

FINANCIAMENTO DA CULTURA SOB A ÓTICA DOS DIREITOS CULTURAIS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Raquel Moreira¹
Lia Calabre²

RESUMO

Visando verificar pontos comuns e/ou divergentes dos preceitos da democracia cultural, neste artigo analisamos o Plano Nacional de Cultura (PNC), com ênfase no tema do financiamento, na perspectiva do acesso e da cidadania cultural. Um breve panorama das percepções acerca da cidadania é feito, trazendo à baila a cultura inserida entre os chamados novos direitos, à guisa do processo de alargamento dos direitos. Assim, no PNC são analisados seus paradigmas – com destaque para os princípios, objetivos e diretrizes –, bem como alguns exemplos de estratégias previstas, todos observados sob a ótica dos direitos culturais. Em seguida, discutimos se e como tais paradigmas podem resultar na desconcentração da distribuição de recursos para a cultura que desemboque na efetividade do acesso e quais seus sinalizadores, apresentando alguns exemplos de ações práticas previstas no PROCULTURA, pelo Projeto de Lei 6722/2012.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura. Cidadania cultural. Financiamento à cultura. PROCULTURA.

THE FINANCING FOR CULTURE THE PERSPECTIVE OF CULTURAL RIGHTS: POSSIBILITIES AND CHALLENGES OF NATIONAL CULTURE PLAN

ABSTRACT

Aiming to check convergent and/or divergent points with the precepts of cultural democracy, in this article we analyze the National Plan of Culture - PNC, with an emphasis on arts funding system, from the perspective of access and cultural citizenship. An brief overview of perceptions of citizenship is done, bringing up the culture inserted between the so called “new rights” by way of the enlargement process rights. Thus, the PNC are analyzed their paradigms - especially the principles, objectives and guidelines as well as some examples of strategies provided, all seen from the perspective of cultural rights. We discuss if and how these paradigms can result in deconcentration of resource allocation for culture terminating in the effectiveness of access and what their flags, where we present some examples of practical actions under PROCULTURA at Project Law 6722/2012.

Keywords: National Culture Plan. Cultural citizenship. Funding culture. PROCULTURA.

¹ Raquel Moreira, mestre em Ciência Política – UFF. e-mail: raquelmoreira.pesquisa@hotmail.com.

² Lia Calabre, doutora em história – UFF, pesquisadora e chefe do setor de estudos de política e culturas comparadas – FCRB. e-mail: liacalabre@rb.gov.br.

Tratar hoje de políticas públicas para a cultura no Brasil é pensar a cultura sob o foco dos direitos humanos, como elemento consolidador de identidades, fator de desenvolvimento econômico-social e preservador da diversidade cultural. Nesse sentido, as políticas culturais se inserem no universo das políticas públicas empreendidas no Brasil, ao longo dos últimos 50 anos, devendo se considerar o processo histórico de constituição dos direitos sociais, iniciado na década de 1930.

Desta forma, ao analisarmos o Plano Nacional de Cultura, aprovado em 2010, acreditamos estar nos debruçando sobre um importante documento norteador das políticas públicas de cultura para o País. A intenção foi a de buscar identificar sinalizadores que pudessem demonstrar, ainda que como um Plano, o claro posicionamento do poder público de compromisso com o exercício dos direitos culturais e, por conseguinte, da cidadania, em seu sentido mais amplo.

No artigo *Cultura e Democracia*, Marilena Chauí menciona o lugar da cidadania nas políticas culturais, quando diz que “as políticas culturais de afirmação do direito a cultura, contra a exclusão cultural, constituem uma verdadeira revolução democrática no Brasil” (CHAUI, 2008, 53-76). Neste sentido, este “lugar” da cidadania e sua possibilidade de se efetivar, desde que em ambiente democrático, entendemos ser o espaço de exercício pleno dos direitos, em que as instituições e os indivíduos dialogam e compartilham experiências para o bem comum do coletivo, decidindo seu destino. Assim, serão discutidas características do Plano Nacional de Cultura (PNC), objeto de análise deste artigo, verificando se suas proposições trazem elementos democratizantes, capazes de contribuir para o processo de promoção da cidadania, por meio da cultura, e de se efetivarem enquanto política de Estado.

Contudo, para esta discussão, antes de falar do PNC, vale resgatar um breve histórico da trajetória da cidadania, nas reflexões Marshall (1967) e de José Murilo de Carvalho (2002), com especificidade para o Brasil, além do contexto no qual foi desenhado o PNC. O historiador e cientista político brasileiro, ao analisar a trajetória da cidadania no Brasil, na obra *Cidadania no Brasil – um longo caminho* (2002), destaca a inclusão dos direitos civis, sociais e políticos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e estabelece uma gradação temporal acerca da introdução no Brasil dos direitos inerentes à cidadania, destacando um processo na contramão do modelo inglês, exposto por T. H. Marshall na obra *Cidadania, Classe Social e Status* (1967). Segundo José Murilo de Carvalho, no Brasil, primeiro foram introduzidos os direitos sociais, depois os políticos e por fim os direitos civis (CARVALHO, 2002, p. 13-15),

num longo caminho da cidadania no Brasil. O autor nos dá pistas sobre este “percurso”, e nos ajuda a compreender a concepção histórica de cidadania e a inserção destes conceitos na formulação de políticas públicas, consideradas hoje um grande desafio para o Brasil.

