



ESTAMOS À ALTURA DO QUE SE ANUNCIA?

*horizontes de institucionalização nas
políticas culturais brasileiras*

*ARE WE MEETING WHAT IS ADVERTISED? HORIZONS OF
INSTITUTIONALIZATION IN BRAZILIAN CULTURAL POLICIES*

Sharine Machado Cabral Melo¹

.....
1 Doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Administradora cultural na Fundação Nacional de Artes (Funarte-SP). E-mail: sharinemelo@gmail.com

RESUMO:

O artigo aborda aspectos do Sistema Nacional de Cultura, considerando que as mobilizações pelas Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, iniciadas em 2020, reativaram um sentido utópico e impulsionaram certa retomada institucional da cultura no Brasil. Além de dados secundários, são utilizadas entrevistas semiestruturadas realizadas como parte de uma pesquisa de pós-doutorado, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que visa investigar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e implementação das novas leis. Aspectos históricos são apontados para contextualizar os debates. Conclui-se que dificuldades estruturais, embates políticos e entraves burocráticos podem diluir a utopia dos projetos de institucionalização. As lacunas entre o que se imagina e o que é possível são abordadas a partir do conceito de “iminência”, proposto por García Canclini (2012).

Palavras-chave: Lei Aldir Blanc; Lei Paulo Gustavo; Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura; políticas culturais; mobilizações sociais.

ABSTRACT:

The article discusses aspects of the National System of Culture, considering that the mobilizations for the Aldir Blanc and Paulo Gustavo Laws, which began in 2020, reactivated a utopian sense and boosted a certain institutional revival of culture in Brazil. In addition to secondary data, semi-structured interviews conducted as part of post-doctoral research, funded by Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), are used to investigate the participation of civil society in the processes of drafting and implementing the new laws. Historical aspects are pointed out to contextualize the debates. The conclusion is that structural difficulties, political clashes and bureaucratic obstacles can dilute the utopia of institutionalization projects. The gaps between what is imagined and what is possible are addressed using the concept of “imminence”, proposed by García Canclini (2012).

Keywords: Aldir Blanc Law; Paulo Gustavo Law; Aldir Blanc National Policy for the Promotion of Culture; cultural policies; social mobilizations.

INTRODUÇÃO

abrir o presente ao pressentido. Perseguir em outro tempo um lugar diferente, a iminência, esse nome impaciente da alegria.
(García Canclini, 2020, p. 55, grifo nosso).

Em 2020, durante a pandemia da covid-19, uma intensa mobilização da sociedade civil levou à publicação da Lei Aldir Blanc² (Lei Federal n° 14.017/2020), a que seguiram a Lei Paulo Gustavo (Lei Complementar n° 195/2022)³ e a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (Lei Federal n° 14.399/2022)⁴. Entre as particularidades dessa mobilização,

-
- 2 Em vigência entre 2020 e 2021, dispunha “sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n° 6, de 20 de março de 2020”. Destinou 3 bilhões de reais a estados, municípios e ao Distrito Federal.
 - 3 A Lei “dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19; prevê o repasse de R\$ 3,862 bilhões a estados, municípios e ao Distrito Federal para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da covid-19 sobre o setor cultural” (Brasil, 2022).
 - 4 A Lei institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, que destinará, ao longo de cinco anos, 3 bilhões de reais anuais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios,

destaca-se a elaboração colaborativa dos mecanismos, impulsionada não somente pela crise sanitária, mas também pela precariedade que há anos vinha atingindo os setores artísticos e culturais brasileiros. Para além do auxílio emergencial, as leis trouxeram à tona projetos de institucionalização da cultura que estavam, senão em suspenso, ao menos em segundo plano nas políticas públicas do país. Um deles se destaca: a efetiva implementação do Sistema Nacional de Cultura. Idealizado nos anos 1960 – e nunca implementado em sua versão original –, o sistema só foi retomado 35 anos depois, já com outros contornos ideológicos e institucionais, durante o primeiro governo de Lula da Silva. Em sua proposta atual, é definido como “um processo de gestão e promoção de políticas públicas de cultura democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade” (Brasil, [202–]a). Inserido na Constituição Federal em 2012, é composto por órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências de cultura; comissões intergestores; planos de cultura; sistemas de financiamento à cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; programas de formação na área da cultura; e sistemas setoriais de cultura (Brasil, 1988). Ao aderirem ao sistema, os entes federativos devem se comprometer a implementar pelo menos três elementos básicos: conselhos, planos e fundos, por meio dos quais recursos descentralizados devem ser destinados à cultura e geridos com a participação da sociedade civil.

