

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

"Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas"

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



A POLÍTICA CULTURAL NOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE

CARDOSO E DE LULA: entre limites e possibilidades, pontos e contrapontos

THE CULTURAL POLICY WITHIN FERNANDO HENRIQUE CARDOSO AND

LULA GOVERNMENTS: among limits and possibilities, points and counterpoints

Gilmar Pereira Costa

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aristóteles Pinheiro Silva

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Cleilson Pereira Ribeiro

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

RESUMO

É de conhecimento geral que a política cultural tem sido historicamente vitimada pela desatenção dos políticos e cientistas sociais, configurando-se muitas vezes como temática desconsiderada. No entanto, é inegável que os estudos sobre ela têm avançado, inclusive no tocante à realização de investigações empíricas aceitas academicamente, por parte de instituições de ensino superior ou mesmo agências de fomento à pesquisa. Consistindo como produto de uma pesquisa bibliográfica, o corrente texto versa sobre a política cultural em dois cenários bastante contrastantes: os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula. A apropriação da literatura produzida sobre a temática, bem como de documentos oficiais lançados em ambos os governos, permite a constatação de que o primeiro cenário é bastante limitado e se pauta na visão de cultura restrita a ideia de evento, ao passo que o segundo cenário se encarrega de ampliar a noção de cultura, primando pela sua garantia como direito.

PALAVRAS-CHAVE: Cultura. Política pública. Política cultural.

ABSTRACT

It is a common knowledge that cultural policy has historically been victimized the inattention of politicians and social scientists, often configuring itself as a disregarded theme. However, it is undeniable that the studies on it have advanced, including empirical investigations accomplishment accepted academically, by institutions of College Education or even agencies of reseaching foment. Consisting as a product of a bibliographical research, the current text is about cultural politics in two very contrasting scenarios: the governments of Fernando Henrique Cardoso and Lula. The appropriation of the literature produced on the subject, as well as of official documents published in both governments, allows the confirmation that the first scenario

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



is very limited and is based on the view of culture restricted to the idea of event, while the second scenario is responsible for broadening the notion of culture, excelling for its guarantee as a right.

KEYWORDS: Culture. Public Policy. Cultural Policy.

1 INTRODUÇÃO

Sabemos que a ideia de política pública possui variadas conotações, mas de forma geral podemos conceituá-la como a escolha de diretrizes atreladas a uma ação e projetadas ao futuro. As políticas públicas em geral são concebidas e efetivadas por órgãos governamentais, porém podem partir de outras organizações, sob o enfoque multicêntrico, almejando o interesse público. Na esfera da cultura, a principal discussão que se efetiva na contemporaneidade é justamente a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão.

O cenário atual repete a observância feita desde tenros tempos que sinaliza a atenção reduzida dos políticos e cientistas sociais às políticas públicas culturais, quer sejam elas oriundas dos distintos entes (federais, estaduais e municipais) ou mesmo das organizações citadas no parágrafo anterior. Vemos, hoje, uma diversidade de estudos, de natureza teórica e empírica, que empreendem esforços no sentido de minimizar tal desconhecimento e desconsideração, mesmo sendo inegáveis os avanços significativos que verificamos na pasta da cultura em nosso país.

Pautados no entendimento de cultura como um direito, inerente a todo e qualquer cidadão, admitimos que ela é também um dever do Estado e, neste sentido, o Estado se assume como responsável pela promoção da política cultural. Em sua forma democrática, cabe a ele formular políticas que tenham como fundamento a divulgação, o fomento, assim como o ato de prover meios à produção e fruição da cultura.

A realização do presente estudo se justifica com base na necessidade de compreender como a política cultural se configura em contextos tidos como emblemáticos na história da política cultural do país. Assumimos, ainda, o objetivo de contribuir para ampliar o debate concernente ao desenvolvimento de ações, programas e projetos em cultura, haja vista que vivenciamos um contexto em que notadamente a descontinuidade e a descaracterização dos saberes e fazeres culturais têm sido encaradas como premissas.

