

Alexandre Barbalho é professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UECE e em Comunicação da UFC. É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM). Autor, entre outros, de *Democracia e cultura* (Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017); *Política cultural e desentendimento* (Fortaleza, IBDCULT, 2016) e *Democracia radical e pluralismo cultural* (São Paulo, Lumme, 2015).

“A pesquisa realizada por Alexandre Barbalho e aqui apresentada reúne, de maneira exemplar, um conjunto de informações que nos permite conhecer os diversos processos de construção de uma política pública na área da cultura. A preocupação em perseguir os indícios que nos levam às primeiras discussões sobre a necessidade e possibilidade de existência de políticas setoriais na cultura, às fontes de inspiração teórica e filosóficas para a construção de um sistema setorial nacional, tem um papel estratégico em um país onde aqueles que atuam no campo político primam por ‘esquecer’ as experiências já desenvolvidas”.

Lia Calabre

Apoio:



Alexandre Barbalho

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA Campo, Saber e Poder

Alexandre Barbalho

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Campo, Saber e Poder



O contexto histórico de fragilidade institucional das políticas culturais em âmbito federal se modificou, consideravelmente, nos governos Lula e primeiro governo Dilma, por conta da capacidade dos gestores do Ministério da Cultura de imaginar *novas formas* de relação entre Estado e cultura no Brasil.

Um dos instrumentos fundamentais nesse processo foi o Sistema Nacional de Cultura (SNC) por sua função de estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema de políticas públicas específico para a cultura, integrando as políticas federais, estaduais e municipais.

A proposta deste livro é analisar a atuação dos ministros da Cultura Gilberto Gil e Juca Ferreira e das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy e respectivas equipes no *processo inacabado de implantação do SNC* durante suas gestões.

Partiu-se do pressuposto de que o Sistema *não foi aceito de forma consensual no interior do MinC*, onde os agentes do campo político-cultural disputavam o entendimento de qual seria o papel do governo na cultura e por meio de quais programas e ações ele seria efetivado. O que implicou na definição de um *saber* e de um *poder* sobre o SNC.

Sistema Nacional de Cultura
Campo, Saber e Poder

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Reitor

José Jackson Coelho Sampaio

Vice-Reitor

Hidelbrando dos Santos Soares

Editora da UECE

Erasmio Miessa Ruiz

Imprensa Universitária

José Maria Vieira da Silva

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes	Lucili Grangeiro Cortez
Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes	Luiz Cruz Lima
Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso	Manfredo Ramos
Francisco Horácio da Silva Frota	Marcelo Gurgel Carlos da Silva
Francisco Josênio Camelo Parente	Marcony Silva Cunha
Gisafran Nazareno Mota Jucá	Maria do Socorro Ferreira Osterne
José Ferreira Nunes	Maria Salete Bessa Jorge
Liduina Farias Almeida da Costa	Silvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro UFPE	Maria do Socorro Silva Aragão UFC
Eliane P. Zamith Brito FGV	Maria Lírida Callou de A. e Mendonça UNIFOR
Homero Santiago USP	Pierre Salama Universidade de Paris VIII
Ieda Maria Alves USP	Romeu Gomes FIOCRUZ
Manuel Domingos Neto UFF	Túlio Batista Franco UFF

Alexandre Barbalho

Sistema Nacional de Cultura
Campo, Saber e Poder



Fortaleza - Ceará
2019

SISTEMA NACIONAL DE CULTURA: CAMPO, SABER E PODER

© 2019 Copyright by **Alexandre Barbalho**

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Efetuada depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará –EdUECE

Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus do Itaperi – Fortaleza – Ceará

CEP: 60714-903 – Tel: (085) 3101-9893

www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à



Coordenação Editorial: Erasmo Miessa Ruiz

Diagramação Eletrônica: Larri Pareira

Capa: Larri Pereira

Fotografia da Capa: Alexandre Barbalho

Revisão de Texto: Alexandre Barbalho

Impressão e Acabamento: Expressão Gráfica e Editora

Apoio



Ficha Catalográfica

Bibliotecária: Lúcia Oliveira

CRB 3/304

B 228s Barbalho, Alexandre

Sistema Nacional de Cultura: campo, saber e poder / Alexandre Barbalho. -
Fortaleza : EdUECE, 2019.

190 p.

ISBN: 978-85-7826-694-3

1. Política cultural - Brasil 2. Cultura e estado 3. Sistema Nacional
de Cultura I. Título

CDD: 353.70981

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A PRODUÇÃO DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS CULTURAIS: HORIZONTES - LIA CALABRE	7
--	----------

INTRODUÇÃO	13
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 01

AGENTES EM CAMPO: AS DISPUTAS EM TORNO DO SNC.....	27
1. O início da trajetória: a campanha de Lula e o documento “A imaginação a serviço do país”	27
2. Um Mi(ni)stério em disputa.....	35
3. O lugar do Sistema na primeira gestão de Gilberto Gil.....	39
4. A crise do SNC na segunda gestão Gil.....	45
5. A retomada do SNC na gestão Juca Ferreira	53
6. O governo Dilma e o fortalecimento do SNC	59

CAPÍTULO 02

O SNC COMO UM SABER	75
1. O lugar da cultura nos programas do candidato Luís Inácio Lula da Silva.....	75
2. A cultura e o “modo petista de governar”	82
3. A necessidade de um saber sobre o SNC.....	89
4. A formação discursiva do SNC no primeiro governo Lula .	94
5. A formação discursiva do SNC no segundo governo Lula	104

CAPÍTULO 03

O PODER DO SISTEMA	123
1. A “missão” e a “batalha” pela adesão ao SNC nos governos Lula.....	123
2. A ampliação das adesões ao SNC no governo Dilma	133
3. O SNC e o discurso da participação e da democracia	139
4. A adesão ao SNC pós-Conferência Nacional de Cultura..	148

CONCLUSÃO.....	161
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	167
--	------------



APRESENTAÇÃO

A PRODUÇÃO DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS CULTURAIS: HORIZONTES

Há um pouco mais de uma década costumava iniciar meus textos falando sobre a necessidade da ampliação e da diversificação dos estudos no campo das políticas culturais, como também sobre a importância do aprofundamento dos estudos pelo recorte das políticas públicas. A conjuntura mudou bastante nesses últimos dez anos. Não que os estudos existentes sejam já em número suficiente para conhecermos e compreendermos os fenômenos do campo, porém, a produção de trabalhos foi bastante ampliada e diversificada.

Podemos mesmo dizer que houve um crescimento da qualidade dos trabalhos, alguns atingindo um alto grau de excelência acadêmica – estamos aqui falando sob o ponto de vista das questões teórico-metodológicas, da diversificação das fontes. A multiplicação de estudos temáticos, setoriais e regionais contribui para a produção de estudos mais amplos e densos como é o caso da pesquisa aqui apresentada por Alexandre Barbalho. Podemos começar a falar da construção de uma historiografia do campo das políticas culturais.

Nessas quase duas décadas de século XXI, um grupo de pesquisadores acadêmicos, dentre os quais se destaca Albino Rubim como liderança, veio se estruturando, crescendo e trabalhando

em rede. O tema das políticas culturais, como objeto de trabalhos acadêmicos, crescia lentamente no final do século passado, ganhando importância na virada dos anos 2000. O início do governo Lula e da gestão do Ministro Gilberto Gil, colocaram em pauta a questão da efetiva elaboração de políticas públicas de cultura. Tal fato teve efeito quase que imediato na produção de estudos acadêmicos, assim como na criação e ampliação de colóquios, simpósios e congressos. Surgiram grupos de trabalhos em encontros científicos já tradicionais sobre cultura, em geral, assim como, sobre políticas culturais mais especificamente, recortes como políticas de comunicação e cultura; patrimônio e políticas culturais; políticas culturais e economia política da cultura; políticas públicas para diversidade cultural; antropologia, política e gestão pública no campo da cultura; entre outros.

O período que vai de 2003 a 2010, que corresponde ao governo do Presidente Lula, foi fundamental para a estruturação da área das políticas públicas de cultura. A maior parte das ações que contribuem para tal conjuntura, como era previsível, ocorre dentro do Ministério da Cultura–Minc, mas não somente ali. Houve um esforço inicial de articulação entre as áreas de governo e seus diferentes órgãos, é claro que nem sempre os resultados foram os inicialmente esperados. Houve uma preocupação, por exemplo, em alinhar os financiamentos e patrocínios realizados na área da cultura pelas empresas estatais com as linhas políticas propostas pelo Minc. O que pode parecer óbvio, pois são todas áreas de governo, mas antes da gestão Lula não era assim que se dava, até mesmo pelo fato de o Minc não ter investido na construção de uma política de distribuição mais justa dos recursos. Mesmo que estes estivessem vinculados ao uso e aplicação das leis de incentivo

baseadas em renúncia fiscal – prevaleciam nos anos 1990 os interesses do mercado. Um outro exemplo a ser destacado é o do esforço de reaproximar as áreas da educação e da cultura de maneira a alinhar algumas ações realizadas no campo da educação com os projetos de políticas públicas que estavam sendo desenvolvidos na área da cultura. Dentro de um largo espectro de ações, projetos e políticas realizadas, muitas delas inovadoras, algumas tinham papel estruturante e a principal delas é o Sistema Nacional de Cultura.

Os estudos para a criação de um sistema nacional para a área da cultura, de alguma maneira inspirado no Sistema Único de Saúde, começaram a ser realizados pela equipe do Ministério logo no início da gestão de Gilberto Gil, ainda que seja importante ressaltar que a gênese da ideia antecede ao início do governo Lula. Aqui chegamos a um ponto muito importante, a uma questão que quero destacar: a da importância da elaboração de estudos acadêmicos sobre políticas públicas que registram e historicam os processos de construção e de desenvolvimento de tais políticas.

Nos anos 1990, teve início um processo muito interessante de surgimento de muitas publicações de tinham por objetivo recuperar a história de algumas instituições públicas que protagonizaram a estruturação de políticas públicas setoriais. Muitas dessas obras foram encomendadas pelas próprias instituições – o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, produziu muitos desses estudos, e um dos recursos metodológicos mais utilizados foi o da história oral, com a gravação de inúmeros depoimentos. As pesquisas, em geral, foram encomendadas pelas próprias empresas e tinham um forte viés

de reconstituição da história das políticas públicas setoriais. Tais obras contribuem tanto para o campo da história das instituições quanto para o campo da história das políticas públicas, este último pouco explorado pelos historiadores, com algumas raras exceções, como é o caso das políticas para a área de educação.

A pesquisa realizada por Barbalho e aqui apresentada reúne, de maneira exemplar, um conjunto de informações que nos permite conhecer os diversos processos de construção de uma política pública na área da cultura. A preocupação em perseguir os indícios que nos levam às primeiras discussões sobre a necessidade e possibilidade de existência de políticas setoriais na cultura, às fontes de inspiração teórica e filosóficas para a construção de um sistema setorial nacional, tem um papel estratégico em um país onde aqueles que atuam no campo político primam por “esquecer” as experiências já desenvolvidas.

Como entender e comprovar (ou não) a potência do Sistema Nacional de Cultura? Como verificar se se tornou um projeto nacional, ou se manteve restrito ao governo federal? Como desvelar as diversas visões existentes sobre o SNC? Enfim, poderia continuar aqui com um gigantesco rol de perguntas, muitas das quais estão feitas por Barbalho na base que dá suporte à pesquisa.

As escolhas teóricas e metodológicas que constituem a presente pesquisa devem ser destacadas para além dos resultados obtidos. O que isso quer dizer? Que temos aqui apresentada uma estratégia bem-sucedida de estruturação de uma pesquisa plurianual, com utilização de estratégias metodológicas e coletas de informações muito adequadas aos objetivos e hipóteses construídas.

Uma estratégia muito interessante, mas pouco utilizada, é a de se trabalhar como uma das fontes os depoimentos que foram coletados por teses e dissertações sobre políticas culturais, ainda que alguns destes não tratassem especificamente do Sistema Nacional de Cultura. Ainda que não tenhamos um lugar específico para depósito desse conjunto de entrevistas (fica aqui uma ideia para a instituição que possa fazê-lo), elas representam uma fonte fundamental para o conhecimento dos processos de construção de políticas de cultura, pois muitas das informações das etapas intermediárias dos processos não ficam registradas em documentos escritos, ou mesmo quando ficam, esses são posteriormente descartados, ficando preservados somente os documentos finais. O trabalho aqui apresentado demonstrou a importância e a riqueza dos depoimentos coletados para outras teses e dissertações e, por consequência, de como uma leitura sistemática e metodologicamente estruturada do material já existente, permite um melhor aproveitamento de novas entrevistas que venham a ser realizadas. O uso de estratégias de história oral nos permite perceber algumas das inflexões nos discursos causadas pela proximidade, ou não, do fato ocorrido. Talvez em uma ordem inversa devesse ter sido ressaltado o uso das teses e dissertações como uma das fontes da pesquisa no presente trabalho. Hoje, como afirmado logo de início, temos um cenário mais positivo no que se refere a produção de textos acadêmicos sobre o tema.

Uma das difíceis tarefas para os pesquisadores que se dedicam a compor cenários de caráter mais nacional é a dimensão do país e as diversidades social, econômica, tecnológica e política do conjunto da nação. A comprovação de hipóteses relacionadas ao conjunto do país contém desafios adicionais. Nesse

sentido, um outro recurso de captura de informações aqui utilizado, que merece destaque, diz respeito as notícias sobre o SNC publicadas na internet. Os recursos de recebimento de alertas presentes nas ferramentas de busca na internet, somado ao fato de que parte significativa dos periódicos do país, mantém edições digitais, permitiu que o projeto alcançasse o objetivo de verificar como as ideias, princípios e ações do SNC eram replicadas e reinterpretadas nacionalmente. Em suma, o levantamento e a leitura dos documentos básicos de estudo e estruturação do Sistema, o uso dos depoimentos e das teses e dissertação, a realização de entrevistas, a captura dos diversos discursos que constituíram o SNC ao longo de mais uma década, tornam o presente trabalho uma leitura indispensável aos que se dedicam a estudar as políticas públicas de cultura no Brasil.

Não poderia terminar sem ressaltar a militância acadêmica do amigo Alexandre Barbalho, com quem tive o privilégio de dividir organizações de grupos de trabalho em encontros diversos, organização de publicações, cursos e eventos de maneira geral. Também não poderia deixar de ressaltar o quanto é oportuno o lançamento desse trabalho, dada a conjuntura de desmonte das políticas públicas que vem sendo anunciadas pelo novo presidente eleito e sua equipe. Carecemos de mais estudos como o presente que registrem a trajetória, os avanços e os problemas enfrentados pelas políticas públicas de cultura que foram colocadas em prática a partir do ano de 2003. Desejo que possamos aprender com o passado para efetivamente construir um futuro melhor, mais justo, mais diverso. A presente obra, certamente, contribuirá nesse sentido. Ótima leitura.

Lia Calabre
Paquetá, janeiro/2019.

INTRODUÇÃO

Em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*, o holandês Rem Koolhaas, arquiteto e curador da Bienal de Veneza de 2014, defendeu o papel do Estado no desenvolvimento de projetos em contraposição aos interesses do mercado que desencoraja tal atitude qualificada por ele [mercado] como “intervencionista”. Na sua análise sobre os arquitetos metabolistas japoneses, Koolhaas afirmou que a atuação destes arquitetos no espaço público “mostra o Estado como uma imaginação e quão importante é isso”, pois “a ausência do Estado como um parceiro pensante é um desastre completo, de qualquer ponto de vista” (KOOLHAAS, 2015, p. 4).

Koolhaas estava se referindo ao papel do Estado no urbanismo e à função social da arquitetura, contudo, entendo que seu argumento se estende a todos os setores que são, ou podem, ou deveriam ser afetados pelas políticas públicas, em especial a cultura que, por sua própria “natureza”, exige uma *potência imaginativa* por parte dos gestores. A esse respeito, lembro a observação de Toby Miller e George Yúdice de que a política cultural costuma ser mais burocrática do que criativa ou orgânica, o que exige disputar esse sentido, visando concebê-la “como uma esfera transformadora frente a considerá-la uma esfera funcionalista” (MILLER; YÚDICE, 2004, p. 13).