Ao longo dos últimos dez anos, cerca de 60% dos municípios brasileiros passaram a fazer parte do Sistema Nacional de Cultura (Brasil, [202–]b). No entanto, ele nunca chegou a funcionar. Além da falta de repasses financeiros, oscilações políticas e dificuldades burocráticas atrasaram sua implementação, embora iniciativas isoladas tenham sido registradas em alguns estados e municípios brasileiros. A Lei Aldir Blanc foi, de fato, a primeira experiência de descentralização orçamentária para a área cultural no Brasil, o que reacendeu o debate

para serem aplicados, de maneira descentralizada, em ações voltadas aos setores artísticos e culturais brasileiros.

em torno de um pacto federativo. Essa discussão, contudo, não pode ser reduzida a um problema orçamentário ou estrutural. É verdade que o Sistema Nacional de Cultura tem um aspecto objetivo, que envolve planejamentos e metas, transferência de recursos financeiros e avaliação de resultados. Mas ele também incide sobre um projeto de sociedade – e, pra Marilena Chauí (2008), este é o princípio da utopia. Os padecimentos sofridos durante a pandemia da covid-19, mas também as demonstrações de solidariedade e as possibilidades de atuação coletiva, aguçaram o anseio por transformação. O que acontece quando o desejo é confrontado com as difíceis realidades locais, com a pesada máquina do Estado e com as contingências históricas? A proposta deste artigo é a de abordar aspectos do Sistema Nacional de Cultura, considerando as mobilizações sociais pelas Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo como impulsionadoras de certa retomada institucional da cultura no Brasil e, também, como reativadoras de um sentido utópico. Além de dados disponibilizados na internet pelo governo federal, serão utilizados conteúdos de entrevistas semiestruturadas realizadas como parte de uma pesquisa de pós-doutorado, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp)⁵, que visa investigar a participação da sociedade civil nos processos de elaboração e implementação das novas leis. Aspectos históricos também serão apontados com o objetivo de contextualizar os acontecimentos que levaram ao patamar atual dos debates sobre as políticas culturais brasileiras.

A SOCIEDADE POR VIR

A proposta de um Sistema Nacional de Cultura foi apresentada no Brasil, provavelmente pela primeira vez, em 1968. A ditadura militar recrudescia, cerceando as atividades de muitos artistas contrários ao regime, mas também pairava, sobre esse ano emblemático, certo otimismo quanto às transformações que poderiam ser alcançadas por

.....
5 Processo nº 2022/15346-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

meio da cultura e das artes. Na França (país no qual se espelhavam muitas das políticas públicas brasileiras), as ações consagradas por André Malraux eram abertamente questionadas. A Declaração de Villeurbanne (La Déclatarion [...], 1968), assinada pelos diretores das casas de cultura e dos teatros populares franceses, reivindicava a substituição da proposta de “democratização cultural” por uma concepção inteiramente nova, que não fosse ancorada em nenhum conteúdo prévio, mas que emergisse das interações e necessidades da população que não tinha o hábito de frequentar esses espaços: o “não público”, nas palavras dos signatários do documento. Essas ideias – se não geradas durante as revoltas de maio, ao menos encorajadas por elas – ressaltavam a impossibilidade de uma autonomia estética em relação à cultura e à política:

[...] qualquer esforço cultural só pode parecer fútil enquanto não se propuser, expressamente, a ser uma ferramenta de politização: isto é, criar, sem descanso, para este não público, oportunidades para que se politize, escolha livremente, para além do sentimento de impotência e de absurdo que não cessa de lhe suscitar um sistema social em que os homens nunca estão em condições de inventar, conjuntamente, a sua própria humanidade (La Déclatarion [...], 1968).

No Brasil, grande parte das repercussões de maio de 1968 era relacionada aos movimentos de contracultura. As manifestações sociais e estudantis, por sua vez, voltavam-se a questões políticas, acirrando os embates com os militares que estavam no poder. Guardadas as singularidades locais, muitas causas eram comuns a outros países da América Latina. Em uma série de conversas registradas por Robin Grelley em 2014, García Canclini relata sua experiência, nos anos que se seguiram a 1968, como um período de grandes “expectativas revolucionárias” na região. Segundo ele, as lutas contra as ditaduras faziam pensar que a “justiça”, os “direitos humanos” e a “socialização de todos os bens – até mesmo os culturais” eram horizontes possíveis. Ao mesmo tempo,

alguns artistas e intelectuais buscavam, na arte ou na educação, modos de transformar a realidade (Greeley, 2018). Mas como se dariam os trânsitos entre as utopias – logo consideradas ingênuas por seus próprios entusiastas – e os processos de institucionalização da cultura? Se é verdade que os setores culturais costumam olhar com desconfiança para a política, especialmente em períodos conservadores, também são inegáveis as incursões de artistas e intelectuais ao poder público e aos meandros burocráticos. Se há frustrações entre o que se espera e o que é realizado, também há porosidade entre as instituições do Estado e a sociedade civil. Em grande medida, são esses intercâmbios, ou essas fronteiras movediças, que impulsionam as políticas públicas. É também por serem permeáveis, em maior ou menor grau, que temporalidades distintas coexistem nas instituições. Não sem conflitos, há continuidades, rupturas e reformulações de projetos, que ora avançam, ora estancam ou retrocedem. Assim, uma mesma proposta pode apresentar diferentes matizes conforme o contexto político e social em que se insere. O período compreendido entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970 foi significativo para as políticas culturais no Brasil justamente por comportar essas contradições. Um dos marcos foi a criação do Conselho Federal de Cultura, em 1966. Formado por grandes expoentes (como Guimarães Rosa e Raquel de Queiroz), suas principais atribuições eram:

[...] formular a política cultural nacional; articular-se com os órgãos estaduais e municipais; estimular a criação de Conselhos Estaduais de Cultura; reconhecer instituições culturais; manter atualizado o registro das instituições culturais; conceder auxílios e subvenções; promover campanhas nacionais e realizar intercâmbios internacionais (Calabre, 2006, local. 2).