Para tanto, definimos o presente trabalho como a sistematização de uma pesquisa bibliográfica, considerando que utilizamos livros e trabalhos acadêmicos de respaldo para

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



fundamentação teórica, bem como recorreremos a documentos oficiais atrelados à política cultural nos contextos sinalizados na pesquisa. O enfoque utilizado na análise dos dados é qualitativo, por entendermos que ele dá conta da perspectiva de estarmos lidando com uma esfera tão subjetiva como é a cultura e uma tão paradoxal como é a política.

Historicamente, o país percorreu um longo processo para começar a conceber a cultura tal como a definimos anteriormente. Para procurarmos entender como esse processo ocorreu, adotamos aqui o recorte dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conhecido como FHC, e de Lula (2003-2010), entendendo ser tais cenários representativos de disparidades, contradições, avanços, retrocessos e particularidades.

O trabalho está organizado em duas partes distintas, porém intimamente articuladas: a primeira se ocupa de conceituar a política pública para, em seguida, discorrer sobre a ideia de política cultural; enquanto a segunda, mais incisivamente, debruça-se sobre a política cultural nos governos FHC e Lula, versando sobre o imaginário cultural defendido em tais contextos e as ações, programas e projetos culturais neles implementados.

2 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA CULTURAL

Sabemos que a área de políticas públicas consolidou um *corpus* teórico recentemente, se considerarmos o percurso histórico, mais precisamente há cerca de sessenta anos, como pontua Secchi (2016), compondo instrumental analítico e vocabulário necessário para compreender a diversidade de fenômenos político-administrativos. O autor assevera que o ano de 1951 é tido como o marco do estabelecimento das políticas públicas como área disciplinar, embora seja necessário considerar que décadas antes deste período já haviam empreendido esforços na tentativa de contribuir teoricamente para a análise racional das políticas públicas.

Adotando como ponto de partida a compreensão do citado autor acerca de políticas públicas, vemos que ele sinaliza inicialmente a dificuldade existente em conceituar política nos países de língua latina. Desta forma, o termo pode em tais cenários ganhar duas conotações principais: a primeira, cujo autor recorre a Bobbio (apud SECCHI, 2016, p. 1), sinaliza a política como a “atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” e, desta forma, está mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa, como acepção de atividade e competição; e a segunda, expressa pelo termo em inglês *policy*, cujo entendimento é mais concreto e está intimamente relacionado à

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



decisão e à ação. Assim, a política está presente em organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Deste entendimento, o autor avança sua exposição, atendo-se à definição de política pública.

Segundo Secchi,

O termo “política pública” (*public policy*) está vinculado a esse segundo sentido da palavra “política”. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões [...] Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] Qualquer definição de política pública é arbitrária (SECCHI, 2016, p. 1-2).

Baseados no que a assertiva anterior nos permite compreender, consideramos que uma política pública consiste em uma diretriz criada tendo em vista a resolução ou o enfrentamento de um problema tido como público. Neste sentido, a política trata, conforme define Secchi (2016, p. 2), de “uma orientação à atividade ou à passividade de alguém” e, no cerne desse entendimento, tais atividades ou passividades oriundas da orientação também fazem parte da política pública e, portanto, são consideradas em seu interior.

Entendida como uma definição arbitrária, a noção de política pública não é revestida de simplismos, de reducionismos. Como tal, a própria literatura especializada demonstra não dispor de um consenso, o que implica, na ótica de Secchi (2016, p. 2-9), na formulação de questões-problema em sua conceituação, as quais foram discutidas pelo autor como nós conceituais. O primeiro nó reside no fato de equacionar se as políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais ou também por atores não estatais. O segundo nó, por sua vez, indaga se as políticas públicas também comportam fazeres como a omissão e a negligência. O terceiro nó vislumbra a questão: as diretrizes operacionais, assim como as estruturantes, também podem ser consideradas políticas públicas?

O autor se posiciona, desta forma, em favor de que as políticas públicas são elaboradas tanto por atores estatais quanto não estatais; entende que a omissão e a negligência incidem diretamente sobre os efeitos das políticas públicas e, como tal, as compõem; e considera que as diretrizes, sejam elas estruturantes ou operacionais, são consideradas políticas públicas. Secchi (2016) demonstra, ainda, defender a abordagem multicêntrica das políticas públicas e o modelo sistêmico no tocante às suas análises.