Essas considerações vêm a propósito quando se analisa a história das políticas culturais no Brasil. Uma ampla

literatura aponta como no país a cultura, objeto de políticas públicas, tem sido historicamente relegada a planos secundários (BARBALHO, 1998; BARBALHO; RUBIM, 2007; CALABRE, 2009; CURY, 2002, entre outros). Pode-se identificar o surgimento das políticas culturais, no âmbito federal, durante o governo Vargas (1930-1945), momento no qual se estruturaram de fato políticas para setores sociais como educação, saúde, seguridade etc, constituindo o que Foucault (2008; 2006) denominou de governamentalidade ou biopolítica. É sintomático, nesse sentido, que as ações voltadas à cultura se dessem no interior do Ministério da Educação e Saúde Pública, comandado pelo político mineiro Gustavo Capanema.

Desde então, as ações e instituições voltadas para a área sofreram, ao longo das décadas, com as discontinuidades de suas políticas, as restrições financeiras, a deficiência de quadros técnicos e as relações clientelistas – mazelas que, estando presentes em amplos setores do poder público, se fazem mais intensas na cultura por conta de fragilidades do campo, o que resulta em maior dependência de seus agentes dos favores governamentais e de seus intermediários.

Diante desse quadro, a proposta do Ministério da Cultura (MinC), a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), de criar um Sistema Nacional de Cultura (SNC), que tem como um de seus objetivos transformar as políticas culturais em políticas de Estado, coloca-se como objeto privilegiado para quem pesquisa o setor.

Não há registro, no país, de qualquer esboço de implantação de um sistema nacional para a cultura, ainda que o tema tenha sido discutido em alguns momentos. O mais próximo

foi a Política Nacional de Cultura (PNC), lançada em 1975 pelo Ministério da Educação e da Cultura (MEC), que mencionava a necessidade de articulação entre os governos federal, estaduais e municipais na concretização das políticas culturais.

Em 1976, o Conselho Federal de Cultura (CFC), responsável pela elaboração da PNC, realizou em Salvador o Encontro Nacional de Cultura, cujo tema geral foi “Sistema Nacional de Cultura”, abordado em sessões sobre Sistema Nacional de Arquivos, Integração Regional e Regionalização Cultural, Sistema Nacional de Bibliotecas, Sistema Museológico Brasileiro e Proposições para a Política de Integração Nacional de Cultura.

Manuel Diégues Júnior, então diretor do Departamento de Ação Cultural do MEC, previa para a PNC “um amplo esforço de colaboração entre órgãos federais”, além de setores não-governamentais, evitando “a dispersão de iniciativas e de esforços, e que congregue a todos os que atuam no campo da cultura”, constituindo o “nosso Sistema Nacional de Cultura” (DIÉGUES JÚNIOR, 1977, p.50). Contudo, a PNC e, por decorrência, o Sistema nunca chegaram a ser efetivados.

Este contexto de fragilidade institucional foi sendo modificado nos governos Lula (2003-2010), com as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira no MinC, e no governo Dilma (2011-2014), que teve como ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy, a partir da capacidade de imaginar *novas formas* de relação entre Estado e cultura no Brasil que já estavam anunciadas no documento “A imaginação a serviço do país. Programa de Políticas Públicas de Cultura” da coligação Lula Presidente.

Houve, naqueles governos, como contextualiza Albino Rubim (2011;2010), um esforço por parte do Ministério em institucionalizar as políticas culturais no âmbito federal com desdobramento nos demais níveis da Federação. Na avaliação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre a política cultural federal em exercício entre 2003 e 2005, se destaca o esforço de criar no setor instrumentos de planejamento, de coordenação e de ação integrada com as demais esferas e órgãos do governo, com destaque para as ações de “constitucionalização da cultura”, cristalizando-a como uma “dimensão ou recurso do desenvolvimento social” e consolidando-a como um “valor” (IPEA, 2006).

Um dos instrumentos fundamentais nesse processo foi o SNC por sua função de estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema de políticas públicas específico para a cultura, ou seja, uma integração entre as políticas culturais federais, estaduais e municipais. Trata-se de um investimento político em um país cujo regime (*polity*) é o republicano federativo, mas que tem, mesmo após a Constituição de 1988, uma tradição de centralização e concentração de poder na União¹. Por sua vez, o Sistema, ao exigir a criação de mecanismos mínimos para o seu funcionamento nos estados e municípios (órgão gestor, conselho, plano e fundo de cultura), possibilita algum grau de efetividade das políticas culturais independente do governo vigente (BARBALHO; BARROS; CALABRE, 2013).

A necessidade de criação deste mecanismo se reforça diante dos dados que apontam, em 2002, ou seja, último ano da gestão de Francisco Weffort no MinC, para: 1. a pouca

¹ Para uma análise do lugar da cultura nos pactos constitucionais e federativos brasileiros desde 1824 ver SOARES FILHO; PONTE (2017).

transferência de recursos do governo federal para os estados e municípios; 2. a maior transferência de recursos do governo federal para instituições privadas do que para instituições públicas estaduais e municipais; e 3. a concentração de recursos federais na região Sudeste (SILVA, 2005). Este contexto resulta de uma política cultural que prioriza a gestão das leis de incentivo à cultura (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual), onde o poder público se ausenta de dar a direção de recursos da União de modo republicano e sistêmico.

Desse modo, discordo da ideia, anunciada por Rodrigo Vieira Costa (2012), de que o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) possa ser visto como a “gênese” do SNC, ou uma espécie de “convite” para formar o sistema, como defende Humberto Cunha Filho (2010). Ainda que de abrangência nacional, e não federal, e que em seus propósitos constem a promoção e o estímulo à regionalização da produção cultural, a valorização de conteúdos locais e a proteção do pluralismo da cultura nacional, seus mecanismos (Fundo Nacional da Cultura; Fundo de Investimento Cultural e Artístico; Incentivo fiscal – mecenato, mais conhecido como Lei Rouanet) não se configuram minimamente como uma política pública sistêmica.

O que o PRONAC propiciou, como aponta Cunha Filho (2010), foi um sistema nacional de incentivos fiscais à cultura. Ora, como reconhece Costa, o SNC, com sua descentralização política e financeira sustentada no federalismo cooperativista, funcionaria exatamente como um “freio” à “ótica estritamente de interesses privados dos incentivos fiscais à cultura do PRONAC e seus similares” (COSTA, 2012, p. 182).

É possível afirmar que o momento das políticas culturais que se inicia na gestão Gil corresponde à chegada na área da cultura daquilo que Luís Klering e Melody Porsse (2014) apontam como atuação do Estado em rede no Brasil, a partir de novas práticas de gestão, envolvendo colaboradores (os três níveis de governo, esferas de um mesmo nível e entre governo, entidades e sociedade civil) e que demandam um enfoque sistêmico. Para os autores, este formato de gestão pública tem alcançado apoio crescente no âmbito governamental e entre setores da sociedade em detrimento do modelo burocrático ou gerencial.

O que proponho nas páginas que seguem é analisar a atuação dos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira e das ministras Ana de Hollanda e Marta Suplicy e respectivas equipes no *processo inacabado de implantação do SNC* durante suas gestões, isso porque o Sistema, ainda que conste na Constituição, não foi regulamentado até hoje. Aqui, tomo emprestada a observação que Frederico Barbosa da Silva e Luiz Eduardo Abreu fazem em estudo sobre as relações entre o Programa Mais Cultura (PMC) e o SNC. Para os autores, a validade de se analisar o PMC estaria “*naquilo que ele é capaz de nos dizer, do que ele enuncia sobre o movimento institucional de longa duração ao qual pertence*”, o que inclui as instituições, mas também “a tradição, as narrativas, as criações normativas e as ideias” (SILVA; ABREU, 2011, p. 14 – itálico no original). Esse mote também serve para este trabalho. Ou seja, me interessa descobrir *aquilo que o esforço de elaboração e implantação do SNC releva sobre o movimento ao qual pertence por meio das instituições, dos discursos e dos poderes envolvidos*.

A pesquisa partiu do pressuposto, estabelecido após investigação exploratória, de que *o Sistema não foi aceito de forma consensual no interior do MinC, onde os agentes político-culturais disputavam o entendimento de qual seria o papel do governo na cultura e por meio de quais programas e ações ele seria efetivado*. O que colocou o seguinte conjunto de questões relacionadas entre si e que são enfrentadas no primeiro capítulo: *como se deu a disputa entre estes agentes? Quais suas tomadas de posição? Quais valores se tornaram os legítimos e quais capitais foram acionados para tanto?*

Para fazer essa discussão, recorri ao conceito de *campo*, entendido como espaço social relativamente autônomo que reúne um corpo de agentes e de instituições, bem como capital e público específicos (BOURDIEU, 1989; 1992; 1996), para situar os agentes e suas posições ao longo desse processo onde se percebe a forte relação do âmbito cultural com o político. Assim, foi preciso observar a estrutura de espaço onde se desenvolveram as políticas; suas particularidades, as propriedades de seus agentes e as interseções dos campos nas quais se construíram (estatal, cultural, político e midiático, entre outros).

Isso porque, seguindo as reflexões de Bourdieu, entendo o Estado como detentor de metacapital, “un capital qui a la propriété particulière d’exercer du pouvoir sur le capital” (BOURDIEU, 2012, p. 311) e que concentra capital político, econômico, social e cultural. Torna-se, assim, um espaço de convergência e embate entre os diversos campos; um poder acima dos outros poderes. O Estado “fonde l’intégration logique et l’intégration morale du monde social et, par là, le consensus fondamental sur le sens du monde social qui est

la condition même des conflits à propôs du monde social” (BOURDIEU, 2012, p. 15). Ou seja, lugar da integração, é o fiador dos conflitos sociais e dos dissensos, inclusive daqueles de base cultural.

Esta claro então que o Estado não pode ser entendido como um bloco monolítico. Na medida que detém metacapital, “est un champ à l’intérieur duquel les agentes luttent pour posséder un capital qui donne pouvoir sur les autres champs” (BOURDIEU, 2012, p. 312). O laço entre o campo do poder e o Estado se dá pelo fato dos agentes do primeiro disputarem o controle sobre o segundo, o que permite conservar e reproduzir diferentes tipos de capital. Assim, tal como os outros campos, o Estado se estrutura a partir de oposições e interesses diferentes associados a capitais distintos, para impor o ponto de vista dos pontos de vista, que é o estatal.

A relação do campo estatal com o campo cultural, inserido na sociedade civil, se dá por meio das políticas governamentais de cultura, posto que, como defende Bourdieu, entre ambos, campo estatal/campo cultural, ou dito de outra forma, Estado/sociedade civil (mais especificamente intelectuais e artistas, ou seja, os agentes culturais) existe um *continuum*, “une distribution continue de l’accès aux ressources collectives, publiques, matérielles ou symboliques, auxquelles on associe le nom d’État” (BOURDIEU, 2012, p. 66). O controle de tal distribuição, como toda aquela que se dá no *socius*, fundamenta e ocasiona lutas permanentes no interior dos campos estatal, político e cultural.

A partir desse ponto, estabeleci como *primeira hipótese* a de que *para conquistar o reconhecimento no interior do MinC e do próprio governo foi necessário construir um saber sobre o que seria*

um “sistema de cultura”. Tal saber, por sua vez, implicou em um poder disponibilizado aos seus defensores para a implantação do SNC.

O objetivo do segundo capítulo é analisar como se constituiu esse *saber-poder*. Em outras palavras, procuro responder à seguinte questão: *quais as condições históricas e discursivas que possibilitaram a emergência do SNC como um saber e uma política pública?*

Não me proponho a “testar empiricamente” o conteúdo das proposições discursivas do SNC, se elas de fato foram implementadas e por meio de quais práticas não-discursivas, até porque, como já explicitado, o Sistema ainda espera ser regularizado. Meu intuito foi antes, adaptando a elaboração de Inês Araújo (2001), analisar *como o SNC se tornou inteligível e como alguém pôde apropriar-se e falar dele*.

Como procedimento teórico-metodológico, recorri à *perspectiva arqueológica* proposta por Michel Foucault (2002), o que demandou constituir um *corpus* coerente de documentos a partir do acúmulo de discursos sobre o Sistema. O objetivo foi *estabelecer a história dessa prática discursiva, a do SNC, e a instauração de sua positividade* (RIBEIRO, 2010). Os discursos foram trabalhados desde o interior, identificando e agrupando um conjunto de elementos, estabelecendo relações e reunindo-os segundo níveis de pertinência (CASTRO, 2009).

O que se constituiu com esse domínio de documentos foi “uma população de acontecimentos no espaço do discurso em geral”, sob a qual se fez “uma *descrição dos acontecimentos discursivos* como horizonte para a busca das unidades que aí se formam” (FOUCAULT, 2002, p. 30 – itálico no original). Para análise desse domínio discursivo, foi preciso compreender o enunciado na sua singularidade, aquilo que explica

porque só ele pôde ocupar seu lugar: suas condições históricas de existência, seus limites, suas correlações com outros enunciados e os enunciados que exclui.

Nesse sentido, uma primeira questão foi identificar *quem falava sobre o SNC, ou seja, o titular do discurso*, aquele que detinha o “direito de falar, competência para compreender, acesso lícito e imediato ao *corpus* dos enunciados já formulados, capacidade, enfim, de investir esse discurso [do SNC] em decisões, instituições ou práticas” (FOUCAULT, 2002, p. 74-75). Depois foi preciso descrever *quais os lugares institucionais do discurso; onde ele obtinha sua legitimidade e seu ponto de aplicação*. Por fim, *como os discursos se relacionavam*.

O intuito foi *desvendar a rede conceitual do SNC que se formou a partir das regularidades intrínsecas do seu discurso*. Em outras palavras, como o Sistema se transformou em um *tema*, com determinada organização de conceitos, agrupamento de objetos e tipos de enunciação, e em uma *estratégia discursiva*. Uma estratégia da qual foi preciso fazer sua economia, identificando o papel que desempenhou em relação a outros discursos que lhe eram contemporâneos e próximos.

Na medida em que o MinC ia estabelecendo esse *saber* e seu correlato *poder*, e em estreita relação com esse processo, outro fenômeno ia se dando: a crescente adesão de estados e municípios ao SNC. O que coloca as seguintes questões: *como se deu esse processo? Como o MinC conseguiu apoio à sua direção política no conjunto dos entes federados e do campo cultural? Criou-se algum grau de consenso entre gestores estaduais e municipais e agentes político-culturais em torno do SNC?*

Frente a estes questionamentos, a *segunda hipótese* que orientou a pesquisa foi a de que *a compreensão e a necessidade*

do SNC também tiveram que ser conquistadas no âmbito das outras esferas governamentais (estados e municípios), bem como junto aos agentes e instituições do campo cultural, estabelecendo um processo de hegemonização em torno de tal proposta.

Para dar conta metodologicamente dessa hipótese, recorri à *Teoria do Discurso* (TD) desenvolvida a partir de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2010). Trata-se de uma teoria dominada pela categoria de articulação que pressupõe especificar os elementos/momentos articulados a partir de pontos nodais. A articulação contingencial entre elementos, que nesse processo tornam-se momentos de uma mesma formação discursiva, não elimina as diferenças entre eles, mas apenas as deixa em suspenso, podendo, em qualquer instante, se desarticular e implementar relações antagônicas. Como observam Howarth e Stavrakakis, dentro da perspectiva da TD, um projeto político para se tornar efetivo deve construir uma trama de diferentes discursos “em um esforço para dominar ou organizar um campo de significados, tanto quanto fixar as identidades dos objetos e práticas de um modo particular (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2009, p. 03).

Para Laclau e Mouffe, a sociedade e seus agentes não possuem qualquer essência e as regularidades são formas relativas e precárias de fixação que acompanham a instauração de certa ordem e o caráter sobredeterminado das relações sociais. É no âmbito desse debate que denominam de articulação a “toda prática que estabelece uma relação tal entre elementos, que a identidade destes resulta modificada como resultado desta prática”. Por sua vez, discurso é entendido como “a totalidade estruturada resultante da prática articulatória” (LACLAU; MOUFFE, 2010, p. 142-143). Vinculado a esse *parti pris*,

temos a afirmação do caráter material do discurso que se constitui nas diversas posições de sujeito dispersas na formação discursiva.