Foi seu presidente, o escritor maranhense Josué Montello, que apresentou a proposta do Sistema Nacional de Cultura dois anos depois de instituído o conselho e apenas seis meses antes de ser editado o Ato Institucional nº 5. Tendo como subterfúgio assegurar “a autêntica

ordem democrática”, o AI-5 permitia ao presidente da República decretar a intervenção federal em estados e municípios, suspender os direitos de qualquer cidadão e cassar mandatos eletivos (Brasil, 1968). Parecia o oposto do que Montello (1968) dizia em seu discurso, quando ressaltava que o Conselho Federal não pretendia “criar cultura, o que seria abusivo e antidemocrático, mas criar condições instrumentais para a cultura livre, de acordo com a vocação essencial do Brasil na ordem política”. O período que se seguiu foi marcado por embates, no interior do próprio governo federal, entre o fomento e a censura, entre o Ministério da Educação (ao qual a pasta da cultura era subordinada) e o Ministério da Justiça.

Mas o fato é que, naquele momento, por diferentes vias, começavam a ser delineados alguns dos rumos que as políticas públicas brasileiras seguiriam nos próximos anos. Mesmo que a ideia de um Sistema Nacional de Cultura – tão cara aos membros do Conselho Federal – tenha passado décadas adormecida, alguns aspectos podem ser destacados. O primeiro é a noção de liberdade evocada por Montello em suas falas como presidente do Conselho Federal: além de fazer referência à utopia de um espaço autônomo para a criação artística (que, em algum grau, estava presente em seus discursos), era uma clara oposição aos regimes socialistas da época. Em uma perspectiva neoliberal, que estava fortemente presente nas ditaduras militares, o conceito de liberdade era atrelado ao individualismo, à livre concorrência e, portanto, à iniciativa privada. O trecho do discurso de Montello (1968, p. 5-6) na cerimônia de instalação do Conselho Federal de Cultura é ilustrativo:

Ano passado, ao defender as verbas de seu Ministério, na Assembleia Francesa, dizia André Malraux, Ministro da Cultura: ‘Há duas maneiras de conceber a cultura: a soviética e a democrática. Ou seja: a cultura para todos e a cultura para cada um’. **É essa cultura para cada um, respeitando pendores e volições individuais, que se harmoniza à tradição do Brasil como Nação democrática.**

O segundo aspecto, ainda voltado à noção de liberdade, é a busca pela autonomia da arte e da cultura em relação à política, em um sentido avesso ao que era nutrido por grande parte dos movimentos sociais e dos intelectuais que atuavam nas imediações de 1968. Ainda de acordo com Montello (1968, p. 5):

Para compor o novo Conselho, constituído de vinte e quatro membros, convocou Vossa Excelência, Senhor Presidente, vinte e três grandes figuras, altamente representativas da cultura brasileira, no campo das letras, das artes, das ciências humanas. **A nenhuma se inquiriu de suas ideias políticas.** Somente militou na convocação o pensamento de organizar o Conselho Federal de Cultura com vistas à fiel execução de suas finalidades e atribuições.

Nesse contexto, a proposta de uma política pública federativa, no Brasil, ainda se aferrava à democratização do acesso à cultura e ao nacionalismo, conceitos que começavam a ser revisados na época e que, mais tarde, seriam substituídos pela noção mais abrangente de “democracia cultural”:

Inspirado na ideia federativa, o novo órgão começa por levar em consideração, no panorama da cultura brasileira, a variedade regional consagrada pela federação política. Parte assim da peculiaridade local, numa Nação de dimensões continentais, para atingir a harmonia da unidade. [...] A cultura que o País amalgamou, em mais de quatro séculos de civilização, não pode constituir privilégio exclusivo de uma parte apenas de seu povo. No entanto, há milhões de brasileiros, a esta altura da vida nacional, que nascem, vivem e morrem sem saber o que é uma obra de arte (Montello, 1968, p. 5).

De que modos uma ideia nutrida em 1968 – esse ano paradoxal, de utopia e violência – seria reimaginada nos períodos democráticos?

O IMAGINADO

Após as décadas de regime militar, a orientação neoliberal dos primeiros governos eleitos democraticamente no Brasil levou à delegação de atribuições do Estado a uma parcela da sociedade civil, notadamente empresas privadas e instituições financeiras. Com isso, foram implementados mecanismos de fomento indireto à cultura, via renúncia fiscal, que até hoje estão vigentes. Mas, para além da presença do mercado, os anos 1980 e 1990 foram marcados pela busca de padrões para as políticas públicas que pudessem garantir ações de Estado menos suscetíveis a oscilações partidárias e tendências ideológicas. Segundo depoimento de García Canclini:

Houve utopias nessa direção durante os processos de democratização posteriores às ditaduras na Argentina, no Chile, no Brasil e, também, no México e na Colômbia. Tentou-se reestruturar as políticas culturais através de um diálogo fluido entre cientistas sociais e políticos da cultura e, além disso, a interdependência internacional com a Espanha e, em parte, com os Estados Unidos e com outros países europeus, como a França. Aprendemos sobre pesquisas que estavam fazendo, mais avançadas, sobre consumos culturais e práticas da população: como investigá-los e como diferenciar setores, transformar instituições como os museus para torná-las mais pertinentes a suas sociedades; e tratamos de impulsionar grupos de pesquisa dentro do Estado. Em várias sociedades buscou-se fazer algumas pesquisas nacionais de consumos e de práticas culturais; e tratamos de impulsionar grupos de pesquisa dentro do Estado (Greeley, 2018, p. 82-83).

