sua filosofia, a seu grau de burocratização e à gestão e ao uso dos recursos.

5. *A formulação de políticas públicas para o setor cultural*

Um quinto ponto muito importante refere-se à avaliação crítica do estado presente da ciência de formulação de políticas públicas para o setor cultural: determinar qual o real papel a ser desempenhado pelos órgãos existentes; definir se alguns devem ser extintos, ou criados; delimitar as formas de participação e representação dos setores interessados da sociedade. Ainda aqui, apontar qual o modelo (ou modelos) institucional mais adequado para levar a cabo uma política cultural, estabelecendo prioridades entre grupos, regiões e tipos de atividade: cinema, tea-

[9] Id. ibid. p. 6.
[10] *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 fev. 1988. p. 8.

tro, preservação arquitetônica, apoio a grupos folclóricos ou grupos de balé clássico, etc.

A dualidade representada pelas ações estatais para a cultura, prevalecente em décadas anteriores, e consubstanciada por uma vertente patrimonial e outra executiva não deveria continuar no atual MinC. Se é verdade que a gama de atividades que se pode desenvolver no âmbito da cultura é ampla, há, evidentemente, uma necessidade de se atribuir prioridades mas que não precisam forçosamente ser expressas na prevalência de uma ou de outra daquelas vertentes do passado.

As relações entre o Governo e seus órgãos e os produtores culturais devem ultrapassar a mera relação de dependência, na qual mais ou menos ampla existência desses grupos depende das benesses financeiras do Estado. O caráter assistencial pelo qual freqüentemente o Estado pautou suas iniciativas no campo da cultura é incompatível com a verdadeira autonomia e democratização da produção cultural do país.

Depois de muitos anos obscuros, nos quais a política cultural do Estado brasileiro esteve submetida aos critérios da Lei de Segurança Nacional e ao SNI, servindo de instrumento de controle ideológico, censurando a produção cultural ou realizando a triagem ideológica via controle das atividades culturais por meio da distribuição de recursos e da alocação de verbas, a formulação de políticas deve adquirir um novo papel.

Quais são os planos de cultura e quem são os contemplados por eles? Por que são contemplados? Em depoimento à revista *Isto É* o produtor teatral Amir Haddad tece algumas considerações que permitem uma melhor compreensão desta problemática:

"O Ministério da Cultura deve entender que cultura não é apenas o produto fabricado e consumido pelas classes dominantes. O teatro brasileiro, com a Lei Sarney, corre o risco de transformar-se numa grande Broadway. As estrelas que estavam em Brasília para a assinatura da lei são, sem dúvida, figuras responsáveis. Mas cultura não é apenas a arte produzida por essa elite.

A lei do mecenato é, na verdade, uma política empresarial para a cultura brasileira. E representa, é claro, um avanço. Mas significa também a setorização da produção cultural, pois a partir dela nossa cultura estará cada vez mais profissionalizada, isto é, concentrada nas mãos de uma elite de produtores especializados, com *status* legal, eleita pelos empresários. Essa lei pode provocar um sério entorpecimento na produção cultural brasileira. Os empresários não vão querer financiar artistas que não representem a sua maneira de olhar o país.

(...)

"No Brasil, só recebem subvenções os grupos que atuam em teatros tradicionais, montam textos registrados, cobram ingressos, fazem teatro oficial. Mas nós do Tá na Rua, somos a pré-história do teatro – fazemos espetáculos nas praças públicas, improvisamos nossos textos, atuamos na trama vida da cidade. Gente que encara a cultura como nós dificilmente provará os frutos do mecenato."[11]

A chamada reversão ao social, apontada no início desde artigo, implica rever as prioridades que se vêm impondo à política cultural do país. A indústria cultural, a cultura de consumo e as culturas verdadeiramente autênticas presentes no cenário devem receber tratamento diferenciado, priorizando-se as últimas como um fator de democratização.

[11] *Isto É*, Rio de Janeiro, p. 72, 2 jul. 1986.