No que tange à política cultural, entendemos que ela se trata de uma ideia que envolve diretamente o campo simbólico e, por tal motivo, é frequentemente alvo de disputas discursivas. Desta maneira, como em toda e qualquer esfera da política, na política cultural também devem

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



ser consideradas as tensões, o exercício do poder e a tomada de decisões, quer seja por iniciativa do Estado, quer seja pelos atores sociais.

Como sabemos que a política em si envolve disputas, na política cultural não é diferente. Por ser uma área que tem em sua gênese a junção de dois campos relevantes, a saber: a política e a cultura, envolve mecanismos que, na cotidianidade da vida, nem sempre são tão claros ou mesmo fazem questão de sê-los.

É importante afirmar, ainda, que, em sua interface democrática, a política cultural se assume como resultante de um conjunto de acordos sociais e políticos traçados em observância aos objetivos e necessidades que deve atender, o que comunga com a premissa de que o direito à cultura deve ser reconhecido, uma vez que tal direito percorreu o mesmo trajeto diante de outros tantos direitos humanos.

3 A POLÍTICA CULTURAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS DE FHC E DE LULA

O governo de Fernando Henrique Cardoso se estendeu de 1995 a 2002 e, durante os oito anos, teve como Ministro da Cultura Francisco Correa Weffort. Cientista político e professor universitário, desenvolveu estudos sobre o Brasil Moderno. Suas publicações versavam sempre sobre “política e a construção de uma cultura e de um país democráticos” (PINTO, 2010, p. 13).

É de conhecimento geral que na década de 1990 a cultura vivenciou momentos singulares. Primeiramente, podemos destacar que no aludido contexto as instituições públicas de cultura perderam o status de política ministerial, como assinala Pinto (2010, p. 13), em função de aspectos como o descomprometimento do Estado com as demandas oriundas da área e a contenção de gastos. A partir do governo FHC, iniciado em 1995, o país assiste à reconstrução institucional da área cultural, bem como à recriação do Ministério da Cultura (MinC). O feito incluía uma série de ações, tais como: modernização de equipamentos culturais, criação de programas de preservação do patrimônio em suas múltiplas interfaces, o surgimento da política atrelada ao patrimônio imaterial e a notável política para o cinema, inovações até então não verificadas em governos anteriores.

No mesmo contexto, é necessário destacar, ainda, a criação e modernização de diversos mecanismos de financiamento. Neste âmbito, a Lei Rouanet (Lei nº: 8.313, de 23 de dezembro de 1991) e a Lei do Audiovisual (Lei nº: 8.685, de 20 de julho de 1993) consistem em instrumentos legais federais que destinam parte do imposto de renda para a produção cultural,

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



através da destinação dos impostos das empresas ao financiamento de eventos, pela via do marketing cultural. Não se pode perder de vista que as leis de incentivo fiscal são ainda fortemente criticadas por retirarem o poder de decisão do Estado, lançando tal prerrogativa à iniciativa privada. Inclusive nesse governo, a Lei Rouanet passa a deduzir 100% do valor incentivado, diferentemente do governo Collor, onde a lei foi gestada e cuja dedução era de até 70% do valor investido nos projetos culturais submetidos e contemplados.

Conforme afirma Pinto (2010, p. 14), “Pode-se dizer que as políticas públicas do governo FHC foram baseadas em políticas de eventos, ou seja, por mais que preenchessem espaços importantes, foram ações sem uma continuidade”.

Em linhas gerais, são marcas da política cultural no governo FHC: a oferta de oficinas de instrumentalização aos produtores culturais para captação de recursos e prestação de contas; o enaltecimento da figura do Captador, como um profissional dotado de capital social e que se assume como um mercador de influências, adquirindo, inclusive, amparo legal para tanto; e a Fundação Cultural Palmares, que fora criada em um outro governo e teve, no governo a que estamos nos referindo, seu Estatuto aprovado por meio do Decreto nº 418, de 10 de janeiro de 1992, contando com seu trabalho reconhecido como contributo às manifestações afro-brasileiras.