Já nas primeiras décadas do século XXI, as relações entre o Estado e a sociedade civil ganharam novo fôlego no Brasil, especialmente na interface com os movimentos sociais (Machado, 2020). Embora as conferências públicas sejam tradição no país desde a década de 1930 (quando Getúlio Vargas convocou as primeiras conferências

de saúde e educação), 67% dos encontros realizadas até 2012 ocorreram durante as gestões petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff (Avritzer; Souza, 2013). Dois dos encontros desse período foram voltados à cultura (em 2005/2006 e em 2009/2010). Nesse contexto, e em uma perspectiva já distante daquela dos anos 1960, a ideia de um Sistema Nacional de Cultura voltou à tona. Durante a campanha eleitoral de Lula da Silva, em 2002, o projeto era citado como um dos elementos da “gestão democrática” a ser realizada pela coligação que seria eleita. A proposta também era, em grande medida, endossada por um diagnóstico realizado no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo dados da época, havia pouca transferência de recursos do governo federal para estados e municípios, repasses mais volumosos para instituições privadas do que para instituições públicas e concentração de investimentos na Região Sudeste (Barbalho, 2019).

Com a nomeação de Gilberto Gil para titular do Ministério da Cultura (MinC), em 2003, seminários intitulados “Cultura para todos” percorreram o país, e foi criada a Secretaria de Articulação Institucional, então sob a gestão de Márcio Meira. A reativação do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Cultura, encabeçada pelo historiador paraense, também foi fundamental para as primeiras providências relacionadas à implementação do Sistema Nacional de Cultura (Barbalho, 2019). Ainda em 2003, a Emenda Constitucional n° 42 facultou às unidades federativas a “destinação de até 0,05% de sua receita tributária líquida ao fundo estadual de fomento à cultura” (Brasil, [202-]a). Entre 2005 e 2006, a União celebrou um protocolo de intenções com 21 estados e 1.967 municípios brasileiros (Brasil, [202-]a). Em dezembro de 2010, por meio da Lei n° 12.343, foi publicado o Plano Nacional de Cultura, criado com intensa participação social. Segundo a lei, o Sistema Nacional de Cultura deveria ser “o principal articulador federativo” desse plano, “estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil”. Em 2012, o Sistema

Nacional de Cultura foi finalmente destacado na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ocorre que o sistema nunca foi um consenso no interior do governo. Entre as críticas, havia o receio de que um processo de institucionalização na cultura estimulasse o dirigismo político. Já os pontos favoráveis previam uma estrutura de gestão e mecanismos de participação da sociedade civil que dessem aos criadores a possibilidade de que suas obras “florescessem”. Em meio a acordos e desacordos, outros projetos foram implementados, paralelamente, pelo MinC, com destaque para o Programa Cultura Viva e para os pontos de cultura (Barbalho, 2019). Um olhar retrospectivo, no entanto, pode perceber – entre incoerências administrativas, disputas políticas e contingências históricas – o movimento de construção de um projeto institucional. De acordo com Lia Calabre, em entrevista concedida para esta pesquisa (2023):

O que fizemos em 2003, 2004, 2005 foi construir um projeto de futuro: a estruturação do sistema, a criação e a implementação do Plano Nacional de Cultura... Olhávamos para uma institucionalidade para frente, visando ao futuro. O Ministério, a conjuntura levaram a uma opção, que se dá de maneira mais lenta, que é a constitucionalização do processo. Se feito por leis comuns, ele estaria implementado em dois anos. Entretanto, seria muito mais frágil. Se, por um lado, podemos ter críticas à morosidade do processo, ao excesso de burocracia, por outro lado, foi isso que o protegeu no período de desmonte.

Alexandre Barbalho, em entrevista concedida a autora em 2023, por sua vez, ressalta que o processo de institucionalização da cultura a partir de 2003 também levou a uma politização do setor.

O que eu chamo de politização do campo cultural? É a entrada, neste campo, de valores próprios ao campo político: a questão da participação, da deliberação, da representação. Isso se dá na medida em que vamos vivenciar,

nesse período, a partir de 2003, algo que outros setores das políticas públicas já tinham vivenciado, como a saúde, como a educação, que é a realização, por exemplo, de conferências, é a realização da construção de um plano nacional participativo, a criação de um Conselho Nacional de Política Cultural deliberativo e equitativo, entre o poder público e a sociedade civil, a construção do Sistema Nacional de Cultura e, também, o Programa Cultura Viva, com os Pontos de Cultura.