Alguns dos objetivos setoriais para a cultura, inscritos no I PND-NR, apontam para essa democratização:

" – preservar os bens culturais em sua dinâmica, assegurando-lhes proteção em sua correlação com os respectivos contextos, de modo que a ação oficial sirva de apoio e incentivo ao interesse das comunidades;

– estimular a criação, produção e difusão cultural, levando em conta as especificidades locais e regionais de caráter histórico, sócio-econômico e ecológico;

– mobilizar a sociedade civil, mediante adoção de mecanismos que lhe permitam, através da ação comunitária, assumir co-responsabilidade pela iniciativa e sustentação dos trabalhos de preservação do patrimônio e que, também, beneficiam o fluxo criador da cultura em processo; buscar-se-á, ainda, proporcionar às comunidades meio de deter não só o uso e benefício, mas também o controle da produção de bens culturais de sua área."[12]

A formulação de políticas públicas para o setor cultural só poderá reverter seu caráter elitista e excludente na medida em que as relações entre o Estado e a chamada sociedade civil passarem a se pautar por critérios universalistas ao invés de critérios particularistas. Isto quer dizer que o chamado espaço público deve também contemplar e encarar a coisa pública como um conjunto de instituições, serviços e práticas que são públicas ou comuns.[13] Se houver uma efetiva participação da sociedade, as ações culturais reverterão seu sentido de direção privado, ampliando o raio de benefícios e diversificando sua atuação.

6. *Grupos, agências e projetos beneficiados*

Em decorrência dos pontos até aqui abordados, há que se definir quais os grupos, agências ou projetos que devem ser beneficiados e em que grau deve o público conceder apoio a essas iniciativas.

Na curta atuação do MinC, esse aspecto vem tendo duas formas diferentes de contemplação. Uma é decorrente dos efeitos da Lei Sarney. Esta permite, observado o limite máximo de 10% da renda bruta, à pessoa física ou jurídica abater até 100% do valor da doação, 80% do patrocínio e 50% do investimento na área da cultura. As pessoas jurídicas devem respeitar o limite máximo de 2% do imposto devido, sendo que essas deduções não estão sujeitas a outros limites estabelecidos pelo Imposto de Renda.

É necessário, entretanto, para que essas operações sejam efetuadas, que haja a figura da pessoa jurídica cadastrada no MinC, para intermediar a situação e impedir eventuais fraudes, ficando vedada a operação entre pessoas físicas. No caso de alguém querer financiar um autor ou pintor, por exemplo, deverá fornecer os recursos para uma entidade cadastrada, como as Secretarias de Cultura ou fundações, que repassarão a verba.

A lei é ampla quando estabelece o que é atividade cultural para doação e patrocínio, considerando-a com um retorno econômico zero ou mínimo. Estão aí incluídos 22 tipos de atividades, que vão da concessão de bolsas de estudos a prêmios a autores, filmes e espetáculos, doaçoes de imóveis, preservação de monumentos e produção de discos e vídeo.

[12] Secretaria de Planejamento. op. cit. p. 209.
[13] Chauí, Marilena et alii. *Política cultural*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1984. p. 11.

O conceito é mais estreito quando se refere a investimentos culturais. Eles poderão ser feitos com a participação em empresas livreiras ou editoras que publiquem 30% de autores nacionais. Ou em empresas que produzam filmes, musicais, peças teatrais, produtos culturais. O investidor tem o direito de participar dos lucros das empresas.

É esta última modalidade de aplicação da Lei Sarney que tem o maior poder de atração. Se é verdade que o investimento, ao contrário da doação ou do patrocínio, representa uma vinculação muito mais duradoura por parte do investidor cultural com o produtor cultural e, conseqüentemente, com o produto final, não menos verdade é o potencial de distorção que essa modalidade pode acarretar, privilegiando setores mais modernos e mais elitizados, propiciadores de um maior retorno financeiro.