Contudo, a totalidade discursiva e sua lógica não se impõem sem qualquer limitação. O seu limite é a existência de outros discursos. Todo discurso está sujeito a desestabilizações de seu sistema de diferenças como resultado da atuação de outras articulações discursivas que atuam fora dele. Assim, uma formação discursiva não existe como uma positividade dada e delimitada e sua lógica relacional é incompleta e afetada pela contingência. Também não se constitui uma identidade social protegida do exterior discursivo que a deforma e impede sua plena sutura. É nesse jogo que o social se constitui e as identidades que nunca estão fixadas plenamente formam o campo da sobredeterminação ou o campo da discursividade.

O limite da objetividade na forma discursiva é o antagonismo que mostra os limites de toda objetividade. Por isso, as práticas articulatórias remetem direto à hegemonia. Nesse contexto, a reprodução social se defronta com condições em constante mudança o que repõe, a todo momento, novas articulações.

Com o intuito de estabelecer esse jogo de poder entre discursos que se articulam e, eventualmente, se antagonizam, analiso, no terceiro capítulo, dezenas de notificações sobre o SNC como forma de acessar as *posições dos agentes, tanto do campo político, quanto do campo cultural*, reunidas em dois momentos distintos: 1. o período de dez meses que antecede a realização, em novembro de 2013, da III Conferência Nacional de Cultura e 2. o imediatamente posterior, ou seja, de novembro de 2013 ao fim do governo Dilma em dezembro de 2014.

Temos assim delineado o suporte teórico-metodológico da pesquisa a partir de três conceitos básicos: *campo*, *saber* e *poder*. Por meio destes e de outros operadores conceituais e no trato de um *corpus* empírico diverso (documentos, entrevistas, artigos de opinião, fontes hemerográficas etc), espero ter contribuído para ampliar a compreensão sobre as políticas culturais dos governos Lula e Dilma, momento rico em temas e desafios para a área, como bem sinaliza o crescimento deste campo de pesquisa (BARBALHO; HOLANDA, 2014; CALABRE, 2014; SANTOS, 2017; VIEIRA; NASCIMENTO, 2016; VIEIRA et al, 2016).

A pesquisa que deu suporte a esta publicação foi desenvolvida entre 2013 e 2018 no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, ambos da Universidade Estadual do Ceará (UECE), dos quais sou professor e pesquisador, e a partir do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação (CULT.COM). Como todo esforço de produção de conhecimento, as reflexões que seguem resultam de um trabalho coletivo. Quero agradecer às interlocuções que fiz/faço na Universidade Federal da Bahia, durante as edições anuais do Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Enecult), bem como com os/as pesquisadores/as do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT); na Fundação Casa de Rui Barbosa, durante os Seminários Internacionais de Políticas Culturais, bem como com os/as pesquisadores/as do Setor de Pesquisa de Políticas Culturais; na Universidade Federal Fluminense, com os/as pesquisadores/as da Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades (PPCULT) da qual sou colaborador; e com os/as pesquisadores/as do

Instituto Brasileiro de Direitos Culturais (IBDCULT) e do Observatório da Diversidade Cultural (ODC).

Quero agradecer, em especial, à Sophia Rocha que, além de interlocutora, me cedeu gentilmente as entrevistas que fez para sua tese de doutoramento; à Lia Calabre, pelo afeto e amizade, sempre, mas também por ter possibilitado o acesso a documentos do MinC; pelas conversas, quase entrevistas, que tivemos sobre o SNC; e pela bela apresentação que fez para este livro; e aos/às entrevistados/as que cederam seu tempo e suas reflexões para esta pesquisa: Silvana Meireles, Bernardo Mata-Machado, Roberto Peixe e Humberto Cunha.

Grande parte deste material foi apresentado em congressos, seminários e encontros, publicados em periódicos acadêmicos e anais e se enriqueceu com as contribuições recebidas nesses momentos.

Quero agradecer por fim ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará que viabilizou a publicação desta obra.

CAPÍTULO 01

AGENTES EM CAMPO:
AS DISPUTAS EM TORNO DO SNC

1. O início da trajetória: a campanha de Lula e o documento “A imaginação a serviço do país”

É possível afirmar que as bases conceituais mais imediatas sobre o Sistema Nacional de Cultura devem ser buscadas no programa de governo do então candidato Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002, mais especificamente no documento “A imaginação a serviço do país. Programa de políticas públicas de cultura”.

Na avaliação de Márcio Meira (2016)², que participou da elaboração do documento, o programa enfatiza a gestão pública e democrática e o papel do Estado na cultura – elementos articulados em torno de uma política que valoriza a noção de sistema. Tanto é assim que são muitas as passagens que fazem referência à lógica federativa e sistêmica. Já na apresentação de “A imaginação...”, assinada pelo coordenador do programa de governo, Antônio Palocci Filho, está expresso o direito à cultura como direito básico e republicano.

² Márcio Meira é pesquisador do Museu Paraense Emílio Goeldi. Militante do PT no Pará, foi presidente da Fundação Cultural do Município de Belém entre 1998 e 2002, durante a gestão petista daquela capital.

Uma das seis propostas abordadas denomina-se “Gestão Democrática”³ e é onde se localiza o Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC). O SNPC teria como uma de suas funções possibilitar canais institucionais e financeiros no âmbito da cultura “a amplos setores tradicionalmente atendidos pelas ‘políticas de recorte social ou assistencialistas’” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 16). Esse processo deveria ocorrer segundo as “prescrições constitucionais” de modo a garantir a “efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática, em todo o país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 20).

O SNPC é entendido como fundamental para a descentralização de um futuro Plano Nacional de Cultura, pois integraria não apenas as três esferas de governo, mas também as instituições privadas e do terceiro setor. Por sua vez, integrar o Sistema seria a condição prévia para que qualquer instituição, pública ou privada, acessasse recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Outra ação é a definição de Instituições Nacionais de Referência Cultural que poderiam integrar o Sistema e cujo fim seria o de capacitar e qualificar os recursos humanos dos diversos segmentos do campo cultural, incluindo aqueles que desenvolveram no âmbito local as políticas culturais. Este processo formativo permanente é considerado essencial para o fortalecimento do SNPC, de modo que as instituições deveriam ser “criteriosamente selecionadas e integradas ao Sistema, de tal forma a que atendam demandas de regiões

³ As seis propostas são: 1. Cultura como política de Estado; 2. Economia da cultura; 3. Gestão democrática; 4. Direito à memória; 5. Cultura e comunicação; 6. Transversalidades das políticas de cultura.

do país desassistidas de pessoal qualificado para desenvolver localmente políticas públicas de cultura” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 21).

No entanto, não estava claro para os elaboradores do programa o formato que deveria tomar o SNPC. Como será explorado no próximo capítulo, *não havia ainda um saber que legitimasse a sua implantação.*

De todo modo, “A imaginação...” é um documento valioso para entender as linhas de atuação do Ministério da Cultura nos governos Lula e Dilma. Não é à toa que entre os que colaboraram com a redação do documento encontram-se futuros gestores do MinC, tanto nas gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira (governos Lula), quanto nas gestões Ana de Hollanda e Marta Suplicy (governo Dilma): Antônio Grassi, Roberto Peixe, Márcio Meira, Margarete Moraes, Sérgio Mamberti, Aloysio Guapindaia, Ângelo Osvaldo, Bernardo da Mata-Machado, José do Nascimento Junior, Marta Porto, Ricardo Lima e Vítor Ortiz.

A redação do documento foi antecedida por uma série de encontros promovidos pelos militantes do PT ligados à cultura⁴ com o objetivo de recolher e refletir sobre as experiências desenvolvidas nas gestões municipais e estaduais petistas, ou seja, de estabelecer mais uma vez o que seria o “modo petista” de governar na área⁵. Estes encontros envolveram também os militantes dos partidos que costumavam sustentar tais gestões, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

⁴ O documento cita especificamente as cidades de Porto Alegre, Belém, Campo Grande e Recife.

⁵ Costuma-se fazer referência a um “modo petista” de governar que diferenciaria o Partido do restante do espectro político brasileiro. O capítulo seguinte irá explorar esse *modus operandi* em sua relação com a cultura.

Márcio Meira – que coordenou, junto com Hamilton Pereira⁶, o processo que culminou no programa –, recorda que esse esforço de sistematização se iniciou em 2001 e resultou em um encontro suprapartidário em São Paulo, apoiado pela Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT. O encontro foi coordenado por Marco Aurélio Garcia, então secretário municipal de Cultura de São Paulo, e Luiz Dulci, presidente da Perseu Abramo. Em entrevista concedida à pesquisadora Ana Lúcia Aragão, Meira expõe que o objetivo do encontro era “construir um projeto político mais integrado e nacional”, o que não tinha ocorrido nas campanhas anteriores de Lula à Presidência⁷:

Porque nós tínhamos projetos locais, mas não tinha um projeto nacional, embora nós tenhamos tido projetos em 1994, 1989 nos programas do Lula né, pra presidente, eram bons programas, mas eram muito incipientes em termo de prática, de experiência prática de governo. Em 2001 não, nós já estávamos no nível de maturidade, porque já tínhamos experiência, tinha governado 8 anos, 10 anos, 12 anos prefeituras de importantes capitais (MEIRA apud ARAGÃO, 2013, p. 127).

Se a sistematização se deu em 2001, Meira (2016) aponta que os primeiros momentos dessa discussão ocorreram ainda em 1999 a partir de encontros entre alguns dirigentes do PT, secretários de cultura de cidades administradas pelo Partido ou por outros partidos de centro-esquerda e artistas e mili-

⁶ Poeta e um dos fundadores do PT, Pereira foi secretário de Cultura do Distrito Federal nas gestões petistas de Cristovam Buarque (1997-1998) e Agnelo Queiroz (2011-2014). Para um depoimento de sua segunda gestão como secretário ver PEREIRA (2016).

⁷ O lugar da cultura nos programas das candidaturas de Lula à Presidência será analisado no segundo capítulo.

tantes culturais de várias partes do país. A proposta era fazer o balanço do acúmulo de mais de uma década de experiências em gestão de política pública de cultura na perspectiva da esquerda.

Em entrevista concedida à pesquisadora Paula Félix dos Reis, Meira situa esse movimento de intelectuais e gestores de esquerda em um contexto mais amplo, de insatisfação de parte considerável dos agentes culturais com a política cultural vigente no âmbito federal e que, por isso, exigiria um novo papel do Estado na área (MEIRA *apud* REIS, 2008). Assim, o processo de construção e consolidação do programa buscou fazer debates mais amplos, envolvendo simpatizantes da candidatura de Lula.

Em agosto de 2002, antes de ser lançado o documento, Lula reuniu-se com centenas de intelectuais das mais diversas áreas no Rio de Janeiro, quando fez um pronunciamento, assumindo seu compromisso com os setores da cultura e da ciência⁸. No mês seguinte, quando o programa tornou-se público, ele foi, no geral, bem recebido pelos agentes culturais, o que sinaliza a convergência de interesses entre diversos setores do campo⁹.

Na realidade, a reivindicação de um papel mais estratégico para a cultura no futuro governo não era exclusividade da candidatura do PT. São reveladores, nesse sentido, dois artigos publicados na *Folha de São Paulo*, o primeiro, em agosto

⁸ A esse respeito ver “Lula vai se reunir com 300 intelectuais”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2808200226.htm>. Acessado em 28.jun.2017.

⁹ A esse respeito ver “Fortalecimento da presença estatal divide produtores”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u28253.shtml>. Acessado em 28.jun.2017

de 2002, de Joaquim Falcão¹⁰ e o segundo, em outubro do mesmo ano, de Paula Lavigne¹¹.

Em seu artigo, Falcão (2002) aponta os três desafios de uma política cultural adequada aos “novos tempos” e às transformações que “ampliaram as dimensões e a importância da cultura para o governo e para o país”: comunicação, emprego e democracia. Para os nossos propósitos, vale à pena explorar o terceiro ponto, que é um dos elementos estruturantes do futuro SNC.

Para Falcão (2002), democracia na cultura é “mobilização e participação dos cidadãos na produção e difusão cultural de sua comunidade”, o que implica em reforma administrativa e descentralização da gestão cultural. Porém, mais do que isso, “cabe ao governo criar condições para mobilizar a comunidade” para que esta “se organize através das entidades do terceiro setor”. Como se observa, o discurso da democracia, da participação e da comunidade era apropriado por agentes diversos, ainda que com sentidos diferentes. No caso de Falcão, o terceiro setor é o vetor desse processo de cidadania cultural, ao contrário dos militantes de esquerda que apostavam nos movimentos sociais e político-culturais como agentes.

Já em seu artigo, Lavigne (2002) afirma que o programa do candidato José Serra à Presidência contemplava as forças que deveriam orientar uma política cultural, a saber: “atuação estratégica, forte e orientadora de conduta do Estado, promoção da relação do Estado com a indústria cultural, fortalecimento do sistema de gestão dos direitos autorais, alterações nas leis de

¹⁰ Quando da publicação do artigo, Falcão era professor da Faculdade de Direito da UFRJ e da FGV-RJ e tinha sido secretário-geral da Fundação Roberto Marinho.

¹¹ Atriz e empresária, foi responsável pelo programa de cultura do presidencialista José Serra (PSDB).

incentivo”. Nesse sentido, o Estado não atuaria somente por meio de um Ministério, mas transformando a cultura como “tema de governo, essencialmente político, verdadeiramente público”, pois “é muito pouco dizer que a intervenção na cultura ocorrerá por meio do Estado se não se atribui a ele o direcionamento estratégico, catalisador das iniciativas privadas e gerador de oportunidades”.

Os textos de Falcão e Lavigne remetem ao fenômeno que se explicita já nos anos 1990 e que Evelina Dagnino (2004) denomina de “confluência perversa” entre o projeto da esquerda democrática e aquele defendido pelo neoliberalismo. O primeiro investe na ampliação da democracia com a constituição de novos espaços públicos e a participação da sociedade civil na definição, execução e controle das políticas públicas. O segundo defende o Estado mínimo, não apenas no setor produtivo, mas inclusive na promoção de direitos coletivos, nas responsabilidades sociais e na transparência de suas ações.

Apesar dos meios e dos fins de ambos os projetos serem distintos e até antagônicos, o que seria interessante para garantir a pluralidade de opções como convém a uma democracia radical e pluralista (MOUFFE, 1996; BARBALHO, 2015a), o projeto neoliberal escamoteia seu ideário ao apropriar-se e ressignificar alguns ideais democráticos, mais especificamente as noções de sociedade civil, de participação e de cidadania.

No caso da sociedade civil, o deslocamento de sentido se dá quando ela é identificada com o Terceiro Setor, ou seja, as organizações não-governamentais (ONGs) e as fundações filantrópicas, ao mesmo tempo em que transforma os movimentos sociais em movimentos criminosos. Em relação à participação, esta passa a ser compreendida como “participação

solidária”, sustentada no “voluntarismo”, no caso dos indivíduos, e na “responsabilidade social”, no caso das instituições, em especial as empresariais. O sentido propriamente político, coletivo e confrontivo de participação se esvai nessa perspectiva de protagonismo moralista que promove a atuação individualizada e privada. Aqui não há aparentemente disputa pela partilha de poder, mas serviços prestados aos setores sem assistência da sociedade, numa redefinição de papéis: o que deveria ser obrigação de Estado passa a ser responsabilidade da boa vontade dos setores mais “humanistas” das classes médias e altas.

Por fim, esse entendimento de sociedade civil restrita ao Terceiro Setor e de participação como atuação individualizada e de teor moral implica em uma redefinição da cidadania. Às características da “nova cidadania”, que vem sendo conquistada pelos diversos movimentos sociais, o projeto político neoliberal propõe o formato de mercado, onde a lógica societal privilegiada é a do consumo, o que torna o cidadão um consumidor. O máximo de engajamento pedido a esse cidadão-consumidor é o de se solidarizar com os excluídos (do consumo) e atuar, como lhe pede sua boa consciência, em trabalhos voluntários e de caridade voltados para a “inclusão social” dos “carentes”.

Aí residem a confluência perversa e a crise discursiva que caracterizam os movimentos sociais e de esquerda, uma vez que o projeto político da democracia pluralista e o da democracia neoliberal recorrem a noções comuns (sociedade civil, participação, cidadania), mas com significados e sentidos diferentes. Essa pretensa comunidade discursiva acaba por camuflar os antagonismos entre ambos os projetos, para be-

nefício do segundo, tornando-o digerível para amplas parcelas da população, inclusive daquelas que serão imediatamente as mais prejudicadas com o seu fortalecimento, ou seja, as classes populares.