Foram esses dois fatores – o lento processo de institucionalização da cultura e a politização do setor – que garantiram que as instituições brasileiras permanecessem funcionando, mesmo precariamente, durante governos conservadores, apesar de sucessivas tentativas de desestruturação dos órgãos federais. Também foram fundamentais para a articulação pela Lei Aldir Blanc, em 2020, culminando com a aprovação, já em 2022, da Lei Paulo Gustavo e da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Ambas resgatam elementos do Sistema Nacional de Cultura e dão novo impulso para sua implementação. O fato de o processo de retomada ter se iniciado durante a pandemia da covid-19, e como oposição ao governo então em exercício, parece ter reforçado o sentido utópico das relações entre cultura e política, como modo de participação democrática e, também, como elemento de transformação social. Quais as lacunas entre o que foi imaginado e o que hoje é possível?

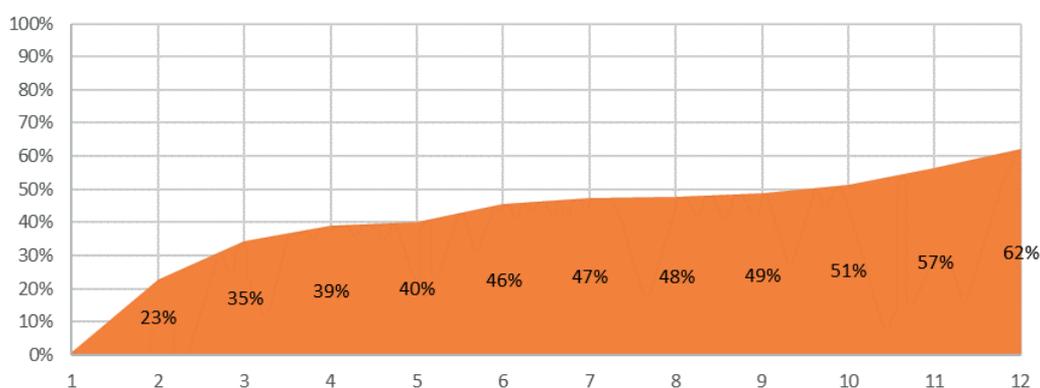
ESTAMOS NO FUTURO

“Estamos no futuro, mas não com tudo o que estava proposto para esse futuro implementado”, afirma Lia Calabre, em entrevista à pesquisa (2023). A historiadora se refere às distâncias entre a implementação do Sistema Nacional de Cultura, como idealizado em 2003, e seu estado atual. Segundo dados oficiais, em 28 de setembro de 2023, havia 3.464 municípios participantes do sistema, o que corresponde a cerca de 62% das cidades do país (Brasil, [202-]b). O número

anual de adesões foi mais alto em 2013, tendo caído significativamente em 2019, no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro. O rebaixamento do MinC a uma pasta vinculada ao Ministério da Cidadania e, em seguida, ao Ministério do Turismo desencorajou a institucionalização nos níveis federal, estadual e municipal. Mesmo assim, algumas adesões pontuais ocorreram no período. Além das oscilações políticas, outro fator desestimulante – que atravessou tanto os governos petistas quanto as gestões de Temer e Bolsonaro – foi a ausência de transferências fundo a fundo.

Entre 2021 e 2023, as adesões ao Sistema Nacional e Cultura voltaram a subir, influenciadas pelas mobilizações a favor da Lei Aldir Blanc e, posteriormente, pela aprovação da Lei Paulo Gustavo e da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (Gráfico 1). Em 2020, a medida emergencial destinou 3 bilhões de reais aos estados e municípios: ao lado da pressão social pela adesão à lei, esse volume de recursos financeiros foi decisivo para despertar o interesse dos membros dos governos locais. O valor dos repasses da Lei Paulo Gustavo e da Política Nacional Aldir Blanc também é um atrativo que pode aguçar a atenção política para o setor cultural.

Gráfico 1 - Adesões municipais ao Sistema Nacional de Cultura entre 2021 e 2023



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis Brasil ([202-]b).

No entanto, o repasse financeiro é apenas um dos elementos do Sistema Nacional de Cultura. Por isso, na primeira edição da Lei Aldir Blanc, sua retomada ainda era muito incipiente, prevalecendo o caráter emergencial. Já a Lei Paulo Gustavo explicita, em seu artigo 10, o compromisso dos entes federativos com a consolidação do projeto institucional:

Os entes federativos que receberem os recursos de que trata este Decreto se comprometerão a consolidar os seus sistemas de cultura ou, se inexistentes, a implantá-los, com a instituição dos conselhos, dos planos e dos fundos estaduais, distrital e municipais de cultura, nos termos do disposto no art. 216-A da Constituição (Brasil, 2022a).

De acordo com Thiago Rocha Leandro (diretor de assistência técnica a estados, Distrito Federal e municípios, do MinC):

Um dos grandes focos do Ministério da Cultura foi entender: ‘quem aderir à Paulo Gustavo vai aderir ao Sistema Nacional de Cultura’. Vamos focar na implementação de fato. Não é assinar um papel. Quero ver quais conselhos estão sendo criados, quantos planos, quantas conferências, quantas secretarias novas. Quando o Ministério da Cultura acabou [durante o governo de Jair Bolsonaro], vimos um efeito cascata [...] de [queda] no número de secretarias de cultura. Agora estamos ouvindo relatos que dizem: ‘aqui o prefeito vai recriar a secretaria’ (Entrevista concedida a autora, 2023).