A segunda forma de contemplação é decorrente das próprias iniciativas do Ministério e conta com os recursos do orçamento e do FPC, principalmente. Aqui, além do perigo assinalado para a Lei Sarney, outros perigos rondam, como a dispersão de recursos, o favorecimento clientelístico como, por exemplo, o emprego de critérios político-eleitorais no uso dos recursos do FPC, o mecenato assistencialista e possíveis vieses na aplicação de maiores somas de recursos em determinadas modalidades culturais, em detrimento de outras.

Não se excluem dessa segunda forma outras possíveis dificuldades na aplicação da política cultural, como, por exemplo, a disputa pelo poder entre os órgãos componentes do MinC, a formação de grupos privilegiados ou alianças com grupos culturais específicos do campo cultural privado.

Um exemplo de problema que pode surgir dentro dessa ordem de questões diz respeito ao debate em torno da possível privatização da Embrafilme. Predomina no MinC a idéia de que este órgão deve ser privatizado porque, na medida em que ele ajuda a produzir filmes para o circuito comercial, deve ter um retorno financeiro. Já existe um projeto de serem negociadas ações na Bolsa, havendo até mesmo a possibilidade de conversão da dívida externa brasileira em capital de risco para investimento no cinema nacional.

"Os filmes estritamente culturais, experimentais, de vanguarda, que não terão financiamento na rede bancária ou na própria Embrafilme, por não terem perfil comercial e não oferecerem retorno financeiro, receberão apoio da Fundação do Cinema Brasileiro. Para isso ela foi criada em novembro do ano passado."[14]

"O que não vai bem no MinC também vai mal no país: a falta de recursos em uma crise violenta. O ministro me parece preocupado com o cinema, mas a meu ver está sendo enganado nas informações que recebe de seus auxiliares, o que leva a cometer certos deslizes, como afirmar que 'os cineastas não mamam mais nas tetas da Embrafilme'. Os cineastas nunca mamaram na teta da Embrafilme, esta é que mamou nas tetas dos cineastas. Ele tem se revelado um bom planificador estrutural, mas apresenta um pudor exagerado de solicitar recursos."[15]

A polêmica em torno da Embrafilme é a melhor ilustração desses pontos. Na verdade, o que se vê aqui é o Estado tentar restaurar a velha política assistencialista, financiando filmes de duvidoso caráter cultural e sem expressão mercadológica, numa forma artificial de sustentação. O papel da recém-criada Fundação do Cinema Brasileiro entra em clara contradição com o da Embrafilme.

[14] Depoimento de Celso Furtado. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 fev. 1988. p. 8.
[15] Depoimento do produtor de cinema Luiz Carlos Barreto. *Jornal do Brasil*.

7. *Os órgãos culturais do Estado e a questão do nacional-popular*

Outros pontos de natureza específica precisariam ser delimitados, como, por exemplo, que ações são ou não da competência dos órgãos culturais do Estado (o que leva à discussão sobre aquelas atividades consideradas por muitos como pseudoculturais) e o papel que deve desempenhar nos planos governamentais a questão do nacional-popular.

O cerne da questão está na postura historicamente elitista que vem caracterizando a ação do Estado no campo cultural. Desde o Estado Novo, quando Gustavo Capanema captou segmentos intelectuais para seu projeto educacional-cultural, este papel vem sendo questionado. No Brasil, os intelectuais-funcionários assumem o papel de árbitros e passam a ser a própria fala do Estado, avocando a si a posse da verdadeira consciência cultural do País. Essa organicidade cultural conservadora produziu ou vem produzindo atos que, com freqüência, segmentam o papel das ações e dos projetos culturais, estabelecendo uma situação que "só foi possível a partir da constituição de um pensamento que separa sujeito e objeto, consciência e coisas, representação e fatos, o saber e o fazer, fragmentando ainda mais o espaço social e político".[16]

A expressão nacional-popular, inspirada nos escritos de Antonio Gramsci, significa o resgate do passado histórico-cultural de uma nação (o nacional) que se torna patrimônio de todo o povo, ou seja, das classes populares. Por sua vez estas (o popular), em função de suas determinações econômico-sociais de classe, também se expressam culturalmente, seja por aqueles que se identificam com o povo ou por aqueles que saem de seu seio. Da junção das duas vertentes surge o que pode ser chamado de cultura nacional-popular.[17]

Em outras palavras, não se trata de eliminar uma parte da cultura, a da elite, e valorizar a outra, a popular, trata-se de compreender as diferenças e articulações que se estabelecem entre elas, e cada uma consigo própria, e daí realizar uma nova política cultural.