T. H. Marshall (1967, p. 63-64) descreve a trajetória das conquistas dos direitos e, portanto da construção da cidadania, numa lógica de certo modo linear, em etapas de desenvolvimento, ao longo de três séculos: direitos Civis (séc. XVIII), políticos (séc. XIX) e sociais (séc. XX). Nos apresenta o processo de construção da cidadania como fruto das lutas de diversos grupos sociais, que se ergueram pressionado os governantes por novos direitos. Para Marshall (1967), o conceito de cidadania tem uma constituição que se aperfeiçoa e se amplia, ao longo do tempo, numa larga conexão e transição entre direitos civis, políticos e sociais, associados, respectivamente, a liberdade, igualdade e acesso a serviços e bens, quando se dá o pleno exercício da cidadania, pois a ampliação dos primeiros traria na sequência os outros dois, como sendo cada um pré-requisito do outro.

Para José Murilo de Carvalho (2002), no Brasil, a lógica descrita por Marshall (1967) difere principalmente pela falta de exercício efetivo dos direitos, pelo conjunto da população, muito em função da grande dependência em relação ao Estado e o extremado legalismo. Enquanto, em Marshall (1967), os direitos foram sendo incorporados num ciclo histórico de conquista e conformação, inicialmente pelos direitos civis, seguido dos políticos e sociais; no Brasil, especificamente na era Vargas, os direitos sociais vêm em primeiro plano, concedidos pelo Estado, sendo os direitos civis restritos e os políticos suprimidos.

Em *Cidadania, Tipos e Percursos*, Carvalho (1996) reforça esta discussão e fala da forma como os direitos foram acessados pela população, como “uma dádiva concedida pelo Estado”. Assim, o autor tenta dar uma “explicação” para o que seria a tipologia da cidadania no Brasil: um estilo de cidadania de cima para baixo, com predominância da configuração “súdito/paroquial, localista e privado” (TURNES; ALMOND; VERBA apud CARVALHO, 1996, p. 1). Muito disso, em função das características do modo de fazer política no Brasil: paternalista e clientelista. Para Carvalho (1996), a pirâmide dos direitos descrita por Marshall (1967) é invertida e vemos um Estado brasileiro se posicionando como provedor de formas de participação da população, na relação cidadão e Estado, com destaque para os anos de 1930, período de recessão econômica e, novamente em 1964, com os direitos civis e políticos restritos.

Desta forma, no Brasil, os direitos sociais trouxeram a impressão de igualdade no acesso a serviços e bens, mas apenas para alguns cidadãos (no caso dos trabalhadores, com o advento da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT), sendo que entre os direitos políticos, civis e sociais há pouca conexão, segundo Carvalho (2002). Se para Marshall (1967, p. 72-73) houve um atrelamento entre os direitos paulatinamente conquistados, num processo de maturação, superando aos poucos a “velha ordem” – de caráter assistencialista, com forte presença do Estado –, inicialmente, para Carvalho, um atrelamento deste tipo, que condicionasse a conquista de outros direitos, não ocorre no Brasil. Assim, o amadurecimento de um direito não trouxe necessariamente a conquista de outros direitos. Carvalho (2002) procura mostrar que a garantia de direitos civis ou políticos no Brasil esteve em confronto direto com os muitos problemas sociais: as desigualdades permanecem, muitas vezes ocorreram avanços e retrocessos dos direitos, determinados mais pelas circunstâncias do contexto político de ocasião, do que por sua conquista.

É neste contexto que buscamos trazer à baila as questões dos direitos culturais e o exercício da chamada cidadania cultural, na discussão dos paradigmas do Plano Nacional de Cultura (PNC). Em que pesem os diferentes percursos da construção da cidadania, tanto no Brasil quanto no mundo, e considerando o processo histórico de desenvolvimento dos direitos de cidadania, nos últimos três séculos, o direito de acesso aos bens culturais tornou-se um item do processo de alargamento dos direitos sociais que, no limiar do século XXI, acompanha os chamados direitos de quarta geração ou os novos direitos: segurança, direito econômico, do consumidor, direito ambiental, das minorias, entre outros. No preâmbulo da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da Unesco de 2001:

A cultura deve ser vista como um conjunto distinto de elementos espirituais, materiais, intelectuais e emocionais de uma sociedade ou de um grupo social. Além da arte e da literatura, ela abarca também os estilos de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças.³

Este conceito está contido na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, acerca das transformações do sentido dado à cultura e a Unesco buscou atender as necessidades da sociedade, cujo caráter plural foi ampliado pelo acelerado processo de globalização. Num passado recente, vista apenas a partir das belas artes e da literatura, a

³ Disponível em: <<http://unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2012.

cultura é, na contemporaneidade, um tema transversal e, agora, tomada como um campo muito mais amplo, na perspectiva da pluralidade e da diversidade.