Este contexto impregna inclusive as políticas culturais e o desafio que se coloca à sua elaboração é justamente o de confrontar os dois projetos políticos, deixando claro suas distinções e diferenças. A exposição do conflito demonstraria exatamente o que está em jogo: a disputa que é político-cultural entre projetos de sociedade e os seus respectivos agentes e setores sociais (DAGNINO, 2005; BARBALHO; RUBIM, 2015).

2. Um Mi(ni)stério em disputa

Em meio a esse debate, logo após a eleição de Lula, começaram as especulações em torno de quem assumiria o MinC. Tudo indicava que seria um nome do PT, posto que a grande maioria dos redatores do documento “A imaginação...” era filiada ou ligada ao Partido, além do que esse era um tema tradicionalmente caro às gestões municipais petistas, que tinham como principal referência a passagem de Marilena Chaui¹² pela Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo, no governo de Luiza Erundina (1989-1993). Como testemunha Meira, “a enorme militância dos movimentos culturais que mantinha relações políticas, proximidades e simpatias com o PT e seus aliados, em todas as regiões do Brasil, esperava que Lula indicasse um petista para o Ministério” (MEIRA, 2016, p. 26).

¹² Chaui é filósofa, professora da USP e uma das fundadoras do PT.

A imprensa noticiou que a disputa para o Ministério estava entre Hamilton Pereira e os atores Antônio Grassi (então secretário de Cultura do Rio de Janeiro) e Sérgio Mamberti, todos filiados ao PT e integrantes da equipe que elaborou o programa de governo, como já visto¹³. Contudo, Lula acabou escolhendo o cantor e compositor Gilberto Gil¹⁴, identificado ao Partido Verde (PV), que integrou a base de apoio do novo governo. No entanto, mais do que os compromissos com os novos aliados, foi determinante na escolha do músico baiano o seu capital simbólico de artista reconhecido nacional e internacionalmente e seu bom trânsito no campo cultural brasileiro. Como se dizia durante a sua gestão, tratava-se “de um ministro maior que o Ministério”¹⁵.

A opção por Gil enfrentou resistência de setores da cultura ligados ao PT. Quando o músico baiano e Lula foram se encontrar para discutir o MinC e o possível convite ser feito, um grupo de artistas e intelectuais se mobilizou para entregar ao candidato eleito um documento exigindo que o Ministério ficasse com o Partido dos Trabalhadores¹⁶. Depois que a escolha se

¹³ A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2911200201.htm>. Acessado em 28.jun.2017

¹⁴ Gil foi gestor da Fundação Cultural Gregório de Matos, em Salvador, entre janeiro de 1987 e julho de 1988, ano em que se elegeu vereador da cidade pelo PMDB. Suas reflexões político-culturais desse período podem ser acessadas no livro que publicou junto com Antônio Risério, intitulado *O poético e o político* (GIL; RISÉRIO, 1988).

¹⁵ Ilustrativa desse aspecto é a entrevista de Gil à revista *Rolling Stone*, intitulada “O mito e o ministro”. Disponível em <http://rollingstone.uol.com.br/edicao/2/o-mito-e-o-ministro>. Acessado em 13.jun.2014.

¹⁶ A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1112200207.htm>. Acessado em 28.jun.2017. Na realidade, havia a possibilidade do MinC entrar nos acordos políticos em torno das alianças do futuro governo. Assim, a escolha de Lula por Gil foi muito mais pessoal do que partidária. A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200214.htm>. Acessado em 29.jun.2017.

consolidou, a reivindicação passou a ser a de que o futuro ministro aproveitasse em sua equipe alguns dos militantes da área da cultura, entre os quais os já citados Mamberti, Pereira e Grassi.

Na ocasião, a jornalista Mônica Bergamo da *Folha de São Paulo* avaliou que ia ser delicada a negociação entre Lula e este grupo de artistas e intelectuais. Além de terem se “surpreendidos” com o convite a Gil, esses agentes, que transitavam entre os campos político-partidário e cultural, se sentiram preteridos por não terem sido consultados sobre a escolha. O grupo convocou uma reunião-manifesto, não com o intuito de demover Lula do convite ao músico, fato considerado como consumado, mas para pressionar no sentido de ser chamado no momento de formulação das políticas do MinC¹⁷.

As críticas ao modo como se deu o processo de escolha do futuro ministro partiram inclusive de fora do campo cultural. Frei Betto, então coordenador de mobilização social do Fome Zero, também fez restrições à escolha. Não pelo nome em si, afirmou, mas pelo fato de existir um grupo no PT que há mais de uma década discutia e elaborava a política cultural do Partido e do qual deveria sair o gestor da pasta¹⁸.

O processo ressoou fora do âmbito do PT. O jornalista Elio Gaspari (2002) escreveu um artigo onde apontou que a escolha de Gil como ministro teria sido uma “verdadeira crocodilagem” por ser contrária à longa relação de proximidade entre o campo cultural e o Partido. Na sua avaliação, “a cultura é um dos ramos da atividade nacional onde o PT e Lula sempre tiveram as mais imediatas, destacadas e gratuitas

¹⁷ A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1712200209.htm>. Acessado em 28.jun.2017.

¹⁸ A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43643.shtml>. Acessado em 29.jun.2017.

adesões”. Ainda segundo o jornalista, “houve uma época em que, além do palanque com os candidatos, o PT só tinha seus artistas. É nessa área que a nação petista reúne as mais destacadas unanimidades” e onde dispõe de um “crédito do tamanho do sentimento do mundo”. Oferecer o cargo ao cantor era, portanto, ceder às “artes da marquetagem”.

Há quem tenha lembrado inclusive a trajetória política de maior afinidade de Gil com partidos de centro como o PMDB, o PSDB e o PV. O jornalista Pedro Sanches (2002) observou, em tom irônico, que se havia desconfiança de que o ministério de Lula estava ficando “tucano demais”, o sentimento se reforçava com a escolha de Gil, pois embora nunca tenha pertencido ao PSDB, “flertou mais de uma vez com o ministério de Fernando Henrique Cardoso” e “esteve silenciosamente alinhado com FHC em sua visão mercadológica da cultura”.

Na avaliação do jornalista, “o núcleo duro do tropicalismo – ou seja, Gilberto Gil e Caetano Veloso – esteve sempre em sintonia tácita com o modo FHC de governar”, pois a raiz do movimento foi a de rejeitar e combater os radicalismos (de esquerda e de direita) – “ética” com a qual se manteriam afinados, sempre nas “cercanias do centrão”. A questão é “se Gil irá relativizar o furor centrista/marqueteiro da tropicália e se mover à esquerda ou se Lula é que estará se atucanando no âmbito cultural”. Se as considerações de Sanches parecem ter validade, em especial quando se lê as reflexões de Gil relativas à sua atuação política na Bahia (GIL; RISÉRIO, 1988) e as memórias de Caetano Veloso sobre o Tropicalismo (VELOSO, 1997), diria que Gil moveu-se à esquerda no convívio com a ala petista do MinC, bem como com outros agentes político-culturais que foram se agregando à sua gestão, como veremos adiante.

Para neutralizar o movimento de oposição ao seu nome, Gil procurou Mamberti, Grassi e Pereira e convidou o primeiro para integrar a sua equipe¹⁹. Paralela à pressão petista, o futuro ministro era aconselhado por amigos a nomear pessoas de sua confiança em pelo menos duas das quatro secretarias então existentes no MinC. No final de 2002, quando dos encontros de transição do governo, as relações tornaram-se ainda mais difíceis com a ausência de Gil em uma reunião com a equipe. Um pouco antes, em encontro com Lula, o artista tinha se recusado a aceitar as indicações do grupo do PT ao Ministério – indicações que, ao final das negociações, acabaram se impondo²⁰.

3. O lugar do Sistema na primeira gestão de Gilberto Gil

Como se observa, a nomeação de Gil e sua equipe²¹ provocou uma relação de poder não prevista no MinC, muitas

¹⁹ A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200212.htm>. Acessado em 29.jun.2017.

²⁰ Mesmo sem Gil, a reunião acabou ocorrendo, inclusive com a participação do futuro ministro da Casa Civil, José Dirceu, e com o então presidente do PT, José Genoíno. A esse respeito ver <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44106.shtml>. Acessado em 29.jun.2017.

²¹ A equipe inicial de Gil no Ministério foi a seguinte: Juca Ferreira–Secretaria-executiva; Waly Salomão–Secretaria Nacional do Livro e Leitura; Márcio Meira–Secretaria Nacional do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas; Sérgio Mamberti–Secretaria Nacional da Música e Artes Cênicas; Orlando Senna–Secretaria Nacional do Audiovisual; Pedro Corrêa do Lago–presidente da Fundação Biblioteca Nacional; José Almino de Alencar–presidente da Fundação Casa de Rui Barbosa; Maria Elisa Costa–presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Antonio Grassi–presidente da Fundação Nacional de Artes (Funarte); Sérgio Xavier–chefe de gabinete do ministro da Cultura; Roberto Costa Pinho, Antônio Risério Leite e Paulo Cesar Miguez de Oliveira–assessores do ministro da Cultura; e Marcelo Carvalho Ferraz–coordenador do Programa Monumenta/BID. Ou seja, uma equipe formada por nomes de confiança do ministro, quase todos baianos (Ferreira, Salomão, Senna, Miguez), e por indicados do PT, integrantes do grupo que elaborou o programa de governo (Mamberti, Meira, Grassi).

vezes colocando em posições antagônicas seu grupo e aquele de gestores oriundos do PT, ainda que essas disputas não tenham sido publicizadas e se revelarem apenas em momentos de ruptura²². Coube ao “grupo petista”, entre outras funções, implementar o Sistema, agora denominado Sistema Nacional de Cultura (SNC), sob coordenação de Márcio Meira.

Meira, além de ter sido um dos coordenadores do programa de governo, liderou a equipe de transição do MinC e era um dos nomes do PT cotados ao cargo de ministro da Cultura. Acabou por tornar-se secretário de Articulação Institucional (SAI), Secretaria criada na reestruturação do MinC em 2003, visando promover a articulação das políticas culturais das esferas federal, estadual e municipal, bem como do Distrito Federal e da sociedade civil. A SAI tinha como objetivos principais a realização das conferências nacionais, a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) e, por fim, a implantação do SNC.

É preciso destacar a realização, logo no início do Governo, do seminário “Cultura para todos” voltado para a discussão de um novo modelo de financiamento público para a área. Na terceira etapa do seminário, que envolveu cerca de dois mil agentes culturais em encontros em nove cidades (Manaus, Belém, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Bonito e Porto Alegre), o debate extrapolou o tema do financiamento e abordou outras questões próprias à política cultural que deveria ser implementada no governo Lula. Entre as propostas apresentadas, estavam a realização de conferências nacionais de cultura, a criação de um conselho e de um

²² O campo da política, mesmo na democracia que pretensamente responde à opinião pública, é um espaço favorável à formação de discursos ocultos (SCOTT, 2013).

sistema nacional de cultura com orçamento definido em, no mínimo, 1% do orçamento federal – todas elas pautas presentes no documento “Imaginação...”.

No final de 2003, a partir da SAI, se iniciaram os esforços no sentido de realizar a I Conferência Nacional de Cultura (CNC), que deveria ter um “papel pedagógico” e “indutor” das bases necessárias para a implantação do Sistema. A I CNC ocorreu em dezembro de 2005, tendo Meira como seu coordenador geral. No relatório analítico da Conferência, o SNC aparece como uma das questões mais valoradas, ao lado da educação, da comunicação e do orçamento. O texto afirma que as políticas culturais para se efetivarem demandam um “sistema de gestão articulado” e uma “participação qualificada”, tanto por parte dos agentes estatais, quanto dos sociais e este sistema seria o Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2006).

Como analisa Meira (*apud* ARAGÃO, 2013), para se montar um sistema de políticas públicas em um país continental como o Brasil, com mais de cinco mil municípios, seriam necessárias décadas, portanto era preciso “começar a estimular os estados e municípios”. A Conferência Nacional, ao induzir a realização de conferências estaduais e municipais por todo o país e reunir milhares de pessoas em um amplo processo de participação, funcionou como uma estratégia política. Na avaliação da equipe da SAI, a I CNC, ao apontar para um novo modelo de gestão cultural no país, configurou-se como a primeira ação coordenada entre os entes federativos e a sociedade civil (GUAPINDAIA *et al*, 2006).

Por sua vez, a SAI compreendeu que era preciso criar um instrumento específico para envolver os estados e os municípios

na construção do SNC, o que resultou no “Protocolo de intenções visando ao desenvolvimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura”. O protocolo bilateral (União-Estado; União-Município) não previa repasses financeiros de imediato e funcionava como uma forma dos signatários assumirem sua intenção de aderir ao futuro Sistema, tendo, para isso, que cumprir determinadas exigências: criação de órgão gestor, de conselho, de plano e de fundo de cultura, além de realizar conferência na área.

Um espaço institucional importante para o trabalho político de convencimento em torno das agendas da CNC e do SNC foi o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Cultura. O Fórum, que existia desde os anos 1980, estava desativado e foi rearticulado logo no início da gestão Gil a partir de um esforço do MinC. Meira foi o responsável pela retomada das atividades do Fórum e encontrou nele um ambiente para pactuar os agentes político-culturais em torno das propostas da SAI. Ainda que, como observa Meira (*apud* ARAGÃO, 2013), alguns desses agentes, ligados aos estados administrados por governos de oposição ao Governo Federal, boicotassem as reuniões e as políticas mais estruturantes do Ministério.

No que se refere ao movimento de oposição ao SNC, tanto externo, quanto interno ao MinC, é importante observar que não era somente partidário, mas de concepção mesmo sobre o papel e o alcance da política cultural. O grupo ligado a Gil se posicionou contra o Sistema pelos mesmos motivos, ou muito próximos, daqueles dos partidos de oposição: a ideia de que a cultura tem um *modus operandi* que não suporta uma lógica sistêmica sem cair no “dirigismo cultural”. Como situa Meira,

na época tinha uma dicotomia, a gente falava assim, nós temos que ter um Conselho Nacional de Política Cultural, nós temos que ter uma conferência, nós temos que ter um sistema, aí todo mundo dizia assim que nós estávamos criando uma estrutura stalinista, dirigista pra cultura e aí cultura é algo que não pode ser dirigida pelo Estado, porque a cultura tem que ser livre, a sociedade tem que ter liberdade pra criar e tudo mais. Essa dicotomia do debate na época muito mais por razões ideológicas da oposição, mas na verdade é o seguinte: nós nunca falamos, nunca, imagina, que a gente estava querendo produzir algum tipo de política stalinista ou dirigista, pelo contrário, porque na verdade a distinção que tem que ser feita é a seguinte: é entre cultura ou o conceito de cultura, que a gente utilizou no ministério da cultura a partir do Gil pra cá, o conceito que tá aí em vigor, que é um conceito que considera exatamente essa extrema liberdade da sociedade de criar cultura. Quem cria cultura é a sociedade, agora outra coisa é a política cultural, os procedimentos e as medidas que os estados devem fazer para que a cultura produzida pelo seu João, do Carimbó tradicional, possa ter um ambiente que ela possa florescer, porque se ele não tem um ambiente que ele possa florescer ele vai morrer, quem tem que dar esse ambiente pra ele florescer é a sociedade e o estado, a política pública, política cultural, a política cultural é diferente daquela coisa que ele tá fazendo lá no Carimbó tradicional, o Carimbó tradicional nunca vai ser o Estado que vai produzir, isso aí é uma produção deles (MEIRA *apud* ARAGÃO, 2013, p. 136).

Apesar das resistências e embates, a construção do SNC continuava. No mesmo ano em que ocorreu a I CNC, foi instituído, pelo Decreto 5.520 de 24/8/2005, o Sistema Federal

de Cultura (SFC), uma espécie de laboratório do SNC, articulando todos os programas e ações do Governo Federal na área. As finalidades do SFC são: I - integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal, II - contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e sociedade civil; III - articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e IV - promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.