Podemos afirmar que o governo FHC, embora apresente alguns esforços tímidos no sentido de conceber uma política cultural de maneira mais ampla, exerceu alguns efeitos perversos, como: a maior concentração de projetos aprovados e captados em leis de incentivo sob a abrangência do eixo Rio de Janeiro-São Paulo; privilégio de projetos com maior visibilidade na aprovação de suas propostas; a exclusão de pequenos produtores, dado o teor burocrático e técnico que os projetos exigiam e o surgimento e supervalorização da figura do Captador, excluindo quem não se encontrava em condições de competir e de estar fortalecido no mercado; e a ausência de processos de debate públicos, o que implica em dizer que praticamente inexistia participação popular nas discussões sobre o papel da Cultura na sociedade.

O governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, se estendeu de 2003 a 2010, e teve como ministros da Cultura: Gilberto Gil, de 2003 a 2008, e Juca Ferreira, de 2008 a 2010. Panoramicamente, é em tal governo que o país tem contato com contrapontos com o governo anterior e onde começa a ser desenhada no país uma concepção de política cultural em observância aos princípios democráticos. Assim, a participação popular na elaboração de

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



políticas públicas; a ampliação da atuação dos conselhos de cultura, os quais passam a assumir função deliberativa e não somente consultiva, como outrora; a criação de instrumentos de participação, como os orçamentos participativos (OPs) e instituições participativas; e a implementação da ideia de cidadania cultural são marcas que impactam diretamente no modo de pensar e fazer cultura no país.

Como discorre Simis (2007, p. 8), na gestão de Gilberto Gil, contamos com uma política cultural que tem um projeto amparado na acentuação do binômio entre diversidade e desigualdade e, nesse sentido, programas, projetos e ações atreladas às características identitárias de gênero, orientação sexual, grupos étnicos, culturas populares e outros expoentes do multiculturalismo passam a ser enxergados na criação e implementação de políticas públicas culturais. Exemplos disso são a criação da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID) e da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), as quais implementam um trabalho de gestão voltado às diversidades. Nesse âmbito é ainda revisado o Plano Brasil para Todos, que culmina na criação do Programa Brasil Plural – Identidade e Diversidade Cultural, que se desdobra em mecanismos de apoio a grupos e redes representativas das manifestações da diversidade, tendo em vista a garantia da continuidade de seus saberes e fazeres, pela via do intercâmbio cultural entre regiões e grupos culturais dos mais distintos recantos do país.

Importa citar também o Programa Cultura Viva, cujo feito consiste em criar uma rede de criação e gestão cultural, através dos Pontos de Cultura, os quais são selecionados por meio de editais públicos. As iniciativas contempladas envolvem “atividades de arte, cultura, educação, cidadania e economia solidária” (PINTO, 2010, p. 16). O programa é exímio em seu estímulo à criatividade, resultante do envolvimento intelectual e afetivo da comunidade.

Há que se notar ainda que muitos dos avanços verificados no governo Lula em relação à cultura só foram possíveis graças à construção de políticas transversais ou intersetoriais, bem como a criação de secretarias ministeriais que buscaram atenuar as desigualdades regionais e reconhecer as identidades, ligadas a lutas historicamente travadas, como as causas das mulheres, juventude, direitos humanos, relações étnico-raciais etc.

Não estamos aqui fazendo uma abordagem da política cultural romântica, porém são inegáveis os avanços na política cultural no governo Lula. De fato, “[...] A política deixou o balcão e se tornou *política e cultural*” (SIMIS, 2007, p. 14, grifos meus). Nesta tônica, é necessário citar a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). A iniciativa consiste nos esforços que a política cultural do país empreendia em conferir maior articulação

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



governamental, maior integração entre as políticas, entre os entes (União, estados e municípios) e entre as demais esferas públicas (educação, saúde, economia etc.).

O SNC apresenta 05 (cinco) componentes obrigatórios: *órgão gestor* específico para lidar com a gestão e as políticas públicas de cultura; *Sistema de Financiamento*, que prevê a criação do Fundo de Cultura, com dotação orçamentária para a execução das políticas; *Plano de Cultura*, instrumento de planejamento e que deve ser elaborado e pactuado com a sociedade, democraticamente; *Conselho de Cultura*, como espaço de discussão e deliberação da e sobre as políticas culturais; e a *Conferência Nacional de Cultura*, espaço de discussão e participação popular na concepção e práticas culturais do país. Vale dizer que a visão sistêmica do modelo de gestão para o setor cultural deve ser efetivada em regime de colaboração democrática e participativa entre os três entes federados já citados aqui, a saber: União, estados e municípios.