Assim entendida, a cultura se insere como um direito que se desdobra das formulações de, entre outros autores, T. H. Marshall (1967), na construção da cidadania como fruto de lutas dos diversos grupos sociais que se ergueram pressionando os governantes por novos direitos. Esta inserção, que veio num contínuo, se consolida em diversas iniciativas institucionais, entre elas, a Conferência Mundial de Políticas Culturais (Mondiacult), realizada no México em 1982, promovida pela Unesco, quando então se discutiu a relação entre cultura e desenvolvimento humano e se abordou, pela primeira vez, os princípios da política cultural baseada no respeito à diversidade cultural.

Em que pese o caso brasileiro, que apresenta um modelo muito específico de constituição da cidadania, vemos que a história das lutas por direitos, ao longo dos últimos 250 anos, foi pautada pela reivindicação do acesso aos bens e riqueza, aos processos, meios e espaços de influência e de decisão, de produção e de acesso. No campo da cultura, não seria diferente, pois estas lutas significam, além do acesso e fruição dos bens culturais, também a participação nos processos culturais (produção, recursos, gestão, distribuição e difusão). Assim, a colaboração entre sociedade e Estado é descrita, por José Murilo de Carvalho (2002, p. 224), como um primeiro movimento de uma interlocução com as organizações da sociedade civil, sem os “vícios do paternalismo e do clientelismo, porque mobiliza o cidadão”, fortalecendo as instituições democráticas num caminho sólido para a constituição da cidadania.

Nesta perspectiva, a participação dos diversos agentes sociais inseridos nos processos culturais é necessária e essencial para que se concretize um projeto efetivamente democrático, que contemple as diversas demandas manifestadas por estes agentes, sejam privados, públicos e da sociedade civil. Hoje, cada vez mais se reivindica maior participação nas decisões sobre as políticas culturais, visando garantir mais e melhor distribuição dos recursos e bens dedicados ao setor cultural, reforçando o que diz Marilena Chauí (2008, p. 76), que, para efetivar uma política cultural de fato, é “preciso uma nova cultura política”.

Ao longo da História, a Cultura esteve numa posição marginal, porém, paradoxal e, alternadamente, agregada a uma significação política e econômica. Desde os mecenas, na antiguidade, passando pelo século das luzes, o pós-guerra, com o advento

do *Welfare State*,⁴ até o mais recente movimento de proteção à diversidade cultural (após o atentado de 11 de setembro de 2001), marcado pela *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais* – em Paris, em 2005, ratificado pelo Brasil com o Decreto Legislativo 485/2006 – a Cultura tornou-se item de análise nas políticas estratégicas, em âmbito internacional, relacionada a um desenvolvimento social sustentável, de estabilidade da paz, sob a dimensão dos direitos humanos.⁵ No Brasil, a Constituição brasileira de 1988 é pautada na democratização e na universalização dos direitos, estabelecendo, por exemplo, em seu artigo 215, § 3º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005, os princípios norteadores da política cultural brasileira (BRASIL, 1988). Além disso, há a Agenda 21 da Cultura, com uma extensa lista de iniciativas para o desenvolvimento das políticas culturais. No limiar do século XXI, em que se discute a cidadania e a democracia para a efetivação dos direitos e do desenvolvimento social, a Cultura é mais do que nunca um dos campos para o desenvolvimento de políticas públicas.

O Plano Nacional De Cultura

O PNC é um dos principais desdobramentos da I Conferência Nacional de Cultura – I CNC, em 2005, onde se deram as bases de construção das diretrizes do Plano. Já em 2010, na II CNC, ocorre um processo de amadurecimento de temas e da forma de mobilizar e envolver um maior número de segmentos da sociedade e a amplitude de participação, consolidando um movimento de mobilização do setor. No conjunto das propostas trazidas das I e II CNC, encontra-se “uma espécie de cartografia dos desejos nacionais”. Para Botelho, este movimento é investimento em “ações estruturantes, que nos permitem esperar uma melhoria significativa de espaços de gestão intergovernamental e de cogestão com os movimentos culturais” (2007, p. 115).

4

O *Welfare State*: Estado de Bem-estar Social (em inglês: *Welfare State*), também conhecido como Estado-providência, é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social (protetor e defensor) e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado do Bem-estar Social garantir serviços públicos e proteção à população. (SCHUMPETER, 1908-9. p. 213-232)

5

A Convenção sobre a proteção e a promoção da diversidade cultural obteve quase unanimidade dos 54 países presentes, apenas os Estados Unidos e Israel foram contrários à Declaração, além de quatro abstenções. Esta convenção teve, como principal objetivo, o de dar força de lei à Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada após os acontecimentos do “11 de setembro de 2001”. (WANDERLEY, Junior e VOLPINI, 2001, p. 30)

O envolvimento, cada vez maior, dos atores sociais é fator crítico de sucesso e permite a “perenidade das políticas públicas”, quando se dá em um processo concreto de apropriação dos canais participativos. Além das obrigações previstas no *Protocolo de Intenções* ou *Acordo de Cooperação Federativa*,⁶ documento oficial de compromisso com os municípios para a implementação da política cultural, previsto no Plano Nacional de Cultura (PNC), o principal ganho foi “a adesão à ideia da necessidade de ampliação da gestão e acompanhamento público na área da cultura” (2009), cujo crescimento do número de conselhos e de legislação para a cultura no País ocorreu de forma expressiva.