Contudo, os desafios a serem enfrentados pelo SFC eram grandes, como constata o boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, sobre o ano de 2005, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Segundo o estudo, ao recém-criado Sistema faltavam não apenas recursos financeiros, mas também “capacidade de processamento técnico-político”, que resultava em limites “no desenho dos programas, no acompanhamento e na capacidade de alterar a condução estratégica das ações e operações quando se faz necessário” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 98)²³. É legítimo afirmar que estas dificuldades do SFC - incapacidade de processamento técnico-político e limitação no desenho e no acompanhamento do programa - se colocavam em escala ampliada para o SNC, de modo que, como veremos no próximo capítulo, serão pontos estratégicos de um *saber* sobre o Sistema a ser elaborado nos documentos e ações da SAI.

²³ Para uma análise do comportamento dos recursos do SFC em cada uma de suas unidades orçamentárias ver SILVA (2017a).

Também em 2005, foi enviada ao Congresso Nacional pelo deputado Paulo Pimenta, do PT, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005 que acrescentava o art. 216-A e instituiu o SNC e aprovada a Emenda Constitucional n. 48 que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC)²⁴.

Após a Conferência, o passo seguinte foi a realização, em 2006, das Oficinas do SNC que consistiu em um ciclo de 30 módulos de formação voltados para os agentes culturais de municípios que tinham assinado ou manifestado intenção de assinar o Protocolo. O objetivo era fortalecer o diálogo do MinC com os demais entes federados e entidades da sociedade civil sobre a abrangência das diretrizes do SNC e assim, como situa Roberto Lima²⁵, “aprofundar e diversificar o entendimento e a sensibilidade sobre essa grande rede de articulações (...) tanto para os agentes culturais das regiões onde o projeto atuará, como também para influir no conjunto de políticas do Ministério da Cultura” (LIMA, 2006, p. 10).

4. A crise do SNC na segunda gestão Gil

Em 2007, no início do novo governo Lula e ainda com Gil à frente do MinC, o secretário Márcio Meira foi destituído do cargo. O fato provocou reações contrárias por parte dos militantes culturais do PT que, por meio da sua Secretaria Nacional de Cultura²⁶, lançaram uma nota sobre

²⁴ O PNC só foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2010, mesmo ano em que foi sancionado pelo presidente Lula na forma da Lei No 12.343/2010. Para uma análise do PNC ver, entre outros, VARELLA (2014).

²⁵ Roberto Lima é militante do PT e integrou a equipe de Meira na SAI, como gerente de Participação Social entre 2005 e 2007.

²⁶ Os militantes de cultura do PT realizaram em 2003 sua primeira Conferência Nacional que contou com a participação de mais de 600 delegados. Naquele momento foi criada a Secretaria Nacional de Cultura do Partido que teve como secretário Glauber Piva, ainda no cargo quando da crise no MinC (RUBIM, 2016).

as demissões²⁷. O documento ressalta a “contradição entre a avaliação interna e externa altamente positiva do desempenho dos dois [Meira e Grassi] – tanto no âmbito do MinC como na sociedade, entre artistas, produtores e gestores culturais, nos Estados e Municípios” e a saída forçada do Ministério.

Sobre Meira, a nota afirma que a condução dada por ele e sua equipe na SAI envolveu um “árduo processo de diálogo com secretários de Cultura de Estados e Municípios” visando a assinatura do Protocolo que possibilitaria “a constituição pactuada do Sistema Nacional de Cultura, política estruturante indispensável para a consolidação do MinC como mecanismo republicano de formulação de políticas públicas de cultura duradouras para o país”²⁸.

A nota conclui que a demissão afastava do MINC dois “servidores” que mereciam respeito, pois, além de “competentes”, eram “comprometidos com o programa apresentado pelo presidente Lula ao Brasil e que ao longo dos quatro anos de governo sempre foram leais ao presidente e ao ministro da Cultura”. Tal atitude destoaria do programa para a cultura “Brasil: cultivar a memória, inventar o futuro”, que Lula, candidato à reeleição, apresentou aos eleitores, em especial aos agentes culturais do país²⁹.

Gil participou da abertura da Conferência e em sua fala destacou o papel do documento “A imaginação a serviço do Brasil”, qualificado por ele como um “bálsamo revigorante” para o campo cultural brasileiro e que estaria orientando as ações do MinC (GIL; FERREIRA, 2013).

²⁷ Além de Meira, foi também demitido o ator e militante do PT Antônio Grassi, então presidente da Fundação Nacional da Arte (Funarte).

²⁸ Além do esforço de constituição do SNC, a nota destaca ainda a participação de Meira na condução da I CNC e na elaboração da emenda que instituiu o PNC.

²⁹ Ver a nota na íntegra em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,A-A-1413429-5601,00-SECRETARIA+DO+PT+DIVULGA+NOTA+SOBRE+DEMISSOES+NA+CULTURA.html>. Acessado em 26.maio.2014.

A saída de Meira deve ser lida dentro da disputa interna ao MinC entre o grupo mais afinado ao programa petista para a cultura e aqueles agentes que não se sentiam compromissados com tais formulações, mesmo que não discordassem necessariamente de todas elas. Glauber Piva, então secretário nacional de Cultura do PT, qualificou o processo de demissão de Meira e de Grassi como uma descontinuidade na gestão do MinC:

O ministro Gilberto Gil foi reconduzido ao cargo após um sonoro coro de 'Fica, Gil'. Petistas, Verdes, Azuis e outros tantos se juntaram num só coro na expectativa de que a gestão realizada no primeiro mandato continuasse e, de preferência, avançasse... Fizeram por compreender que a política de cultura comandada por Lula só teve sucesso pela qualidade do ministro e de sua equipe. Com isso, ao dizerem 'Fica, Gil', provavelmente estivessem dizendo 'Fiquem Gil e sua equipe'³⁰.

Meira, em entrevista concedida à pesquisadora Paula Reis poucos meses após a sua saída do Ministério, mas já com outro cargo no governo Lula, reconhece que Gil sempre apoiou publicamente o SNC, afirmando, inclusive, que era um dos programas prioritários do ministro:

Eu acho que o Ministério da Cultura comprou [os projetos do PNC e do SNC] na medida em que o ministro da Cultura Gilberto Gil sempre, publicamente inclusive, afirmou que o Sistema Nacional de Cultura era um dos programas prioritários do Ministério da Cultura. Ele sempre falou isso, você pode ler os textos dele, as entrevistas que ele deu. Então eu acho que se o ministro da Cultura afirma publicamente isso e

³⁰ Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Mudancas-turbulentas-no-Ministerio-da-Cultura/12/12366>. Acessado em 26.maio.2014

reafirma várias vezes, e foi ele, como ministro, quem realizou a 1ª Conferência Nacional de Cultura, porque a Conferência já foi sistêmica (...) ela foi feita dentro da concepção sistêmica. A adesão dos estados e municípios também, através do Protocolo de Intenções, tudo isso é apoiado pelo ministro desde o primeiro momento. Então eu posso dizer para você que a posição oficial do Ministério da Cultura, que é a posição do ministro, sempre foi uma posição de afirmação, de apoio, à concepção do Sistema (MEIRA *apud* REIS, 2008, p. 122).

Em seu depoimento à Aragão, anos depois, sua avaliação é a mesma. Meira destaca, inclusive, o recurso ao capital simbólico de Gil por parte da SAI para legitimar a agenda do Sistema:

ajudava muito o fato do ministro Gilberto Gil e o presidente Lula porque era um entusiasmo das pessoas né (...) que era o Gil, pra ver o Gilberto Gil e tal, e ele tinha essa capacidade de emulação muito forte né, então a gente aproveitava a agenda dele também (...) Então a gente colava na agenda dele alguma atividade lá, vinculada à política sistêmica, digamos assim né, estruturante do ministério, então ele ia pra uma coisa que era eventual, uma inauguração importante e tudo, mas de alguma maneira a gente encaixava muitas vezes agendas também. Isso foi muito importante e ele defendia e fazia o discurso que estimulava os prefeitos e os governadores (MEIRA *apud* ARAGÃO, 2013, p. 133).

De fato, é possível constatar referências ao SNC em diversos artigos, entrevistas e discursos oficiais do ministro. No início do governo, em 2003, discursando no Encontro de Secretários de Cultura das capitais, Gil afirma que gostaria que sua gestão passasse para a história por, entre outras coisas, ter

implantado o SNC, instrumento que transformaria o MinC “num efetivo articulador da política cultural, parceiro solidário dos estados e municípios” (GIL; FERREIRA, 2013, p. 272).

Em dezembro de 2005, período de realização da I CNC, Gil publicou um artigo no *Correio Brasiliense*, intitulado “Nossas bacias culturais”. Nele recorre à metáfora das bacias hidrográficas que cruzam diversos estados para falar das bacias culturais e do papel do SNC no processo estratégico de valorização e de articulação da cultura. O Sistema seria, então, a “grande teia” a unir “as Bacias Culturais do Norte, do Centro-Oeste, do Nordeste, Sudeste e Sul, dando-lhe personalidade e capilaridade” (GIL; FERREIRA, 2013, p. 22). Em outubro do mesmo ano, em entrevista a *O Estado de São Paulo*, ao ser perguntado se aceitaria continuar no cargo em um eventual segundo governo Lula, responde que sim, pois teria “prazer” em dar continuidade a projetos do MinC, entre os quais a implantação do Sistema. Por fim, entre outros exemplos, no texto de apresentação do livro que reúne documentos relativos à I CNC, Gil (2007) convoca a todos que somem seus esforços para a constituição de uma “grande árvore”, a do SNC e do PNC.

Meira diferencia o que pensava o ministro do conjunto de agentes que atuavam no MinC e relativiza as diferenças e disputas internas, pois diante do projeto comum, “o fortalecimento da política cultural como política pública de Estado”, se teria construído “um acordo no Ministério”:

No Ministério sempre teve essas diferenças, o que é natural, nenhum governo é monolítico, nenhum órgão é monolítico, tem diferenças, divergências, mas nada que fosse mais forte do que a vontade de fortalecer uma política cultural de Estado. Nisso nós todos sempre tivemos acordo lá do ministério, dentro das nossas

diferenças. Dizer que não há diferenças dentro do Ministério da Cultura seria uma hipocrisia da minha parte, mas não vejo essas diferenças como algo impeditivo dessa visão geral, importante, que é o fortalecimento da política cultural como política pública de Estado (MEIRA *apud* REIS, 2008, p. 123).

Ainda que perceba o Estado como um espaço social de disputas entre agentes sobre, por exemplo, qual agenda de políticas públicas é mais importante, Meira parece desconhecer a dimensão agonística do poder, da qual não está ausente a paixão, e, portanto, não estão garantidos os consensos construídos em torno de objetivos e argumentos racionais (MOUFFE, 2009; 2013).

Roberto Lima, em depoimento à pesquisadora Sophia Rocha, também deixa explícita a tensão no interior do Ministério. Na sua avaliação, uma das causas da demora na instalação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) se devia ao temor de “alguns dirigentes do MinC” que ocorresse um “aparelhamento” do Conselho por parte de movimentos culturais ligados ao PT. “O MinC”, afirma Lima, “como de resto todos os ministérios em qualquer governo em qualquer tempo, não era um corpo absolutamente coeso, e havia disputa interna por espaços de decisão” – disputa que teria sido amenizada pela “liderança” do ministro Gilberto Gil³¹.

Quando indagado por Rocha se o SNC era prioridade para os outros setores do MinC como era para a SAI, Lima afirma que, a despeito da compreensão compartilhada por

³¹ Esta e outras entrevistas feitas pela pesquisadora Sophia Rocha, citadas ao longo deste trabalho, foram realizadas no âmbito da sua pesquisa de doutoramento no Programa Multidisciplinar de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia intitulada “Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016” e defendida em setembro de 2018.

todos da necessidade de se institucionalizar a cultura como política pública, não havia consenso de como isso deveria se dar. Para alguns gestores do MinC, o SNC era avaliado como algo que poderia engessar as relações e a dinâmica “livre e volátil” da atividade cultural. Para aqueles que atuavam na SAI, o esforço era o de chegar a um formato que não comprometesse a “liberdade de ação e autodeterminação”, mas que eliminasse as históricas fragilidades no trato público com a cultura (falta de recursos financeiros e humanos, baixo insulamento dos órgãos gestores etc).

No balanço final, Lima avalia que, a julgar pelo envolvimento pessoal do ministro Gil no debate e implementação do SNC, o programa seria sim uma ação prioritária do MinC, ainda que sofresse críticas e resistências de diversas instâncias que precisaram ser vencidas. O certo, conclui em seu depoimento para Sophia Rocha, “seria dizer que o SNC era considerado um dos eixos estruturantes da ação do MinC sob Gilberto Gil, mas não a prioridade número um do Ministério” e “que ao longo do tempo o SNC seguiu sendo percebido como uma política estruturante pelo conjunto dos setores do MinC”.

Em avaliação próxima à de Meira, Silvana Meireles³² expõe as disputas internas em seu depoimento à pesquisadora Sophia Rocha:

O SNC, como proposto pelo programa do então candidato Lula, o Imaginação a serviço do Brasil, e desenvolvido pela SAI, gerou debates internos e algumas divergências sobre o

³² Silvana Meireles é servidora da Fundação Joaquim Nabuco, vinculada ao Ministério da Educação, com especialização na área de política cultural, e integrou a equipe da SAI durante a gestão de Meira. Naquele momento, ocupou a gerência responsável pelo SFC e trabalhou no planejamento e realização da I Conferência Nacional de Cultura bem como nas oficinas do SNC.

modelo proposto. Não foi unanimidade. O debate também foi contaminado por uma disputa política interna. Uma parte do grupo gestor (em sua maioria com vínculos ou muito próximos do Partido dos Trabalhadores-PT) acreditava e defendia o Sistema como idealizado. Nesse sentido, a Secretaria da Identidade e da Diversidade [SID] era uma das mais próximas do projeto.

Como se observa, a principal aliança que a SAI tinha no interior do MinC era com a SID, naquele momento também dirigida por um quadro do PT, o ator Sérgio Mamberti³³. Por sua vez, a Secretaria tinha uma coesão interna muito forte. Como testemunha a pesquisadora Lia Calabre³⁴, em entrevista à Sophia Rocha, a SAI tinha uma prática muito coletiva de trabalho, com estrutura interna pouca hierárquica. Calabre avalia que Meira trabalhava próximo dos diretores e estabelecia discussões horizontalizadas.

Com a saída de Meira, o ministro Gil nomeou Marco Acco³⁵ que acumulou o cargo com o de secretário de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), uma Secretaria que, responsável

³³ Para uma análise da atuação da SID ver CORREIA (2013).

³⁴ Historiadora de formação, Lia Calabre é pesquisadora da Fundação Casa de Rui Barbosa, desde 2002, onde coordena o setor de estudos em políticas culturais. Vem colaborando de forma sistemática com o Ministério da Cultura, em especial com a SAI, desde o início do governo Lula.

³⁵ Economista de formação, Marco Acco entrou no MinC em 2004 como assessor de políticas culturais. Entre 2006 e 2007, assumiu a SEFIC, substituindo Sérgio Xavier. Segundo André Fonseca, do site Cultura e Mercado, a saída de Xavier e de outros membros do primeiro escalão do Ministério deveu-se “a uma necessidade de maior alinhamento com o núcleo duro do MinC, comandado pelo Secretário-executivo Juca Ferreira, que chega ao último ano de mandato mais fortalecido”. Disponível em <https://www.culturaemercado.com.br/noticias/sergio-xavier-deixa-o-minc-anunciando-novo-recorde/>. Acessado em 02.jun.2014. Acco retornou ao MinC em 2011 como secretário executivo do ministro Juca.

pelos incentivos fiscais e pelo Fundo Nacional de Cultura (FNC), demandava de seu titular intensa dedicação. Como relembra Meireles, em seu depoimento à Sophia Rocha, com a saída de Meira, a SAI ficou alguns meses “acéfala”, o que provocou “uma interrupção brusca no processo de implantação do Sistema junto aos estados e municípios”. Dessa forma, a SAI perdeu espaço no MinC, resultando no esvaziamento de cargos e de quadros.

Ainda seguindo o relato de Meireles, é importante notar que, mesmo em situação tão adversa, a SAI criou e difundiu um programa de oficinas e palestras sobre o SNC como resposta ao expressivo número de adesões em todo o país. Em outras palavras, mesmo sem o apoio incisivo do MinC, o processo de implantação do Sistema continuou no âmbito municipal, com a criação de órgãos gestores, a instalação de conselhos e a elaboração de planos.