Vale lembrar que a Lei Paulo Gustavo obteve mais de 98% de adesões municipais, um marco quando comparado às porcentagens de adesões ao Sistema Nacional de Cultura e à Lei Aldir Blanc: 62% e 76%, respectivamente. A Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, por sua vez, teve adesão de 98% dos municípios. Com vigência inicial prevista para cinco anos, esta será a primeira experiência de transferência regular de recursos da União para estados e

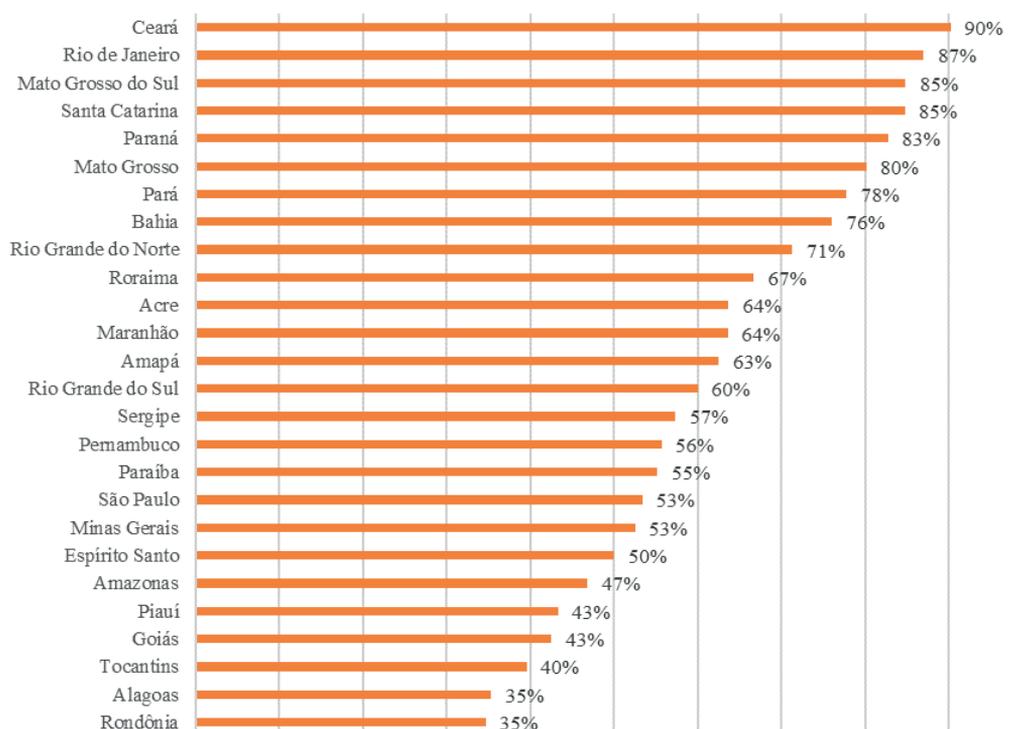
municípios brasileiros. Será também o primeiro passo para a implementação do sistema imaginado em 2003? Como ele se transformou ao longo dos anos? Para Alexandre Barbalho:

A [Política Nacional] Aldir Blanc tem um potencial de impacto muito interessante, que é a questão federativa, na medida em que é uma transferência regular, programada, em cinco anos, para os governos estaduais e municípios. Se nós pensarmos em todo o esforço de construção e de implementação do Sistema Nacional de Cultura, que é um esforço que vem desde 2003, com Marcio Meira à frente da Secretaria de Articulação Institucional, [...] a [Política Nacional] Aldir Blanc vai redimensionar o Sistema. O Sistema foi pensado há 20 anos. É preciso repensar o Sistema, repactuar o Sistema. Mas a matriz, a lógica, ou seja, a proposta do Sistema permanece. [...] A Lei Aldir Blanc vai colocar em prática a transferência fundo a fundo, que era uma das questões pendentes (Entrevista concedida a autora, 2023).

Apesar do otimismo inicial, o impulso promovido pelas leis emergenciais e pela Política Nacional Aldir Blanc não é suficiente para solucionar problemas já históricos. Um olhar cuidadoso revela que, entre os municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura, apenas 237 apresentam todos os elementos previstos para sua institucionalização, ou seja, o conjunto de leis municipais referentes a conselho, fundo, órgão gestor e plano de cultura. Esse número representa apenas 7% dos municípios do Sistema Nacional de Cultura e 4% do total de municípios do país. A situação é ainda mais drástica se for considerado o processo de implementação do sistema: de acordo com o *site* Ver SNC, somente 680 municípios possuem uma ata do Conselho de Cultura, 228 possuem órgão gestor com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) próprio e 58 possuem um plano cadastrado (BRASIL, [202-]b). Os Sistemas de Cultura estaduais estão mais estruturados que os municipais. Mesmo assim, apenas sete unidades federativas apresentam todos os componentes para a institucionalização. Até o

momento, somente sete possuem um órgão gestor devidamente estruturado, e apenas nove possuem fundo de cultura com cadastro de pessoa jurídica (BRASIL, [202-]b). Além disso, há profundas diferenças locais, que passam por desigualdades no desenvolvimento social e econômico, questões históricas, orientações políticas e posturas ideológicas (Gráfico 2). Como explicar que em São Paulo, conhecido como o estado mais rico do país, apenas 53% dos municípios tenham aderido ao sistema, enquanto o Ceará apresenta 90% de adesões municipais?