Nas I e II conferências nacionais de Cultura (CNC), promovidas pelo Ministério da Cultura, observa-se a reaproximação entre Estado e sociedade. Neste sentido, e convergindo para um esforço de construção coletiva, é que o PNC se consolida por ser idealizado para o exercício da coisa pública, alinhando-se às proposições dos documentos oficiais da Unesco – a *Convenção Sobre A Proteção e Promoção Da Diversidade e das Expressões Culturais* – ratificada pelo Brasil, através do Decreto Legislativo 485/2006, que desenhou o atual Plano Nacional de Cultura.

“Debulhando” o Plano Nacional de Cultura

A seguir, destacamos, com ênfase no tema do financiamento, alguns pontos relevantes do PNC, que pudemos pinçar e que nos parecem sinalizar para uma associação aos preceitos da democracia cultural.

Na primeira parte do documento, sobre *princípios e objetivos fundamentais*, previstos no Art. 2º do Decreto-lei nº 12.343, de 02/12/2010, do PNC, destacamos alguns mais ligados ao tema do financiamento/fomento e às formas de acesso aos recursos para a cultura, tais como “[...] estimular a sustentabilidade socioambiental; [...] desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais; e [...] consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas. Já no Capítulo II do Decreto, em que são descritas as atribuições do Poder Público, destacamos, no Art. 3º, incisos II e X, o que *compete ao poder público*, e o que se refere ao tema do financiamento, nos termos desta Lei. Os dois artigos demonstram claramente como o

⁶ Protocolo de Intenções ou Acordo de Cooperação Federativa. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2009/07/DOCUMENTO_BÁSICO_SNC_16DEZ2010.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

Estado deve se empenhar no papel de fomentador e, também, de regulador das políticas públicas de cultura, buscando, assim, cumprir a tarefa de dar regularidade ao fluxo dos recursos, bem como garantir a promoção das diversas expressões da cultura.

No Capítulo III do Decreto, exclusivo sobre o financiamento, destacam-se, em especial, três pontos de um tripé acerca da tarefa de fomentar/financiar a cultura, constantes dos artigos 4º, 5º e 7º, que estabelecem, respectivamente, que: (i) a adesão pelos Estados e Municípios ao Plano Nacional de Cultura disponibilizará os recursos para execução das ações; (ii) o Fundo Nacional de Cultura é o principal mecanismo de fomento; (iii) e a diversificação dos mecanismos de financiamento. Assim, verificamos que o quarto artigo revela a clara necessidade de alinhamento às políticas públicas para a cultura, das lideranças governamentais do setor, nos três níveis federativos. O quinto aponta para a importância do FNC, como foco essencial de garantia de critérios de distribuição dos recursos para a cultura. Já o sétimo, indica a necessidade premente de revisar o atual modelo de financiamento da cultura. Neste sentido, este Capítulo nos parece reforçar a prerrogativa do Estado na função de “fomentador, regulador e indutor das atividades, serviços e bens culturais”, mesmo que contando com a parceria da iniciativa privada que – segundo Isaura Botelho, quando discorre sobre os mecanismos de incentivo fiscal – “[...] Mesmo quando se transferem responsabilidades para o setor privado, isso não exclui o papel regulador do Estado, uma vez que se está tratando de renúncia fiscal e, portanto, de recursos públicos [...]” (2007, p. 13).

Já na segunda parte do PNC, nos Anexos do Decreto, é descrito um conjunto de 275 ações, divididas em 36 estratégias, derivadas de cinco grandes diretrizes, das quais procederemos à análise, sempre destacando aquelas mais ligadas ao assunto do financiamento. Assim, a seguir, será feita a análise do documento do PNC, da seguinte forma: apresentação das 5 (cinco) diretrizes, destacando-se as três sobre o tema; descrição de cada diretriz e suas estratégias, enfatizando-se aquelas que estariam relacionadas ao tema do financiamento/fomento previsto no PNC; e, em seguida, a apresentação de alguns exemplos de ações previstas, que apresentam formas de financiamento e fomento à cultura, e sua relação com os preceitos da democracia cultural.

Das 5 (cinco) diretrizes, 3 (três) delas apontam, de forma explícita, para as estratégias e ações focadas no financiamento e por isso destacaremos a 1ª, a 3ª e a 4ª diretrizes, a saber:

Primeira Diretriz, DO ESTADO na função de proponente fomentador e regulador do desenvolvimento da política cultural, alinhado ao conceito ampliado de cultura; Terceira Diretriz, Estado e sociedade pactuam, para garantir condições de realização dos ciclos de fenômenos culturais, disponibilizando-as a quem as demanda; Quarta Diretriz, destaca-se a ideia de que a cultura seja vetor essencial para a construção e a qualificação de um modelo de desenvolvimento sustentável, de produção e circulação de bens, serviços e conteúdos. Na 1ª Diretriz, do capítulo I dos Anexos do Decreto, existem 11 (onze) *estratégias*, e do ponto de vista do tema fomento/financiamento, destacamos 4 (quatro) delas, que são as seguintes: 1.3 Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura; 1.4 Ampliar e desconcentrar os investimentos em produção, visando ao equilíbrio das fontes e entre as regiões; 1.5 Fortalecer o Fundo Nacional de Cultura como mecanismo central de fomento; e 1.6 Aprimorar o mecanismo de incentivo fiscal.