5. A retomada do SNC na gestão Juca Ferreira

Os passos seguintes de maior relevância no que se refere ao SNC só ocorrem em 2009, já na gestão de Juca Ferreira, que substituiu Gil à frente do MinC. Nesse ínterim, como define Leonardo Brant, no site *Cultura e Mercado*, “o Sistema ficou sem pai, nem mãe”³⁶.

Um dos maiores defensores do Sistema com alguma influência no MinC era João Roberto Peixe³⁷, integrante do

³⁶ “A volta do Sistema Nacional de Cultura”. Disponível em <http://www.culturaemercado.com.br/analise/a-retomada-do-sistema-nacional-de-cultura/>. Acessado em 26.maio.2014.

³⁷ João Roberto Peixe é arquiteto, designer e gestor cultural. Militante do PT pernambucano do qual foi um dos fundadores, atuou como secretário de Cultura de Recife entre 2001 e 2008.

Conselho Nacional de Política Cultural, que lutou pela retomada do programa e acabou por assumir posteriormente a coordenação do SNC. Em entrevista concedida para esta pesquisa, Peixe confirma que, com a saída de Meira, “a questão do Sistema ficou quase que paralisada nos dois primeiros anos da segunda gestão [do governo Lula]” e só foi retomada quando, em agosto de 2008, Ferreira assumiu o Ministério e Silvana Meireles a SAI, mas ainda assim “em um patamar de estrutura e de condições bem abaixo do que existia no primeiro governo”³⁸.

Meireles era chefe de gabinete de Ferreira, quando este ocupava o cargo de secretário executivo, e, além das funções próprias à chefia, integrou a equipe responsável pela elaboração do programa Mais Cultura, do qual se tornou coordenadora geral. Ter participado desse processo foi fundamental para balizar a ida da gestora para a SAI. Contudo, deve-se ressaltar que seu envolvimento com o SNC vem de antes, quando participou da Secretaria ainda na gestão de Meira. Como rememora Meireles, em depoimento à Sophia Rocha:

O Mais Cultura integrava a Agenda Social do governo federal lançada pelo presidente Lula, em 2007(primeiro ano de seu segundo mandato) e por essa razão deveria estar articulado com diversos programas sociais federais. Nesse sentido coube ao MinC estabelecer parcerias com diversos ministérios e estatais. No final de 2008, tendo em vista as dimensões e

³⁸ Entrevista concedida ao autor. Salvador, 13 de setembro de 2013. É relevante constatar que Juca, em seu discurso de posse do MinC, faz uma espécie de balanço da gestão de Gil mas não cita o SNC, nem o PNC. Fato que se repete na sua fala em um momento estratégico para o Sistema que foi o da II CNC em 2010 e também quando transmite o cargo em janeiro de 2011 para Ana de Hollanda (GIL; FERREIRA, 2013).

os desafios do Mais Cultura, dentre os quais a necessidade de federalizá-lo, e ainda que o modelo adotado para sua execução tenha sido o matricial, com orçamento descentralizado para as secretarias e as autarquias do MinC, tornou-se evidente a inviabilidade de mantê-lo na Secretaria Executiva. Por outro lado, desde 2007 houve um crescente esvaziamento da SAI, justamente a Secretaria responsável pelas relações federativas e o SNC. Entre 2007 e 2008, o único avanço do Sistema fora a implantação do Conselho, ainda que não estivesse vinculado àquela Secretaria. Essas duas situações levaram à construção de uma dupla solução com a transferência do Mais Cultura para a SAI, acreditando que essa medida fortaleceria aquela Secretaria e possibilitaria uma retomada do SNC no MinC. Acreditava-se que o Programa poderia colocar o Sistema num outro patamar, por meio da implementação de projetos, ações e recursos financeiros nos estados e municípios, muitos deles com seus sistemas, àquela altura, bem avançados³⁹.

Nesse momento de reorganização da SAI, Meireles assumiu a Secretaria, onde permaneceu até fevereiro de 2011. O Mais Cultura, que era a interface do MinC com a Agenda Social demandada pelo segundo governo Lula, acabou funcionando como um dispositivo para a retomada do SNC. Na avaliação de Meireles, em seu depoimento à Sophia Rocha, o caminho para a execução do programa era a estadualização e a municipalização, portanto, dentro da lógica federativa do Sistema. O Mais Cultura seria um “veículo” para o SNC e por meio dele havia a possibilidade de ocorrer repasses financeiros para os entes da Federação:

³⁹ Para uma análise do programa Mais Cultura e de sua relação com o SNC ver SILVA; ABREU (2011).

Passamos a encarar o Mais Cultura como um exercício do Sistema. Essa opção também nos pareceu adequada ao desenvolvimento do SNC, pois até ali, não houvera quaisquer repasses de recursos ou de tecnologias para estados e municípios que haviam aderido ao Sistema e feito seu “dever de casa”. O MinC não avançara sequer com o debate sobre as comissões de intergestores, um bom início das relações federativas na gestão da cultura. Além disso, não se pode imaginar o funcionamento do Sistema desassociado de financiamento. Os fundos e a transferência fundo a fundo eram parte integrante do Sistema e muitos dos entes federados naquela data já haviam cumprido todas as responsabilidades assumidas nos protocolos de adesão.

É interessante observar na fala de Meireles, primeiro que havia consciência por parte do ministro que a SAI e, por consequência, o SNC estavam esvaziados desde a saída de Meira. Segundo, que Juca tinha outra compreensão do que deveria ser o Sistema, baseado muito mais em uma política de transferência de recursos do que em um conjunto sistêmico de obrigações e deveres entre os entes federados. Essa posição fica mais explícita em outra passagem do depoimento de Meireles à Rocha:

Outros gestores, incluindo alguns dirigentes, temiam um engessamento da política cultural pelo Sistema, caso implantado nos moldes inicialmente propostos, e preferiam defender uma “estratégia cultural”. Propunham um modelo de planejamento que “tem reconhecimento de uma articulação social onde o Estado teria um papel importante mas não exclusivista”. Eles acreditavam num processo iniciado pela definição do papel do Estado e das responsabilidades dos entes federados.

Na prática, a adoção do Sistema pelos órgãos do Ministério foi pouco expressiva⁴⁰.

Com a retomada do SNC pela SAI na gestão de Meireles, em 2009 foi aprovado no Conselho Nacional de Política Cultural o documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. Em novembro de 2010, o MinC, por meio da Coordenação Geral de Relações Federativas e Sociedade, integrante da SAI e que tinha Peixe como seu gestor, publicou uma primeira edição do documento com o título “Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”.

Nele há um texto de apresentação de Juca Ferreira que indica o quanto, ao final de sua gestão, o SNC estava se tornando uma política incorporada à agenda do Ministério. Segundo Ferreira (2010), a cultura brasileira, para o seu desenvolvimento, exigiria “institucionalização” e “políticas culturais amplas”. Se estas já estavam acontecendo, desde o início do governo Lula, faltava dar o passo seguinte que era o da sua consolidação de forma articulada em “um todo coerente na orquestração das partes; um todo capaz de realizar essas políticas como políticas de Estado, como direito de todos os brasileiros”.

Para superar a fragmentação das políticas específicas e a instabilidade das políticas de governo, seria preciso, segundo

⁴⁰ Falando para Sophia Rocha sobre o breve período da passagem de Juca no MinC no segundo governo Dilma, portanto fora do nosso recorte, Meirelles avalia que “houve um certa desmobilização do SNC por parte do MinC e, por efeito dominó, nos estados ou municípios, que são excessivamente dependentes dos movimentos do Ministério. E, de novo, talvez possamos atribuir essa desmobilização dos entes federados e mesmo da sociedade civil à falta de cumprimento dos demais compromissos que competem ao MinC (...) Embora na segunda gestão do ministro Juca Ferreira o Sistema tenha se mantido, o ministro em sua posse questionou a concepção do Sistema tal como estava posto”.

Juca, avançar com o PNC e o SNC, “dois grandes pactos no território nacional”, avaliados pelo ministro como cruciais em seu papel agregador e de articulação com os entes públicos e privados da Federação. Em seu texto no documento, Meireles afirma que o SNC reivindica para a cultura “o mesmo estatuto da educação e da saúde”, ao mesmo tempo que contribui para o “aperfeiçoamento do pacto federativo” (MEIRELES, 2010, p. 11-12).

Ao lado da aprovação da “Proposta...”, outras ações importantes que ocorreram no período foram a realização de uma nova rodada de seminários sobre o SNC em 24 estados, envolvendo gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios, e a retomada do pacto federativo, ensaiado em 2005 com o Protocolo de Intenções, com a assinatura do “Acordo de Cooperação Federativa do SNC”. Contudo, até o fim do segundo governo Lula (2010), somente 363 (6,5%) municípios e 1 (3,7%) estado tinham formalizado sua integração ao Sistema por meio do Acordo.

Em março de 2010, a II Conferência Nacional de Cultura confirmou como duas de suas 32 propostas prioritárias “Consolidar, institucionalizar e implementar o Sistema Nacional de Cultura (SNC)” e “Criar um sistema nacional de formação na área da cultura, integrado ao SNC”⁴¹. Nesse mesmo ano, o MinC elaborou o documento “Guias de Orientações do SNC”, voltado para estados e municípios e que foi disponibilizado *on-line* no *blog* do SNC.

⁴¹ Ver o “EIXO 5: GESTÃO E INSTITUCIONALIDADE DA CULTURA SUB-EIXO: 5.1–Sistemas Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Cultura” do documento “Conferindo os conformes. Resultados da II Conferência Nacional de Cultura”, disponível em <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2012/10/1-Resultados-II-Conferência-Nacional-de-Cultura.pdf>. Acessado em 06.jun.2014

6. O governo Dilma e o fortalecimento do SNC

Em 2011, no governo Dilma, e com Ana de Hollanda como ministra da Cultura, a SAI passou por uma reformulação e o SNC tornou-se seu foco principal. É sintomático do novo papel da Secretaria que Roberto Peixe, à frente do SNC como coordenador geral de Relações Federativas e Sociedade da SAI na gestão de Silvana, assumiu como secretário. Este momento configurou-se, portanto, como marco no sentido do Sistema ocupar alguma centralidade entre os projetos do Ministério, em situação ainda mais propícia do aquela no primeiro governo Lula, durante a passagem de Meira e sua equipe, pois o núcleo de resistência ao SNC não operava mais no MinC⁴².

Contudo, Bernardo Mata-Machado⁴³ avalia que nem mesmo naquele momento (ou na gestão seguinte da petista Marta Suplicy), o Sistema foi prioridade do MinC, pois continuou sendo uma política da SAI. O que ocorreu foi que as pessoas que defendiam esta política, como ele e Peixe, passaram a ocupar cargos de maior influência no Ministério e, portanto, a ter maior poder de decisão e implementação de ações. Outro elemento importante foi a parceria com a Secretaria de Política Cultural (SPC), então sob gestão de Sérgio Mamberti, que tinha ficado responsável pelo PNC – ainda que também nesse caso houvesse uma relação ambígua entre as duas Secretarias porque no entendimento da SAI o SNC e o PNC deveriam estar sob a sua gestão.

⁴² O que não quer dizer que esse mesmo grupo não tivesse agido no campo cultural em oposição à gestão de Hollanda, o que levou o MinC a uma situação de crise. A esse respeito ver BARBALHO (2017a).

⁴³ Entrevista concedida para esta pesquisa em Fortaleza em 08 de abril de 2016. Mata-Machado é historiador e cientista político, com especialização em gestão cultural, e pesquisador da Fundação João Pinheiro (MG). Também atua como ator e diretor de teatro.

Na avaliação de Calabre, um certo desconhecimento da ministra em relação ao Sistema permitiu que o processo ganhasse autonomia e avançasse sob a liderança de Peixe, um gestor que era entusiasta da proposta, até por suas trajetórias político-partidária e político-cultural. No depoimento da pesquisadora à Sophia Rocha, Calabre aponta que “a pauta já estava lá, o Sistema estava para ser aprovado, então ela [Ana de Hollanda] permitiu que algumas experimentações de formação e alguns primeiros desenhos sobre o Sistema fossem caminhando”.

Em entrevista concedida a mim e às pesquisadoras Renata Rocha e Gleise Oliveira, Hollanda afirma a importância estratégica do SNC como política cultural na sua gestão:

Então foi um período em que o secretário da Articulação Institucional, Roberto Peixe, viajava direto, a gente também fazia encontros para explicar a importância desse envolvimento. Não tinha um município, um estado que a gente fosse, que o Peixe, eu e o Vitor Ortiz, secretário Executivo, não cobrássemos essa integração (...) Nesse sentido as decisões de políticas culturais seriam tomadas não respeitando apenas a vontade do ministro e dirigentes, mas por um conjunto de olhares, necessidades e demandas. Era uma relação mais republicana. Damos toda ênfase, mas o grande trabalho foi realmente de convencimento e implementação do sistema, pois como lei, ele foi aprovado no Senado exatamente na véspera da minha saída do MinC. Foi desenvolvido na minha gestão, mas a Marta Suplicy, então senadora e como relatora, se empenhou também pela aprovação no Senado (...) Acho que tanto o PNC como o SNC são projetos bastante republicanos no sentido de tirar o poder centralizador de dirigentes e dividir

acertos e erros com os representantes da sociedade no mundo da cultura (HOLLANDA, 2017, p. 342-343).

No lugar de Peixe como diretor do Sistema Nacional de Cultura e Programas Integrados, assumiu Bernardo da Mata-Machado que já vinha trabalhando com o Sistema desde o período de Silvana Meireles. Em entrevista ao Observatório da Diversidade Cultural, em março de 2012, Mata-Machado reconhece que houve um “crescimento muito expressivo” de adesões ao SNC e diagnostica que o fato se deveu

aos esforços da Secretaria de Articulação Institucional, que foi reestruturada no começo do ano [2011] para concentrar-se nesse objetivo; à presença constante de seus dirigentes em encontros para debater o Sistema Nacional de Cultura em todo o país; à publicação do “Guia de Orientações para os Municípios; SNC – Perguntas e Respostas”, que disseminou de forma didática as vantagens e os procedimentos de integração ao Sistema; e à percepção, pelos entes federados, de que as políticas públicas caminham, progressivamente, para se estruturarem com base em sistemas nacionais, aí incluídas as transferências de recursos fundo a fundo⁴⁴.

Em outro momento da entrevista, Mata-Machado destaca a aprovação nas diretrizes para 2012 de 40% do valor global do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para “transferência aos entes federados que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura, com prioridade para os que já constituíram o seu Sistema de Cultura e, a seguir, aos que ainda estão em processo de

⁴⁴ Disponível em <http://observatoriodadiversidade.org.br/site/“a-expectativa-e-que-o-snc-se-torne-um-poderoso-instrumento-de-protecao-e-promocao-da-diversidade-cultural-brasileira”/>. Acessado em 05.jun.2014.

constituição”. Como observa, desde que se iniciou o processo de implantação do SNC, é “a primeira vez que o MinC condiciona a transferência de recursos à constituição de sistemas estaduais e municipais de cultura”. Por conta desse fato, avalia que a adesão “tende a crescer muito rapidamente” e para responder a esse desafio, em cooperação com a Unesco, o MinC contratou consultores para orientar e acompanhar a implantação do SNC nos estados e municípios.

Na segunda edição do documento “Estruturação...”, publicado pelo MinC em dezembro de 2011, Ana de Hollanda reconheceu que o SNC, desde 2003, avançou, mas “também enfrentou recuos, provocados, na maioria das vezes, pelas incertezas sobre a melhor forma de organizar as novas atribuições do poder público na área da cultura” (HOLLANDA, 2011, p. 13). Daí a expectativa de que o documento funcionasse como “uma ferramenta de pesquisa e trabalho nas mãos de gestores, conselheiros de cultura e da sociedade, tendo em vista a implantação plena e compartilhada do Sistema Nacional de Cultura” (HOLLANDA, 2011, p. 13).