Gráfico 2 - Adesões municipais ao Sistema Nacional de Cultura por estado



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados disponíveis em Brasil ([202-]b).

Essas diferenças, que impactaram a execução das medidas emergenciais, hoje promovem uma reflexão válida para o futuro. Para Lia Calabre:

O que a Lei Aldir Blanc nos mostra? O que ela ressaltou? Que muitos municípios continuaram trabalhando na questão do Sistema, continuaram trabalhando na questão da participação social, continuaram trabalhando na questão dos conselhos. Esses conseguiram operar melhor com a chegada dos recursos. Tinham canais abertos na comunicação com a sociedade civil, conseguiram identificar rapidamente os beneficiários, conseguiram ter uma adesão mais efetiva aos editais, conseguiram distribuir regionalmente melhor os recursos, conseguiram fazer uma cobertura mais ampliada para o conjunto dos agentes culturais (Entrevista concedida a autora, 2023).

De fato, o aumento dos recursos financeiros, embora seja essencial para a execução das ações, não garante o alcance dos objetivos das políticas públicas. Do ponto de vista das administrações nacionais e locais, há falta de pessoal qualificado para lidar com os recursos federais, atender aos prazos de execução e cumprir os trâmites para prestação de contas. Do ponto de vista dos beneficiários dos programas, há diferentes níveis de compreensão e de conhecimento sobre o financiamento público, o que exige certo cuidado dos gestores, como sugere Lia Calabre:

Os governos federais, os governos estaduais precisam aperfeiçoar as formas da chegada dos recursos para que eles possam ser acessados pelos fazedores de cultura. Precisam criar estruturas e canais de acompanhamento desses projetos, de assessoramento, de alerta sobre a prestação de contas. [...] Tem [que haver] um grande processo de formação e de qualificação desses agentes culturais, por mais difícil que isso possa parecer, porque você interfere nos modos de ver, nos modos de fazer, nas práticas cotidianas e comunitárias. A chegada dos recursos aos lugares pode ser desagregadora. Tem um conjunto de delicadezas que precisam ser tratadas. O que não devemos permitir é que a possibilidade da chegada do recurso para outros

grupos sociais, para outras camadas, acabe se transformando em um processo quase punitivo porque eles não têm as informações e eles não trabalham com as normas, com os padrões mais rígidos que o estado impõe para outros segmentos da sociedade (Entrevista concedida a autora, 2023).

O que emerge, então, desse emaranhado de utopia, institucionalidade, burocracia e política partidária?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pesquisador mexicano Nivón Bolán (2006, p. 34) afirma que muitas das críticas direcionadas às políticas culturais referem-se aos resultados insuficientes de seus planos, que parecem “dar as costas aos valores e afetos da sociedade”. Contudo, o problema não reside apenas nas dificuldades de comprovação de objetivos e metas, e sim na reafirmação dos valores da cultura “como instrumentos da vida em comum”. “A relevância da política cultural se empobrece se for reduzida à dimensão administrativa e privada de seu sentido utópico de compromisso com um modelo de sociedade compartilhado pelos mais diversos agentes sociais”, resume o autor (Bolán, 2006, p. 6). Talvez seja precisamente esse o motivo do interesse renovado pelo Sistema Nacional de Cultura a partir da formulação das Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo: não se trata somente da distribuição equitativa de um recurso financeiro, mas da percepção, por parte dos integrantes da mobilização social, de que é possível atuar coletivamente por um propósito comum, no limiar entre o que se idealiza e o que pode ser realizado, entre o que existe e o que se revela oportuno. Porém, na medida em que problemas cotidianos dificultam a implementação de mecanismos de políticas públicas, o sentido utópico pode se esvanecer. Até mesmo aspectos que, inicialmente, pareciam positivos – como o volume de recursos financeiros nunca visto no país – podem se transformar em empecilhos quando confrontados

com as realidades nacionais e locais. Em diferentes graus, há necessidade de ampliação e de qualificação de equipes, de construção ou manutenção de espaços culturais ou administrativos e de apoio político. Também é preciso compreender que a participação democrática, longe de ser consensual, é um espaço de disputas. Não são raros os desgastes político-partidários entre o governo federal, estados e municípios ou entre membros da sociedade civil e gestores. Há, ainda, batalhas por protagonismo que atravessam as políticas públicas e, em grande parte das vezes, borram os limites entre as ações de Estado e os interesses particulares.