O que se nota, a partir destes exemplos, é que as estratégias apontam para a efetivação de princípios de equilíbrio, na distribuição dos recursos, com equidade regional/territorial, que, respeitando a diversidade de formas de expressão, dentro do conceito ampliado de cultura (referenciado nos documentos da Unesco), se deve disponibilizar opções de fontes de recursos, distribuídas com critérios a serem regulamentados em legislação própria. Além disso, reforça-se, mais uma vez, a problemática do papel irrevogável do Estado de indutor, regulador e fomentador, das políticas culturais.

Vale ressaltar a estratégia 1.6, tendo em vista o atual modelo de financiamento da cultura, cuja crítica, em diversos debates sobre a reforma da Lei Rouanet, se concentra no uso excessivo de incentivos fiscais, em detrimento dos demais meios (Fundo Nacional de Cultura – FNC e FICART). Em reflexões que balizaram a II CNC, contidas no texto base, que serviu para a preparação da Conferência, o *eixo temático Cultura e Economia Criativa*, item 4.1,⁷ diz: “O financiamento é determinado pela política e não seu determinante”. Isto é reforçado no Art. 3º, do Capítulo II do Decreto, que cita as competências e atribuições do Estado, destacando-se o inciso III, sobre a função do Estado de: “fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas [...] da concessão de apoio financeiro e fiscal [...] da adoção de subsídios econômicos, entre outros incentivos [...]” (BRASIL, 2010). Este inciso aponta para uma questão que, hoje, é alvo importante do debate nacional

⁷ Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base_iicnc.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2011.

acerca da política de financiamento da cultura: o Estado, enquanto agente regulador, fomentador e indutor de iniciativas democráticas e acessíveis de promoção da cultura, resgata sua função de fazer, em parceria com a sociedade, a condução das políticas.

Para ilustrar as estratégias previstas na 1ª Diretriz, destacamos algumas *ações* bastante significativas, do ponto de vista da ampliação e da diversificação de meios de busca de recursos, previstas na estratégia 1.3: a *ação* 1.3.2, prevê “Elaborar, em parceria com bancos e agências de crédito”. Já a *ação* 1.3.4, aponta para “Realizar acordos com bancos e fundos públicos e privados de financiamento para oferecimento de linhas de crédito”; e a *ação* 1.3.6 propõe “Estimular, nos bancos estatais e de fomento, linhas de crédito subsidiado”.

Sobre a melhor distribuição dos recursos, as *ações* 1.4.1, 1.4.2 e 1.4.3 preveem instrumentos de desconcentração de investimentos, aplicando “critérios de transparência nos investimentos”. Quanto ao fortalecimento do FNC – Fundo Nacional de Cultura, destacamos as *ações* 1.6.1 – “Estimular a construção de diretrizes para o incentivo fiscal”; 1.6.2 – “Estabelecer percentuais diferenciados de renúncia fiscal baseados em critérios objetivos”; e a 1.6.4 – “Estimular pessoas físicas a investir em projetos culturais por meio dos mecanismos de renúncia fiscal”. Esta última, algo ainda a ser explorado.

Na 3ª Diretriz, sobre o tema ACESSO, capítulo III dos Anexos do Decreto, existem 6 (seis) *estratégias* que definem *ações* com vistas à implementação do Plano. Chamamos a atenção a dupla função desta diretriz, quando aborda o tema do *acesso*, com foco em quem consome e usufrui os bens e serviços culturais, e para quem produz estes bens, cuja demanda de “usufruir” dos meios e condições para a livre criação e participação nas decisões referentes à cultura é patente. O que queremos dizer é que o primeiro (o que “consome”) seria aquele que, ao desejar ir ao cinema, ver uma peça teatral ou mesmo acessar um conteúdo na internet, possa fazê-lo de forma acessível, disponível e diversa. O segundo (o que “produz”), que pode ser este mesmo indivíduo, poderá produzir, criar, conceber e mostrar suas criações, desde que, para isso, possa também ter acesso aos meios, condições, equipamentos e afins para esta experiência, leia-se, recursos financeiros ou não.

Dentre as *ações* práticas, a 3ª Diretriz também apresenta algumas, no que tange aos temas do financiamento/fomento, que a seguir exemplificamos. Uma delas é o item 3.1.6 – “Implantar, em parceria com as empresas empregadoras, programas de acesso à cultura para o trabalhador brasileiro”. Esta *ação* se pode traduzir no Vale-Cultura.

Temos ainda as ações 3.3.1, que propõe “instituir programas em parceria com a iniciativa privada e organizações civis”, e a 3.4.10, que prevê “apoiar e fomentar os circuitos culturais universitários”.