São muitos os caminhos que uma política cultural do Estado pode trilhar. No que diz respeito às agências culturais e suas organizações, passam pela desinstitucionalização dos grupos oficiais e seus feudos fisiológicos-clientelísticos incrustados no aparelho de Estado, transformados em grupos proprietários dos órgãos aos quais pertencem, "privatizando" ou "particularizando" ações sem nenhuma correspondência com os anseios e necessidades culturais populares de seus grupos ou subgrupos.

Objetivando superar essas distorções, o MinC criou conselhos deliberativos em cada fundação, compostos por artistas das áreas específicas de atuação da entidade.

Um exemplo de ação no campo cultural que pretende resgatar o conceito de nacional-popular poderá ser a criação, no âmbito do MinC, da Fundação Palmares, que tratará da Cultura Negra e será chefiada por ativistas do movimento negro, que participarão de seu Conselho.

"São mais de 300 projetos em estudo para as comemorações do centenário da Abolição, todos voltados para uma reflexão sobre o Brasil atual, e as causas que não tornaram a Abolição um sinônimo de liberdade para os negros."[18]

[16] Adauto Novais em sua apresentação ao livro de Marilena Chauí. *Seminário*. Op. cit. p. 8.
[17] Id. ibid. p. 13 e segs.
[18] Depoimento de Celso Furtado. op. cit. p. 8.

Se esse é o caminho para a edificação de ações estatais inseridas no nacional-popular, só o tuturo poderá dizer, mas o equacionamento parece não estar completo. Isto porque ainda não ficaram esclarecidas as relações e os papéis que esses órgãos e seus conselhos estabelecerão com os produtores culturais e o público-alvo ou beneficiário.

8. *A relação educação e cultura*

O I PND-NR, entre seus objetivos setoriais, propõe-se a:
"Assegurar interação entre cultura e educação, de forma que a primeira seja considerada matéria-prima da segunda e, reciprocamente, que a educação tenha responsabilidade com a afirmação da identidade cultural."[19]

O tratamento que a ação estatal deve dar à cultura não pode estar dissociado do componente educacional. Lamentavelmente, e apesar do objetivo do PNB acima transcrito, a dissociação vem sendo a tônica nesses três anos de existência do MinC. Este nasceu para trilhar, ao que tudo indica, o caminho inverso daquele em que muitos querem colocá-lo atualmente, ou seja, fazê-lo intervir na área da educação. Quando o MinC foi criado, ficou sob sua competência a responsabilidade pelo patrimônio histórico brasileiro e o desenvolvimento de atividades culturais. Ao Ministério da Educação, couberam o ensino e os desportos. Interessante observar que pelo projeto original, o MinC ficaria também com as redes de rádios e televisões educativas, mas o *lobby* político do Ministério da Educação manteve as redes sob sua jurisdição. Entretanto, são estas redes que, a par de programas de cunho eminentemente educativo, desenvolvem uma enorme gama de programas culturais, invadindo áreas que não seriam de sua competência.

O que está em questão aqui é que as ações de caráter educacional e cultural do Estado estão carecendo de uma articulação entre seus órgãos e de uma compatibilização entre suas políticas para essas áreas onde desenvolve ações culturais. A situação torna-se mais complicada se forem consideradas as ações educacionais e culturais de outros ministérios, como os militares, o das Relações Exteriores, o da Agricultura, o da Saúde, para se ficar apenas com alguns dos que executam ações significativas nessas duas áreas.