Há um termo adotado por García Canclini (2012, p. 19 e 63) que, embora seja originalmente voltado à estética, pode contribuir para refletirmos sobre essas contradições: **iminência**. Segundo ele, o atrativo da arte procede “do fato de anunciar algo que pode acontecer, prometer o sentido ou modificá-lo com insinuações”. Ao refletir sobre esse “modo de fazer que deixa algo não resolvido”, o antropólogo busca novas formas de elaborar as perguntas sobre a sociedade em que vivemos, entre o rigor dos conceitos e a potencialidade das metáforas. A noção de iminência remete, ainda, a uma conhecida frase do filósofo francês Gilles Deleuze (*apud* Canclini, 2012, p. 245–246): “estar à altura do que chega”. “Na medida em que levamos em conta as condições ‘duras’ que a pesquisa social mostra”, afirma, a “abertura ao que pode chegar” conecta-se “aos processos ‘realmente existentes’, ou seja, empiricamente contrastáveis”.

Para García Canclini (Grelley, 2018, p. 149), essas reflexões também podem ser aplicadas aos movimentos sociais, como os que levaram às novas leis para a cultura no Brasil: “Quando surgem de uma inconformidade radical com o mundo existente, têm esse caráter de iminência, de buscar ou anunciar um mundo que poderia ser distinto”. Há, contudo, duas ressalvas. A primeira diz respeito à impossibilidade de retroceder a uma “comunidade harmoniosa”. “Concebo a iminência como a percepção do que consistem as outras possibilidades de existência que tornam necessário o dissenso, não a

fuga”, explica (Canclini, 2012, p. 227). A segunda se refere ao fato de muitos movimentos sociais se desgastarem ou se burocratarem, o que evidencia as tensões entre projetos culturais, artísticos e políticos. A mobilização social pelas Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo não suprimiu as dificuldades nem conciliou os conflitos sociais. Seu mérito foi integrar, em um momento de emergência, os interesses divergentes que permeiam os setores culturais e artísticos brasileiros, sem anular as diferenças. Mais do que apontar para um horizonte ideal, foi capaz de reativar os debates em torno do Sistema Nacional de Cultura como um campo de possibilidades nas políticas culturais brasileiras. Os riscos já foram apontados por García Canclini: desgastar-se nas lidas políticas, perdendo de vista a utopia, ou embrenhar-se nos labirintos burocráticos. A perspectiva histórica nos mostra que os projetos, assim como as utopias, podem ser reimaginados. Mas vale lembrar, em uma última referência a 1968, da advertência de Deleuze e Guattari (2015): é preciso que a sociedade queira a transformação que se anuncia.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências Nacionais: Entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (org.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 11-21. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2520>. Acesso em: 22 nov. 2023.

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

BOLÁN, Eduardo Nivón. *La política cultural: temas, problemas y oportunidades*. México: Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro, 2006. (Colección Intersecciones, v. 16). Disponível em: http://sic.gob.mx/ficha.php?table=fondo_editorial&table_id=4744. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais;

O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 13 dez. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 128-B, p. 1, 8 jul. 2022a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-complementar-n-195-de-8-de-julho-de-2022-414060720>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 123, p. 1-3, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 128-B, p. 4, 8 jul. 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.399-de-8-de-julho-de-2022-413971491>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Cultura. Início. *Sistema Nacional de Cultura*, Brasília, DF, [202-]a. Disponível em: <http://portalsnc.cultura.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Painel de dados – Lei Paulo Gustavo. *Gov.br*, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/lei-paulo-gustavo/acesso-a-informacao/painel-de-dados>. Acesso em 01 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Ver Sistema Nacional de Cultura. *Sistema Nacional de Cultura*, Brasília, DF, [202-]b. Disponível em: <http://ver.snc.cultura.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2023.

CALABRE, Lia. Intelectuais e política cultural: o Conselho Federal de Cultura. *Intellèctus*, Rio de Janeiro, ano 5, v. 2, 2006. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/aj/FCRB_LiaCalabre_Intelectuais_e_PoliticaCultural.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

CANCLINI, Néstor García. *A sociedade sem relato: antropologia e estética da iminência*. São Paulo: Edusp, 2012.

CANCLINI, Néstor García. Diário de Campo, 2. In: CANCLINI, Néstor García. *Pistas Falsas: uma ficção antropológica*. São Paulo: Observatório Itaú Cultural: Iluminuras, 2020. p. 55.

CHAUÍ, Marilena. Notas sobre Utopia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 60, p. 7-12, 2008. Número especial. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252008000500003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 out. 2023.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Maio de 68 não ocorreu. *Revista Trágica: estudos de filosofia da imanência*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 119-121, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/tragica/article/view/26807>. Acesso em: 22 nov. 2023.

GREELEY, Robin Adèle. *La interculturalidad y sus imaginarios: conversaciones con Néstor García Canclini*. Barcelona: Gedisa, 2018.

LA DÉCLARATION de Villeurbanne. *Le Monde*, [Paris], 28 maio 1968. Disponível em: https://www.artcena.fr/sites/default/files/medias/D%C3%A9claration_de_Villeurbanne_1968.pdf. Acesso em 22 nov. 2023.

MACHADO, Frederico Viana. Participacionismo e diferencialismo identitário nas relações entre estado e movimentos sociais no Brasil

(2003–2010). *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 32, p. 1–15, e220420, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/LwtV5XYM7MBfJ9vJh8f9Xdj/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MONTELLLO, Josué. *Quatro discursos em defesa da cultura*. Brasília, DF: Conselho Federal de Cultura, 1968. Disponível em: <https://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/20.500.11997/6838>. Acesso em: 22 nov. 2023.