Já a 4ª Diretriz sobre o DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, das 5 (cinco) constantes do Capítulo IV dos Anexos do Decreto, seu principal foco é a “circulação de bens, serviços e conteúdos, geração de riqueza, trabalho, renda e oportunidades”. Por esta razão, destacamos as 4 (quatro) ações contidas nas estratégias desta Diretriz e que nos indicam convergirem para a questão do financiamento/fomento, como veremos a seguir. A ação 4.1.4 – “Estimular pequenos e médios empreendedores culturais”; a ação 4.4.2, que estabelece parcerias com bancos estatais e outros agentes financeiros, e o desenvolvimento de linhas de microcrédito; e a ação 4.7.4 – “Fomentar e fortalecer as modalidades de negócios praticadas pelas comunidades locais e pelos residentes em áreas de turismo”. Destacamos esta última, por conter a problemática da valorização de iniciativas já existentes em regiões e localidades espalhadas pelo Brasil.

Assim, perpassando as características previstas no PNC – desenhadas a partir das cinco grandes Diretrizes definidas no Plano Nacional de Cultura (PNC), com destaque para suas estratégias e ações – pudemos notar a riqueza de proposições e de “desejos nacionais”, quanto às formas de promover a cultura, propondo e disponibilizando, mesmo que ainda em “tese” (já que estamos falando de um Plano), alternativas de meios, estratégias e fontes de recursos para a viabilidade destes “desejos”, visto que destacamos, em especial, aquelas estratégias que tratavam diretamente do tema do financiamento/fomento à cultura.

Apenas para enriquecer a lista, nesta reflexão, vale também destacar alguns elementos de outros exemplos de ações focadas na questão da viabilidade financeira das iniciativas e projetos culturais no País, contidas no texto do PL 6722/2010, o PROCULTURA, e que nos parecem coadunadas às “intenções” do Plano.

Um dos pontos considerados, segundo o Ministério da Cultura, sobre a proposta do PL, e de grande envergadura no PROCULTURA, é o Fundo Nacional de Cultura, que antes permitia doação, com 80% a 20% de contrapartida, agora poderá também fazer empréstimos, associar-se a projetos culturais e fazer repasse para fundos municipais e estaduais, buscando atrair mais produtores culturais, sendo uma alternativa frente ao incentivo fiscal. Já a renúncia fiscal também sofre alterações, ampliando e graduando faixas de abatimento no Imposto de Renda, que antes eram duas (30% e 100%), agora tem também mais quatro: 60%, 70%, 80% e 90%. O objetivo da mudança é permitir

uma maior contribuição das empresas, e que projetos com menor atratividade de investimento tenham faixa de renúncia maior, atraindo investidores.

Outro ponto alto da proposta do PL é a ampliação e a potencialização do grau de importância dado à CNIC – Comissão Nacional de Incentivo e Fomento à Cultura – a ser ‘remodelada’ na sua composição, passando a ser paritária e complementada pelas CNIC Setoriais, a exemplo de: Setorial de Música, Setorial de Artes Cênicas, Setorial de Acesso e Diversidade etc. A Comissão terá o papel de definir critérios, diretrizes e prioridades dos projetos e terá maior participação da sociedade civil, muito embora haja uma discussão bastante oportuna sobre a regulamentação desta configuração da Comissão e suas competências.

A figura dos pareceristas, selecionados em editais públicos, para a análise dos projetos e a definição de pesos associados aos critérios de avaliação previstos, dando, à avaliação um caráter de impessoalidade, imparcialidade e transparência, é mais um exemplo de ações associadas a aspectos democratizantes. Na proposta do PROCULTURA, os critérios de aprovação de projetos estão intimamente ligados às três dimensões citadas no *Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura*, versão atualizada em 2008, que deu origem ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e também, na *Convenção para a Promoção e Proteção da Diversidade Cultural*, a documentos já mencionados anteriormente. Este aspecto põe em prática os requisitos previstos na legislação pública, em diversas situações em que se disponibilizam serviços públicos, a exemplo da Lei de Licitações, 8.666/93, por tratar de fazê-lo na forma da lei, e com publicidade, dentro dos preceitos de transparência.

Em que pesem as proposições previstas no PNC ilustradas no PROCULTURA, resta-nos o trabalho de manter a “espinha ereta” e o espírito mobilizador para garantir a manutenção, a fiscalização e a proposição sistemática de atualizações, de maneira a garantir que as ações previstas no Plano Nacional de Cultura sejam de fato concretizadas e possam efetivamente se empreender segundo os preceitos democráticos tão propalados nos termos do Plano.

Segundo Teixeira Coelho:

[...] À concepção de democracia cultural a questão principal não reside na ampliação da população consumidora, mas na discussão sobre quem controla os mecanismos de produção, e na possibilitação de acesso à produção de cultura em si mesmo [...]. (COELHO, 1997, 145)

Assim, diferente do que convencionamos chamar de democratização do acesso à cultura, a democracia cultural está associada diretamente ao exercício da cidadania cultural, de gozo efetivo dos direitos culturais, e trata de “favorecer e fornecer meios de desenvolvimento e auto-expressão, de forma ampla e irrestrita, para o indivíduo auto-emprender-se e cultivar suas próprias exigências e necessidades” (BOTELHO, 2007, 23-24). Assim, vai além do consumo, mas também da participação efetiva dos atores sociais envolvidos no setor. Do contrário, o que ocorre é a democratização da cultura considerada apenas como difusão às classes populares das artes reconhecidas, movimento ocorrido inicialmente na França dos anos de 1960 e que, por muito tempo, serviu de modelo de política cultural, num processo de “popularização das chamadas artes eruditas”. Nesta perspectiva, vale ressaltar que, nas propostas prevista no PNC, o que se espera é que o conceito de democracia cultural seja, na prática, o que se efetive na execução das políticas públicas para a cultura.