Recorrendo à formulação de Rubim (2008, p. 197-200), para quem o governo Lula/Gil é permeado por limitações e desafios, é possível perceber que houve notavelmente uma tentativa de planejar e implementar políticas públicas culturais a longo prazo, atuando principalmente na promoção da diversidade cultural do país. Houve ainda especial atenção às demandas dos movimentos sociais culturais e é veemente a criação de espaços de participação social.

Não se deve perder de vista que a ideia de que a cultura é um direito básico é determinante neste que é tido como um momento paradigmático (aqui estamos nos referindo à gestão de Gilberto Gil, especificamente) para a produção cultural do país, haja vista que a capitalização do MinC e a noção de que o Estado não deve criar a cultura, mas propô-la, provê-la, são passos fundamentais para entendermos na prática que ainda estamos muito distantes, no cenário atual, de resgatar os feitos significativos do governo Lula e ressignificar os aspectos questionáveis nele verificados.

É observável que estamos imersos em um cenário de obscuridade e que, atualmente, denota descontinuidade e indefinições. A maioria dos estudiosos em política cultural tem sinalizado estudos que denunciam esse quadro, posicionando-se ferrenhamente em favor de uma reestruturação política que vá à substância, que provoque a essência das mais variadas dimensões que constituem a vida pública, o comum, o coletivo. A cultura, nesse âmbito, também é tida como esfera preocupante na agenda das políticas públicas.

4 CONCLUSÃO

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



A partir das discussões feitas anteriormente, concluímos que a política cultural nos dois governos em tela pode ser analisada, panoramicamente, como pertencente a dois movimentos distintos. Nos oito anos do governo de FHC, ocorreu o processo de reinstitucionalização da cultura, sobretudo através da revitalização do papel do Ministério da Cultura na política cultural do país. Nos oito anos do governo de Lula, em contrapartida, dá-se um processo de maior abrangência da política cultural e da própria noção de cultura do ministério e uma consequente maior democratização da política cultural.

Embora os avanços dos oito anos do governo Lula sejam evidentes, gostaríamos de, nesta conclusão, abordar aspectos que podem ser avaliados como limitações ainda não resolvidas pelo governo petista e que permanecem atualmente. Entre esses aspectos, acreditamos que a limitação orçamentária e, conseqüentemente, a questão do financiamento, precisam ser rediscutidas para que os avanços continuem ocorrendo.

Com a abrangência e a democratização que aconteceram durante o governo Lula, a questão orçamentária se tornou ainda mais patente. O Ministério da Cultura tem grandes limitações orçamentárias e, ao longo do processo de desenvolvimento da política cultural, a principal iniciativa de combatê-las foi através das leis de incentivo. Entretanto, acreditamos que essas leis trazem, em sua natureza, problemas que têm emperrado a melhoria da política cultural. Atividades culturais regionais e locais e atividades relacionadas a minorias, por exemplo, têm grande dificuldade de financiamento através das leis de incentivo à cultura, uma vez que as empresas acreditam que esse investimento não teria “retorno”.

Dessa forma, apesar dos avanços já relatados, é muito importante que o papel do Estado seja discutido e redefinido no financiamento da cultura, principalmente porque, a partir do governo Lula, a diversidade cultural ganhou um destaque que nunca havia conseguido antes. Nesse processo de discussão e redefinição, a iniciativa privada não deveria ter um papel tão forte na definição do financiamento para que essa noção de atividade cultural que dá ou não “retorno” seja minimizada.

REFERÊNCIAS

PINTO, Viviane Cristina. **De Fernando Henrique Cardoso a Lula: uma análise das políticas públicas de cultura no Brasil.** 2010. 31f. Monografia (Especialização em Gestão de

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”.

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



Processos Culturais e Organização de Eventos) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RUBIM, Antonio Albano Canelas. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre Almeida (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007 (mimeo).