Essa convergência também implica o reconhecimento de que não se faz política cultural num país com cerca de 40% de sua população vivendo em extrema miséria e com baixo ou inexistente índice de escolarização. Fica difícil, nessa situação, assegurar identidade cultural como propõe o PND. Numa situação dessas, a cultura corre o risco de ficar restrita a minorias e não contribuir para o esforço educacional maior de toda a Nação.

9. *Reformulação teórica no estudo da política cultural*

O desenvolvimento de um estudo sobre a política cultural do Estado passa necessariamente pelo estabelecimento de uma postura metodológica. O tratamento da política cultural enquanto política pública e, portanto, como uma política social,

[19] Secretaria de Planejamento. op. cit. p. 209.

implica na delimitação do alcance e dos limites das decisões e dos conteúdos programáticos em função das forças sociais e suas vinculações com a atual estrutura de poder a nível de Estado. Essa delimitação possibilita a identificação das chamadas alternativas viáveis ou inviáveis dentro do atual processo social. Essa linha exploratória tem a função de mostrar as possibilidades de análise. Traduz-se pela busca de dados e formulações teóricas disponíveis que possibilitarão a posterior construção de categorias teóricas a partir do material analisado, como os estudos e trabalhos efetuados sobre os diversos campos, disciplinas e temas em ciência política.

O destaque dado para a análise de políticas públicas e do processo decisório revela ao analista e ao estudioso o funcionamento do processo, das ações e dos efeitos das decisões tomadas (ou não) sobre o conjunto da sociedade. Desse modo, o estudo pode abarcar dimensões que levem a uma fundamentação que, sendo histórica e teórica, possa atingir os propósitos apresentados anteriormente.

Dessa maneira, o estudo tem um caráter contemporâneo pois pretende discutir como se coloca hoje a questão da política cultural no Brasil. Em outras palavras, dar um tratamento monográfico a uma agenda de debates sobre política cultural.

Uma política cultural deve contemplar a liberação das forças criativas da sociedade, livrando-se das suas marcas assistenciais, e da subordinação do processo cultural a objetivos ideológicos conservadores e que restringem a liberdade de criação e a autonomia dos agentes culturais. Num país das dimensões do Brasil, com sua diversidade de classes, interesses e traços culturais, as propostas não devem caracterizar-se como um processo homogêneo e abrangente, mas contemplar proposições sistemáticas setoriais, estimulando a espontaneidade cultural; devem ser contemplados objetivos claros e publicamente discutidos por toda a sociedade.

Uma nova postura teórica permite superar a visão tradicional e conservadora de fazer política cultural, que repousa nas relações dicotômicas entre produção cultural e consumo, com o Estado servindo ora de mediador, ora como o próprio produtor. Essa perspectiva unilinear do processo social de fazer cultura fortaleceu a perspectiva instrumental que as ações de políticas públicas têm regularmente manifestado. Esse fazer política cultural, conforme observou Raymond Willians,[20] tem sido a tendência dominante do pensamento cultural idealista na qual a cultura e a vida material são mantidas separadas.

É possível fazer-se uma nova política cultural hoje em dia. Canclini, comentando o futuro das culturas populares, tece as seguintes considerações:

"(...) o futuro das culturas populares depende do conjunto da sociedade. Necessitamos que os artesãos participem, critiquem e se organizem, que redefinam a sua produção e o seu modo de relacionar-se com o mercado e com os consumidores; mas também precisamos que se forme um novo público, um novo turismo, um outro modo de exercer o gosto e de pensar a cultura. Necessitamos de uma modificação sistemática de todos os meios de produção, circulação e consumo cultural. Devemos reorganizar as instituições de promoção e de difusão artística e artesanal, construir outra história da arte e outra teoria da cultura, outras escolas e outros veículos de comunicação, a fim de que os processos culturais que se encon-

[20] Willians, Raymond. *Marxismo e literatura*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 25.

tram fechados nas vitrinas da Arte sejam recolocados na vegetação de fatos e mensagens no meio dos quais aprendemos a pensar e a sentir."[21]