Assim, e pelo fato deste artigo dar ênfase ao tema do financiamento, buscamos trazer para esta discussão alguns exemplos das “intenções” do PNC, quando dissecamos o Plano e suas estratégias. Por esta razão, e retornado às questões levantadas no início deste artigo, quando arguimos acerca da conexão do PNC aos preceitos da democracia cultural e, portanto, de promoção da cidadania cultural, o que pudemos verificar, neste rápido panorama sobre o PNC, foram alguns sinais de que, ainda que em tese, o Decreto-lei apresenta indicativos e sinalizadores dos preceitos democratizantes. Por ser um Plano e a expressão de “desejos”, ele é o que chamaríamos de “obra em progresso”, já que demanda acompanhamento constante e a internalização dos preceitos defendidos no Plano, por parte dos protagonistas envolvidos: gestores, artistas, dirigentes públicos e privados etc. A “obra em progresso” nos evidencia o “longo caminho” que José Murilo de Carvalho (2002) nos apresentou, em sua análise sobre o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil: um processo contínuo de amadurecimento, apropriação e exercício dos direitos.

Considerando o fato do País ter uma história recente marcada pelo autoritarismo, e descontinuidades de políticas e planos, entendemos que o Plano Nacional de Cultura (PNC), pode se constituir em uma peça importante do exercício da democracia, pois o documento em si, na forma como foi elaborado, já cumpriria a sua tarefa: propor caminhos para uma política pública para a cidadania cultural. Isto por que foi desenhando num contexto ainda incipiente de consolidação das políticas culturais, enquanto campo da gestão pública.

Ao longo dos últimos 18 anos, o conflito que se estabeleceu entre “política de financiamento e política de diversidade cultural”, ou seja, da maneira cidadã de fazer política cultural, é hoje uma questão que demanda ser repensada e nos parece ser um impeditivo para que as políticas públicas para a cultura se desenvolvam. Ao nos depararmos com inúmeros debates sobre o tema, o que vemos é uma profunda necessidade de alterar o quadro de inversão de valores que existe na atual política de financiamento da cultura, e de colocar a política pública como norteadora do financiamento, e não o contrário, onde o financiamento seja o determinante dos caminhos da política cultural. Isto é bastante enfatizado por Rubim, quando afirma que “recolocar as políticas de financiamento como subordinadas às políticas culturais desenvolvidas torna-se uma atitude política imprescindível para a conformação de um novo patamar das políticas públicas de cultura no Brasil” (RUBIM apud BOTELHO, 2007, p. 21).

Resta observar se as proposições previstas no PNC e os exemplos aqui citados, com o tempo, poderão se reverter em impactos na política pública de cultura. Se considerarmos os debates em torno da reforma da Lei Rouanet, e as polêmicas daí advindas, podemos arriscar que sim, desde que o diálogo Estado e sociedade seja mais afinado e haja uma real mudança de atitude – não apenas do empresariado. Esta mudança de atitude é um movimento que tem via de mão dupla, e que deverá ocorrer também na esfera pública, quando vier a tratar da condução das políticas culturais, baseando-se no diálogo permanente com a sociedade, e não apenas o Ministério da Cultura cumpra com sua tarefa. Trata-se de uma mudança de toda a rede das partes interessadas no campo da cultura e as que fazem interface com ela, a saber, as estatais, os ministérios de diversas áreas e o próprio Congresso Nacional, além do Judiciário, nas suas atribuições sobre o uso da lei e sua fiscalização. Além disso, cabe ao Estado estabelecer diálogo com os segmentos interessados, para a definição do melhor caminho a ser trilhado na condução das mudanças propostas pela Lei, o que significa amadurecer as propostas e manter a autocrítica sobre as proposições do Projeto de Lei.

Nesta perspectiva, a mudança de atitude também perpassa pelos investidores, que necessitam de segurança e regularidade, na condução das decisões do poder público, que venham a afetar, diretamente, o planejamento das empresas. Por outro lado, nossa leitura é que, estes mesmos investidores, necessitariam também buscar mudança em sua cultura organizacional, enquanto doadores e praticantes da chamada

filantropia moderna,⁸ assim como é necessário que haja um verdadeiro comprometimento e sentimento de engajamento nas questões sociais que afetam o País. Neste sentido, poderiam qualificar seus instrumentos de seleção de projetos de forma transparente e democratizante; definir, com suas equipes de avaliadores de projetos, critérios transparentes; ampliar seus recursos, independentemente de incentivos fiscais, desde que identificassem projetos alinhados às estratégias da empresa. Mas, o principal: exercer aquilo a que o empresariado denomina hoje de *cidadania corporativa*, termo muito utilizado pelo Instituto Ethos, acerca da responsabilidade social e do investimento social privado, previsto nos sete indicadores *Ethos de Responsabilidade Social*.⁹

Neste contexto, no tripé apontado, ainda faltaria o gestor cultural, para o qual se exige também uma mudança na forma de pensar e empreender projetos e iniciativas culturais: este pode contribuir na sua própria qualificação; na participação dos debates, que muitas vezes se concentram apenas em grupos engajados em partidos políticos, e que limitam a real reflexão sobre o tema, e, principalmente, na responsabilidade de pensar projetos tão inovadores quanto viáveis e que, de fato, tragam contribuições para o desenvolvimento do campo da cultura.