A ministra defendia a implantação do Sistema como uma política que foge do antagonismo entre liberalismo e autoritarismo, situando-a no campo da “política cultural democrática”, cujos fundamentos estariam no Artigo 215 da Constituição brasileira que garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e transforma a cultura em obrigação do poder público. Conjugada à noção ampla de cultura, também presente na Constituição, a política cultural democrática demandaria um aparato institucional “bem mais robusto” ao existente até então. O SNC visaria responder a essa demanda, institucionalizando e fortalecendo a gestão pública da cultura,

reunindo a sociedade civil e os três níveis da Federação com seus sistemas de cultura organizados de forma autônoma, mas em regime de colaboração. Na sua avaliação, o SNC, tal como os outros sistemas de políticas públicas, “pretende dar organicidade, racionalidade e estabilidade às políticas públicas de cultura – definidas como políticas de Estado”, garantindo “a todos os brasileiros o efetivo exercício de seus direitos culturais” (HOLLANDA, 2011, p. 13).

Por sua vez, Peixe apontou, entre os desafios para a implantação do SNC, a descontinuidade administrativa e a competição no interior do próprio governo. Os desafios que a política cultural deveria enfrentar no governo Dilma seriam, de um lado, “assegurar a continuidade das políticas públicas de cultura como políticas de Estado, com um nível cada vez mais elevado de participação e controle social”, e, de outro, “viabilizar estruturas organizacionais e recursos financeiros e humanos, em todos os níveis de governo, compatíveis com a importância da cultura para o desenvolvimento do país” (PEIXE, 2011, p. 14). Na sua avaliação, o SNC responderia de forma eficaz aos dois desafios implantando uma gestão articulada e compartilhada entre os três níveis de governo e a sociedade.

É relevante, no texto do secretário, a constatação de que a construção do SNC já estava se dando nos estados e municípios, uma vez que eram implantados, ainda que em estágios bem diferenciados e sem uma visão sistêmica, os instrumentos básicos previstos: órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências; planos de cultura; fundos específicos para a cultura; sistemas de informações e indicadores culturais; e programas de formação.

Por fim, para Mata-Machado, o documento “Estruturação...” representou um marco divisório entre dois períodos. No primeiro, de 2003 a 2009, o SNC operava a partir dos direitos sociais. No segundo, de 2009 ao momento de sua análise, o Sistema passou a ser compreendido na lógica dos direitos culturais. Por sua vez, tais direitos são tidos como de características mistas, pois “simultaneamente civis, políticos, econômicos e sociais”, o que necessitaria, para sua efetivação, “da ação compartilhada de indivíduos, comunidades e Estado” (MATA-MACHADO, 2011, p. 16). Na avaliação do gestor responsável direto pelo Sistema, se “são múltiplas e complexas as ações que envolvem a implantação” do SNC, isso não significa que “se trata de colocar uma ‘camisa de força’ na cultura, como pensam críticos isolados, mas de fortalecer a política pública de cultura” (MATA-MACHADO, 2011, p. 16). Para assegurar o fortalecimento da política, seriam necessários os seguintes procedimentos:

- (1) assegurar que a liberdade de criar não sofra impedimentos;
- (2) garantir aos criadores as condições materiais para criar e usufruir dos benefícios resultantes das obras que produzem;
- (3), universalizar o acesso de todos os cidadãos aos bens da cultura;
- (4) proteger e promover as identidades e a diversidade cultural;
- e (5) estimular o intercâmbio cultural nacional e internacional. (MATA-MACHADO, 2011, p. 16)

Em 2011, o MinC publicou as “Metas do PNC”. Como foi visto, o Plano estava sob responsabilidade da SPC. Mas para o secretário de Política Cultural, uma política não existia sem a outra. Mamberti (2011), em seu texto de apresentação do documento, defende que se o PNC é um planejamento de

longo prazo, sua implementação depende, em grande parte, da efetivação do SNC. Compreende-se, portanto, que a meta 1 estabeleça o “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados” (BRASIL, 2011b, p. 11).

No ano seguinte, foram dados dois passos fundamentais para a efetiva institucionalização do SNC: o encaminhamento à Presidência da República para posterior envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei do Sistema Nacional de Cultura e a aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 71/2012 que introduziu o SNC na Constituição Federal. Na avaliação de Peixe (2013a), então à frente da SAI, a Emenda colocou a implantação do Sistema em um “novo patamar” de onde já não seria mais possível voltar.

A Emenda, que resulta originariamente da PEC 416/2005, acrescenta o Art. 216-A que fixa:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais⁴⁵.

Também no mesmo ano, iniciou-se o reforço do apoio técnico da SAI à elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura no sentido de disseminar as bases do Sistema nestes dois níveis da Federação.

⁴⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm. Acessado em 20.jul.2017.

Com a saída de Hollanda e a escolha de Marta Suplicy⁴⁶ como ministra da Cultura não houve uma solução de continuidade no que diz respeito ao SNC. É possível afirmar que Suplicy, como agente externa ao campo político-cultural, não tinha amplo conhecimento sobre o Sistema, mas sabia que era uma agenda importante, de visibilidade junto a governos estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, era uma pauta que estava no Senado, seu espaço de atuação política. Assim, recorrendo ao seu capital político, conseguiu aprovar a lei de criação do SNC, ainda que não tenha resolvido a sua regulação.

Aliás, o ápice do processo de adesão dos municípios ao SNC no governo Dilma se deu na gestão Suplicy, quando da realização da III Conferência Nacional de Cultura, entre 27 de novembro e 01 de dezembro de 2013. Com o significativo tema de “Uma política de estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2013b), a III CNC foi antecipada pelas conferências estaduais e municipais que contaram com a participação de milhares de pessoas.

Até aquele momento já tinham aderido ao SNC todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como 2.068 municípios⁴⁷. Como será tratado no terceiro capítulo, pode-se afirmar que houve em torno do SNC um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o MinC como agente principal na articulação das dife-

⁴⁶ Psicóloga e política com longa trajetória no PT, era, no momento de sua condução ao MinC, senadora pelo partido.

⁴⁷ O que equivale a 37,2% dos municípios brasileiros. Dados disponibilizados pelo MinC em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1030302/Quantitativo+de+Munic%C3%ADpios+e+Estados+com+Acordo.pdf/82735882-d103-4953-bdba-c031d0e9f008>. Acessado em 02.dez.2013.

rentes posições de sujeito, tornando-a uma proposta minimamente consensuada nos campos político e cultural brasileiros.

No documento “III Conferência Nacional de Cultura: uma política de Estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura. Texto-base” encontram-se os 19 objetivos definidos de acordo com a missão do MinC de “garantir a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício dos seus direitos culturais”. Divididos em quatro grandes áreas de atuação (1. Criação/Produção/Desenvolvimento; 2. Difusão e Acesso à Cultura; 3. Memória e Diversidade Cultural; e 4. Planejamento e Gestão), os objetivos que se relacionam mais diretamente ao SNC estão nessa última:

(15) Assegurar a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas; (16) Promover a integração com os entes federados na execução da política; (17) Integrar e consolidar as políticas de fomento e incentivo no sistema MinC; (18) Aperfeiçoar os marcos regulatórios; e (19) Aperfeiçoar os processos de monitoramento e fiscalização. (BRASIL, 2013b, p. 02)

Por sua vez, levando em consideração que “planejar é, sobretudo, priorizar”, o MinC elegeu quatro programas: 1. Criar e descentralizar equipamentos culturais por meio da construção dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs); 2. Implantar o Vale-Cultura; 3. Fortalecer a presença do Brasil no mundo por meio do *soft power*; e 4. Implantar o SNC, posto que “a articulação entre a Sociedade e o Estado (representado pelos entes federados) é a garantia da construção de políticas culturais com bases sólidas e permanentes” (BRASIL, 2013b, p. 03).

O texto base da III CNC se organiza em 4 eixos: I – Implementação do Sistema Nacional de Cultura; II–Produção Simbólica e Diversidade Cultural; III–Cidadania e Direitos Culturais e IV – Cultura como Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2013b p. 04).

Os quatro desafios colocados ao eixo I são: 1–Marcos Legais, Participação e Controle Social e Funcionamento dos Sistemas Municipais, Estaduais/ Distrito Federal e setoriais de cultura, de acordo com os princípios constitucionais do SNC; 2–Qualificação da Gestão Cultural: Desenvolvimento e Implementação de Planos Territoriais e Setoriais de Cultura e Formação de Gestores, Governamentais e Não Governamentais e Conselheiros de Cultura; 3–Sistemas de Informação Cultural e Governança Colaborativa; 4–Fortalecimento e Operacionalização dos Sistemas de Financiamento Público da Cultura: Orçamentos Públicos, Fundos de Cultura e Incentivos Fiscais.

A III CNC elegeu 64 diretrizes, com 20 dentre elas consideradas como prioridades, divididas equitativamente entre os quatro eixos referidos acima. As cinco diretrizes priorizadas no eixo I foram: 1) “Que o Congresso Nacional aprove com urgência a PEC 150”; 2) “Garantir que pelo menos 10% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam destinados à Cultura”; 3) “Aprovar com urgência no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar (PLC) 383/2013 de regulamentação do SNC (...) e apoiar a implantação e o pleno funcionamento dos seus componentes, em todos os níveis da Federação”; 4) “Criar, desenvolver, fortalecer e ampliar as estratégias para a formação e capacitação em gestão cultural de forma permanente e continuada”; e 5) “Fortalecer o Fundo

Nacional de Cultura, como principal mecanismo de financiamento público da cultura”⁴⁸.

Não é o caso de discutir aqui tais diretrizes, mas é relevante ressaltar que em uma Conferência que tinha como tema central o SNC e sendo este um dos quatro programas prioritários do MinC, o fato do eixo I ter tido a mesma quantidade de diretrizes aprovadas dos outros eixos revela que, mesmo nesse momento, o Sistema não alcançou um patamar de importância diferenciado dos outros eixos, programas e ações do Ministério.

Possivelmente, uma pesquisa sobre os temas que mais agendaram a gestão de Marta Suplicy tenha como resultado as outras três prioridades elencadas: os CEUs, o Vale-Cultura e o debate acerca do *soft power*⁴⁹. Do mesmo modo que talvez os temas dos direitos autorais e da economia criativa tenham preponderado na gestão Ana de Hollanda.

Contudo, mesmo não sendo prioridade, o SNC continuou sendo implantado, sem sofrer maiores resistências internas, ou mesmo descontinuidade. No “Guia de Orientações para os Municípios. Sistema Nacional de Cultura. Perguntas e Respostas”, que o MinC lançou em dezembro de 2012, a ministra Marta Suplicy, no texto de apresentação, convida os agentes sociais, sejam do poder público, sejam da sociedade civil, a se apoderarem do documento para “tirar dúvidas,

⁴⁸ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/945028/Propostas+aprovadas+na+III+CNC/d4021391-7293-4005-bb6c-043bfd79ead6>. Acessado em 02.jun.2014.

⁴⁹ Para a visão da ministra sobre as prioridades do MinC na sua gestão ver SUPLICY (2014). Ver também a entrevista concedida à Folha de São Paulo, intitulada “A marca de Marta”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrada/76868-a-marca-de-marta.shtml>. Sobre o destaque dado ao Vale-Cultura na gestão Suplicy ver BARBALHO (2017b).

reproduzir as informações e fazer avançar nos quatro cantos do país nossas ações e manifestações culturais” (SUPLICY, 2012, p. 07). O texto de Peixe (2012), no mesmo documento, avalia que a construção do SNC, embora com “estágios bastante diferenciados”, estava em andamento, com a criação, por estados e municípios, de seus respectivos sistemas.

Esta situação permaneceu mesmo com a saída de Peixe da SAI em junho de 2013. Em depoimento ao *Jornal do Commercio*, o gestor afirma que saiu com o sentimento de “dever concluído” e que a troca de secretários seria um movimento “natural” da nova ministra [Marta Suplicy] que queria montar a sua equipe de confiança. “Até porque”, explica Peixe, “o Sistema Nacional de Cultura está em um bom patamar agora, fruto de um trabalho nacional iniciado desde 2002, com pausas, mas levado a frente por muitos”⁵⁰.

Contudo, em entrevista para o *Blog do Jamildo*, Peixe é mais dúbio sobre o processo e deixa transparecer sinais de discursos ocultos ao público. Perguntado se houve “ruídos” com a ministra, responde:

Quem poderia explicar isso melhor é ela. Na verdade, assim, pelo menos até agora a equipe que montei continuou. Não sei se continuará. A ministra Marta foi progressivamente mudando toda equipe do ministério. E estranhamente ela foi mudando todos os dirigentes do PT que ocupavam postos nos ministérios. A única pessoa que ela manteve foi o Manoel Rangel (PCdoB) na presidência da Ancine. Todos os dirigentes ou

⁵⁰ “João Roberto Peixe diz que saiu do MinC com dever concluído”. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cultura/noticia/2013/03/29/joao-roberto-peixe-diz-que-saiu-do-minc-com-dever-concluido-78014.php>. Acessado em 02.jun.2014.

foram demitidos ou se anteciparam e pediram para sair, caso de Sérgio Mamberti⁵¹.

No lugar de Peixe, assumiu Marcelo Pedroso⁵² que só permaneceu até julho do mesmo ano, quando foi para o cargo de secretário executivo do Ministério. Com a saída de Pedroso, Mata-Machado assumiu como secretário interino e deu continuidade ao que vinha sendo feito.

No último ano da gestão Suplicy, Mata-Machado iniciou o processo de transferência de recursos do MinC via SNC aos estados e municípios. Em depoimento à MinC TV, o secretário definiu que aquele era o principal desafio de 2014 e de fato a grande novidade no que dizia respeito ao Sistema, posto que os outros desafios se relacionavam com o aprofundamento e/ou manutenção de ações que já estavam ocorrendo tais como a criação das leis estaduais e municipais de implementação de sistemas de cultura; o apoio à elaboração de planos estaduais e municipais de cultura; os cursos de formação de gestores e conselheiros de cultura⁵³.

O instrumento que o MinC criou para efetivar a transferência de recursos foi o edital “Processo seletivo de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura”, definido como um “processo seletivo de apoio a projetos do Fundo Nacional da Cultura ao Orçamento-Geral da União de 2014, destinado aos entes federados estaduais e distrital”⁵⁴. O edital, além de

⁵¹ “PT deve apontar as falhas da gestão Eduardo, diz Roberto Peixe”. Disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/05/12/pr-deve-apontar-as-falhas-da-gestao-eduardo-diz-roberto-peixe/>. Acessado em 02.jun.2014.

⁵² Marcelo Pedroso é funcionário da Prefeitura Municipal de Santos e foi secretário de Turismo de Guarujá.

⁵³ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=kpdw345U5c4>. Acessado em 05.jun.2014.

⁵⁴ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10180/0/editalfinalsn->

atender aos ensejos de repasse de verba via SNC, tanto que só podiam concorrer os governos estaduais que tinham instituído seus sistemas por lei própria, também procurava responder às metas estabelecidas no PNC.

O total de recursos disponibilizados foi distribuído em 3 eixos relacionados com as metas do PNC a serem atendidas: EIXO 01 – Promoção da Diversidade Cultural Brasileira. (Meta 6); EIXO 02 – Fomento à Produção e Circulação de Bens Culturais. (Metas 22 e 24); EIXO 03 – Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais. (Metas 29, 30, 31, 32, 33 e 34). Foram classificados para a fase preliminar cinco projetos para o eixo 1, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Roraima e Acre; seis projetos para o eixo 2, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Roraima, Paraíba e Acre; e cinco projetos para o eixo 3, propostos pelos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Ceará, Paraíba e Acre⁵⁵.

Avaliando a situação da política cultural brasileira em fins de 2013, Francisco Caballero observa que “una de las principales conclusiones del actual proceso de innovación cultural de Brasil es el lento y difícil encaje del SNC en las políticas locales, un problema por otra parte más que habitual en toda estructura federalista de gobierno”. E acrescenta que a avaliação de cumprimento das metas previstas para 2014 não é nada satisfatória, ainda mais que “nuevas dificultades que, en el contexto de crisis y desaceleración relativa del

[c/30bf6f62-f622-4d28-bb31-4b3f3ebbdcb7](http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1170919/RESULTADO+PRELIMINAR++FASE+CLASSIFICAÇÃO++LISTA.pdf/2329cb5c-9f12-436c-9ebd-0fe214e79e54). Acessado em 05.jun.2014

⁵⁵ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1170919/RESULTADO+PRELIMINAR++FASE+CLASSIFICAÇÃO++LISTA.pdf/2329cb5c-9f12-436c-9ebd-0fe214e79e54>. Acessado em 05.jun.2014

crecimiento interno, complican su consecución a medio plazo” (CABALLERO, 2014, p. 03). O Edital reflete essa dificuldade financeira e de encaixe com as políticas culturais estaduais, preconizada por Caballero, ao envolver poucos estados e recursos, levando em consideração tantos anos de esforço na implantação do Sistema.