Ao se questionar sobre o que somos, Celso Furtado também se expressa a respeito de uma nova maneira de se formular uma política cultural:

"Um maior acesso a bens culturais também melhora a qualidade da vida dos membros da coletividade, mas, se fomentado indiscriminadamente, pode frustrar formas de criatividade mutilando a cultura. A política cultural que se limita a facilitar o consumo de bens culturais tende a ser inibitória de atividades criativas e a impor barreiras à inovação. Em nossa época de intensa comercialização de todas as dimensões da vida social o objetivo central de uma política cultural deveria ser a liberação das forças criativas da sociedade. Não se trata de monitorar a atividade criativa e sim de abrir espaço para que ela floresça."[22]

Repensar a relação Estado-cultura é essencial ao processo da conversão ao social da política cultural aqui proposta. E o momento não poderia ser mais oportuno, pois a tradicional visão de esquerda do fortalecimento do Estado está sendo posta em xeque. Por um lado vê-se um novo ataque do neoliberalismo burguês privatizante, que preconiza a ascensão das livres forças do mercado e a organização sem tutela dos produtores culturais em busca do seu público, num processo de competição e seleção. Ao Estado, nessa ótica, competiria a regulagem e a intervenção episódica apenas em casos de distorções como, por exemplo, o desfavorecimento de ações culturais em certas regiões do Norte-Nordeste. Por outro lado, vê-se o esgotamento do fortalecimento do Estado, tese tradicional defendida pelos setores mais antigos da esquerda, o que correspondeu historicamente à ampliação da máquina estatal, das suas esferas de competência e do seu poder de intervenção. Isso significou, no caso brasileiro em particular, não uma democratização das ações do Estado em sua relação com o público e o enfraquecimento do setor privado; muito pelo contrário, significou a ampliação do número de funcionários e a extensão das suas atividades de controle sobre as mais diversas áreas da esfera social, criando ou adotando normas e padrões de conduta para os bens culturais a serem protegidos ou estimulados.

Nesse ambiente, as ações estatais e privadas realizaram uma simbiose perfeita, na qual o particular foi transformado em geral e o episódico e espontâneo, quando não reformulados ou "pasteurizados" dentro da nova ótica, foram induzidos a desaparecer.

A política cultural que pretenda ser a expressão livre e espontânea de toda a sociedade passa pela superação das duas concepções estatais descritas. Há que se partir para uma posição de enfraquecimento do Estado com o concomitante fortalecimento das organizações da sociedade civil, que gradativamente assumam uma capacidade autônoma de gestão. O enfraquecimento do Estado só ocorrerá com o fortalecimento das instâncias da sociedade civil. Ao privatismo liberal contrapor-se-á a organização autônoma do todo social, globalizante e totalizante, mas ao mesmo tempo múltiplo e variado em suas manifestações de conteúdo e significados culturais diversos.

[21] Canclini, Néstor García. *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo, Brasiliense, 1983. p. 144.
[22] Furtado, Celso. Que somos? *Revista do Brasil*, Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Ciência e Cultura, *1* (2); 12-9, 1984.

Summary

Tnis article intends to start a discussion ot Brazilian cultural policy, assuming, as a starting point, the scarcity ot studies on tne matter, wnat explains its limited development. Given the evergrowing awareness of scholars and politicians as concerns cultural problems, tne necessity of specitic studies in the area becomes an increasingly important issue. As a contribution toward thart effort, the article suggests an agenda for discussion of the official cultural policy, emphasizing tne following points: a) the role that should be played by the State in the cultural field; b) the State's cultural policy; c) the administrative structure of the cultural sector; d) the public policy-making for the cultural sector; e) groups, agencies and projects gaining attention; f) the State's cultural machinery and the question the concept of national-popular brings about; g) the relationship between education and culture. The author concludes his study stressing the necessity of a revised cultural policy, in which may prevail concepts of democratization and popularization, through a remodeling of the State's structure and the acceptance of more autonomous policies in planning destined for the area of culture.