Tudo isto não nos parece tarefa fácil, por se tratar de uma mudança da cultura política do País – bastante mencionada por Marilena Chauí (2008) – nos diversos setores da sociedade e das pessoas que lideram programas e projetos.

Como já mencionado anteriormente, há os que, acostumados com o mecanismo atual de financiamento da cultura, defendem os avanços trazidos para o desenvolvimento do setor. De outro lado, há os que identificam as distorções que não condizem com o preceito da democracia cultural e, conseqüentemente, da cidadania cultural.

O que nos parece é que tanto o PRONAC quanto o PROCULTURA têm seus limites e possibilidades, tendo em conta a real dimensão do contexto em que cada um dos programas foi elaborado. Porém, visualizar esta possibilidade de comprometimento do financiamento com a política pública de cultura, numa perspectiva de futuro, não nos parece fácil, ainda que possível. No campo da cultura, os ganhos e avanços são historicamente lentos, quiçá efetivos, o que nos leva a crer que ainda é preciso mais amadurecimento e consolidação das ideias apresentadas no PL 6722/2010, de modo a se

⁸ Disponível em: <<http://www.gife.org.br/artigo-o-futuro-da-filantropia-no-brasil-11794.asp>>. Acesso em: 4 nov. 2011.

⁹ Disponível em: <www.ethos.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2011.

conduzir o processo na direção de uma proposta que dê cabo às reais demandas das políticas culturais para o Brasil.

Sabe-se que, na História, o tempo das mentalidades ou o da mudança nos modos de perceber as questões é longo e, por isso, há a necessidade de certo afastamento temporal, para uma efetiva avaliação das consequências dos processos implementados, para que haja uma compreensão dos movimentos ocorridos. Por isso, nos arriscaríamos dizer que, possivelmente, o PRONAC, apesar de toda a sua configuração de contexto neoliberal, trouxe contribuições, mas que, agora, numa nova realidade, frente a um mundo globalizado e diverso, urge a necessidade de transformação dos mecanismos de promoção e fomento à cultura, em direção a uma perspectiva mais plural e participativa.

Referências

BARBOSA, Frederico. Mecenas cultural e demanda. In: BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto de Pesquisas Econômicas. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2007. (Cadernos de Políticas Culturais, v. 3).

BARRETO, Hugo. A prática da Lei Rouanet. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23/04/2009. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2009/04/24/a-pratica-da-lei-rouanet/>>. Acesso em: 22 out. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das idéias. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre. (Org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007. p. 109-132.

_____. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Editora Fundação Seade, v. 15, n. 2, p. 27-67, abr./jun. 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BRANT, Leonardo. (Org.). **Políticas Culturais II**. São Paulo: Manole, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura**. 2ª ed. Revista e Atualizada. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Cultural; Ministério da Cultura. Disponível em:

<<http://www.cultura.gov.br/site/2008/10/06/diretrizes-para-as-politicas-culturais/>>.

Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. **10 chaves para entender a Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.** Adotada pela Conferência Geral da Unesco, em sua 33ª sessão, 2005. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2007/03/16/entendendo-a-convencao-da-diversidade/>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

_____. **Marco Regulatório da Cultura.** Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2010/07/15/marco-regulatorio-2/>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. **Plano Nacional de Cultura PNC** Decreto-lei nº 12.343, de 02/12/2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2011/05/26/plano-nacional-de-cultura-21/>>. Acesso em: 19 nov. 2011

_____. **Programa de Fomento e Incentivo à Cultura.** Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/cnpc/wp-content/uploads/2010/08/texto-base_iicnc.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2011.

_____. **Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.** Adotada pela Conferência Geral da Unesco, em sua 33ª sessão, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2011

_____. **Protocolo de Intenções ou Acordo de Cooperação Federativa.** Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2009/07/DOCUMENTO_BÁSICO_SNC_16DEZ2010.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2011.

CALABRE, Lia. Em Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 3., 2007, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: Faculdade de Comunicação/ UFBA, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/LiaCalabre.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

CALABRE, Lia. (Org). **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura.** Brasília, DF: MINC, 2006.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. **Crítica y emancipación:** Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires: CLACSO, ano 1, n. 1, p. 174-176, jun. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Cidadania, Tipos e percursos. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, n. 18, p. 202-268, 1996.

COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural.** São Paulo: Iluminuras, 1997.

FONSECA, Ana Carla. **Marketing cultural e financiamento da cultura.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

KLIKSBERG, Bernado. **Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: PREAL Brasil; CPDOC/FGV, 2002. (Série PREAL Debates).

PAULA, Ana Paula Paes. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: FGV-SP, P. 249-289 2005.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe Social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1977.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1998.

_____. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

Artigo recebido em dezembro de 2012 e aprovado em janeiro de 2013.