Peixe, por sua vez, ressalta a decepção pela não regulamentação do SNC por meio de Projeto de Lei Complementar (PLC), que tinha sido enviado para a Casa Civil em 2012. Diante do que considera uma “inércia” do Poder Executivo, o PLC acabou sendo apresentado no Congresso pelo deputado Paulo Rubem. Apesar de avaliar que este projeto seria “insuficiente no sentido de regulamentar o funcionamento do SNC”, a sua tramitação possibilitaria “a apresentação de um substitutivo com a proposta original” (PEIXE, 2016, p. 239). Contudo, com as eleições de 2014 e a não recondução do deputado, o projeto foi arquivado em 2015. Este fato sinaliza o pouco empenho político de Suplicy em finalizar o processo relativo ao Sistema, talvez por preferir apostar seu capital em outras propostas mais identificadas com sua trajetória, tanto no Executivo, quanto no Legislativo.

Se o processo analisado ao longo do capítulo revela as disputas em torno do SNC nos campos político e cultural e, principalmente, no próprio metacampo estatal, faz-se necessário analisar como se deu a construção de uma das principais estratégias de afirmação desta política, qual seja, a de elaboração de um saber sobre o Sistema, questão enfrentada no próximo capítulo.



O SNC COMO UM SABER

1. O lugar da cultura nos programas do candidato Luís Inácio Lula da Silva

Como abordado no capítulo anterior, a emergência pública do discurso em torno do Sistema Nacional de Política Cultural, posteriormente Sistema Nacional de Cultura, se deu durante a campanha de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002, com a divulgação do seu programa para a cultura “A imaginação a serviço do Brasil”, escrito por um conjunto de colaboradores acadêmicos, artistas e militantes políticos de vários estados brasileiros.

É importante ressaltar que o desenvolvimento conceitual dado à cultura nessas eleições não ocorreu nas candidaturas anteriores de Lula à Presidência (1989, 1994 e 1998). O tema aparecia nos programas porém diluído no debate mais amplo, ainda que conquistando, paulatinamente, um espaço maior a cada disputa eleitoral.

Em 1989, a Frente Brasil Popular, que reuniu em torno de Lula o PT, o PC do B e o PSB, lançou o documento “As Bases do Plano Alternativo de Governo. Síntese popular” que se pretendia um esboço do plano de governo a ser construído com a participação popular ao longo da campanha. Esse texto base resultou dos encontros municipais e estaduais e foi aprovado no VI Encontro Nacional do PT.

O plano apresenta e discute 14 pontos de atuação e a cultura não faz parte desse rol. O tema é citado de passagem

quando da discussão sobre outras temáticas, como é o caso do ponto IV “Mulheres”, onde se afirma a igualdade econômica e a “plena cidadania cultural” entre homens e mulheres. No ponto seguinte, “Negros”, o futuro governo teria como um de seus princípios na elaboração de políticas para a população negra “o apoio à organização, cultura e lutas dessa população, bem como preservar, zelar e fomentar a produção cultural dos negros na sociedade brasileira” e “democratizar, reequipar e reorientar o trabalho da Fundação Cultural Palmares” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989a, p. 12).

A candidatura da Frente Popular elaborou também cinco fascículos onde desenvolveu análises de conjuntura e expôs políticas para vários setores. Mais uma vez, a cultura não é objeto central dessas reflexões. Os fascículos versam sobre 1. novo padrão de desenvolvimento econômico; 2. reforma agrária; 3. democratização do Estado; 4. reforma urbana; e 5. sociedade (direitos dos trabalhadores, saúde, mulheres, racismo, crianças etc).

A cultura aparece nesse último fascículo inserida em outros temas, como é o caso quando o documento propõe, como uma das políticas para a população negra no país, colocar a Fundação Cultural Palmares “a serviço do fomento da produção cultural de origem africana” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989b, p.14). No caso da juventude, um dos eixos programáticos é “Cultura, esportes e lazer” que prevê, entre outras coisas, o “incentivo à criação de teatros, bibliotecas e museus, valorizando a produção científica e literária” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989b, p.18).

Mas também aparece como tema específico, sob o título “Reforçar as raízes”, onde é entendida em sentido amplo,

como “transformação da natureza” e como fonte da identidade de um povo – percepção que, ainda em formulação inicial, marca a abordagem petista da cultura nos anos Lula e Dilma, como vimos no capítulo anterior. Daí a percepção da cultura como campo de disputa; de dominação e resistência, onde se destaca o papel subjugador do mercado e das indústrias culturais, em especial a televisiva, corroendo as raízes da cultura nacional.

É essa situação que a Frente Brasil Popular deseja reverter com seu “programa de transformações” com algumas diretrizes gerais para a área, entre as quais “Criar e aprimorar mecanismos que preservem e fortaleçam a identidade cultural das diversas regiões do Brasil, estreitando os laços entre essa diversidade regional e a universalidade da produção cultural” e “Apoiar e fortalecer a organização de entidades representativas dos diversos setores culturais e artísticos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989b, p. 22) – diretrizes que apontam para alguns elementos de organização e atuação sistêmica no setor. Por sua vez, como reconhece Roberto Lima (2016), estas propostas para a cultura pecavam pela ausência de mecanismos que tornassem factíveis sua execução ao contrário do que ocorria com as outras áreas.

A candidatura seguinte de Lula à Presidência da República em 1994 lançou o documento “Uma revolução democrática no Brasil. Bases do programa de governo do Partido dos Trabalhadores”, aprovado no IX Encontro Nacional do Partido em maio daquele ano. Dividido em sete capítulos, a “cultura como invenção do futuro” aparece no IV, intitulado “Mudar a vida”, junto com educação, seguridade social, política urbana e regional e esporte.

Recebendo atenção maior que no programa da candidatura anterior, a cultura e a sua gestão democrática são vistas como elementos fundamentais para reverter o autoritarismo presente em nossa sociedade. A base da política cultural do “governo democrático e popular” a ser instaurado teria como princípio “assumir o cidadão como prioridade”. “Contra a implantação de programas unilaterais de cultura”, propõe-se “o programa da expressão, da ausência do medo e da crueldade”, fomentando “a formação de grupos que se apossam do poder para exercê-lo em causa própria” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 80).

O papel do Estado é possibilitar a produção cultural do cidadão em todas as suas formas, sem confundi-las com “práticas cooperativistas”, por meio de parcerias entre o público e o privado “capazes de conciliar desenvolvimento sustentável e equidade social”, superando “a perversa equação Estado versus mercado” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 80). As estratégias para uma gestão democrática da cultura devem considerar como elemento fundamental a interação entre cultura, educação e tecnologia/telecomunicações, posto ser esse um dos traços da modernidade. O documento propõe, ainda, uma atuação coordenada, orgânica, entre essas e outras áreas em prol de um “projeto político unitário” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 81).

Nessa perspectiva estratégica da política cultural são propostas ações, algumas das quais apontam para a necessidade de organização sistêmica do campo:

traçar políticas setoriais (...) criando programas para a formação artística e para o aperfeiçoamento técnico nas diferentes áreas; criar ou reformular órgãos e instituições de caráter

público capazes de operar na dinâmica da atividade cultural (...) evitando novas formas de tutela do Estado ou de práticas clientelistas; priorizar a democratização e o fortalecimento do Conselho Nacional de Cultura e do Conselho de Comunicação Social; e promover a descentralização da gestão cultural (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, p. 81-82).

Na eleição presidencial de 1998, Lula lançou a “Carta compromisso” onde não há qualquer “compromisso ao povo brasileiro” que seja expressamente voltado à cultura, a não ser no sentido de mudanças na cultura política hegemônica do país (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998a). No outro documento da candidatura, “União do povo – Muda Brasil. Diretrizes do Programa de Governo”, a cultura é o décimo dos doze “grandes compromissos programáticos” assumidos pelo candidato. Contudo, o texto se resume a afirmar valores generalistas e a propor algumas ações, entre as quais a de que “a sociedade e os produtores culturais contribuirão para a formulação da política cultural do novo governo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998b, p. 11-12).

Ao comparar os programas anteriores com o documento “A imaginação a serviço do país”, percebe-se, portanto, como este foi objeto de maior elaboração. Há uma análise mais sofisticada em sua base teórica que não é apenas normativa e generalista. É como se a cultura, como setor menos visado, pudesse manter o discurso e a proposta de uma política mais radicais, que destoavam [o discurso e a proposta] da guinada centrista da candidatura que culminou na “Carta ao Povo Brasileiro” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a), considerada como a jogada que validou a candidatura de Lula junto à elite empresarial brasileira.

Em 2002, foi lançado também o documento “Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”. Quando apresenta as bases sobre as quais deve se sustentar o programa “democrático e popular” da candidatura Lula, o documento expõe os três eixos estruturantes que garantirão o “novo modelo de desenvolvimento”: o social, o democrático e o nacional. No que diz respeito ao primeiro dos eixos, os programas de investimento aí aplicados deverão funcionar como “vetores de crescimento e transformação da economia”, de modo que a questão social torne-se um elemento estratégico central e essencial que contemple, entre outras coisas, a democratização da cultura.

Quando especifica a atuação nas diversas áreas do “social”, o documento defende a “valorização da cultura nacional” como “elemento fundamental no resgate da identidade do país”, o que exige a abertura de “espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive as de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo”. Para tanto, é preciso “um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de ideias e de formas de expressão artística” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 10).

Ao tratar do segundo eixo, o nacional, o documento defende que um projeto de nação deve incorporar, simultânea e articuladamente, um conjunto de atributos, entre os quais o “equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 12). Por fim, no terceiro

eixo, o democrático, que prevê mudanças na cultura política nacional em um novo contrato social, requer o apoio das forças sociais, para tanto é preciso promover inclusão e distribuição de renda, riqueza, poder e cultura. No âmbito externo, faz-se necessário construir alianças internacionais na defesa da democracia popular e na oposição ao neoliberalismo, uma vez que o Brasil não pode se isolar econômica, política e culturalmente. Nesse contexto, a América Latina é um espaço privilegiado e o Mercosul um instrumento fundamental para a articulação das forças regionais. Como se vê, a cultura não está tematizada apenas no documento “A imaginação à serviço do país”, mas surge, ainda que pontualmente, em outros documentos da campanha.

Por sua vez, o “A imaginação à serviço do país” começa afirmando os pressupostos da mestiçagem, da diversidade e da identidade culturais brasileiras, pressupostos presentes em outros momentos da política cultural do país, em especial nos governos ditatoriais, ou seja, no Estado Novo e no Regime Militar (BARBALHO, 1998; BARBALHO, RUBIM, 2007). A novidade discursiva do documento é o tópico da questão de classe (é preciso derrubar “os muros do *apartheid* social e cultural que fraturam a sociedade brasileira”) e do entendimento da cultura como direito social básico (“condição para o pleno exercício republicano e democrático”) (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 08).

Esses novos elementos implicam em políticas de longo prazo para a cultura e na sua valorização como vetor de transformação e inclusão sociais. Tais políticas, por sua vez, devem se estruturar em torno dos eixos centrais da campanha: o social, o democrático e o nacional. Diante desses desafios

é que o programa propõe, para “garantir a abertura dos canais institucionais e financeiros (...) a amplos setores tradicionalmente atendidos pelas políticas de recorte social ou assistencialistas” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 16), a constituição do Sistema Nacional de Política Cultural (SNPC).

As seis propostas gerais que o documento apresenta se fundamentam a partir “*do acúmulo teórico e político realizado pelo partido*, da elaboração dos grupos culturais, das experiências concretas de nossas administrações populares e da colaboração voluntária de estudiosos das questões culturais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 18 – *italico meu*). Na avaliação de Márcio Meira (2016), o programa de cultura é herdeiro de três “condicionantes históricos” que lhe deram as bases teóricas e práticas: 1. o acúmulo de gestões públicas de esquerda na área da cultura; 2. os debates teóricos travados no âmbito da UNESCO, que culminaram na Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997); e 3. o avanço jurídico da Constituição de 1988 no que diz respeito à cultura, colocando-a como “direito fundamental”.

Assim, se a malha discursiva que leva à constituição de um saber sobre o SNC tem no “A imaginação...” um ponto fundamental, ele próprio relacionado aos programas das candidaturas anteriores, faz-se necessário atentar para outro acontecimento discursivo que Meira e o próprio documento sinalizam, qual seja, o da fixação do “modo petista de governar”

2. A cultura e o “modo petista de governar”

O discurso sobre o SNPC/SNC emerge em um contexto de disputa política, a eleição presidencial, para o qual se

arregimentam os valores (democracia, participação, inclusão social, diversidade) que podem ser relacionados a um regime discursivo mais amplo e anterior, em outras palavras, a um saber denominado “modo petista de governar” que diferenciaria o PT do restante do espectro político brasileiro. Há, portanto, um conjunto prévio de discursos competentes, recorrendo à noção de Marilena Chauí (1989), a legitimar o programa no interior do campo cultural.

A construção e a sistematização desse modelo iniciaram-se no final dos anos 1980, quando o PT assumiu a gestão de vários municípios, incluindo capitais, com destaque, nesse caso, para a cidade de São Paulo. No primeiro ano, as gestões petistas teriam enfrentado diferentes percalços, entre os quais se opor à cultura política vigente (clientelismo, autoritarismo, corrupção) e dela sofrer fortes resistências, bem como a inexperiência dos gestores no trato com o poder executivo. Contudo, na sequência, essas dificuldades teriam sido superadas por gestões bem sucedidas e estabelecido um *novo modo de governar* – o “modo petista”.

Pretendia-se, ao se *sistematizar as experiências das gestões petistas*, contrapor sua proposta de Estado e políticas sociais tanto àquelas do neoliberalismo, quanto às do autoritarismo. Para tanto, organizou-se um seminário em agosto de 1991 no qual foi feito um balanço dos três anos das gestões. Em seguida, entre janeiro e março de 1992, ocorreu um ciclo de seminários setoriais em várias cidades administradas pelo PT. O seminário de cultura foi coordenado por Marilena Chauí, então secretária de Cultura do município de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, e Luiz Roberto Alves⁵⁶.

⁵⁶ Luiz Roberto Alves é professor da USP, com formação em Letras, e filiado ao PT.

A publicação deveria servir para apoiar a elaboração dos programas de governo onde ocorressem candidaturas do Partido, de modo que articulassem “com realismo o projeto estratégico de longo prazo e as condições político-culturais, econômicas e sociais de sua implementação” (BITTAR, 1992, p. 11). É importante ressaltar que Chaui, como secretária de Cultura, tinha proposto a noção de “cidadania cultural”, considerada pelos petistas como a “*primeira referência teórica mais sólida* que resultou de uma *experiência de gestão*” (LIMA, 2016, p. 42 – itálico meu), pois o que havia, até então, era mais uma “pauta” derivada dos debates com os movimentos político-culturais, do que da experiência governamental.

No que se refere à cultura, mais presente no eixo 4 do documento, por sua atuação como “desvendamento das aparências, interpretação crítica das práticas sociais, paixão transformadora e capacidade generalizadora” (BITTAR, 1992, p. 194), ela permite à esquerda revelar a luta de classes e contrapor-se à história oficial. Contudo, até então o PT não tinha sido “capaz de avaliar o significado e a importância da cultura para sua ação e interpretação da realidade histórica” (BITTAR, 1992, p. 194), e continuava tratando o tema como algo “setorial” ou “específico”. O resultado é que os gestores “tiveram que inventar por sua conta e risco uma política cultural no âmbito dos municípios” (BITTAR, 1992, p. 194).

O contexto mais amplo no qual esta política cultural se insere, como já indicado, é o do neoliberalismo que significa, na perspectiva do documento, o encolhimento do espaço público e o fortalecimento do espaço privado e dos interesses de mercado. Disto resulta que, na lógica do modo petista de governar, os gestores de cultura formulem sua política como

“cidadania cultural”, ou seja, “como espaço público (republicano e democrático) do direito à cultura em oposição à cultura como interesse privado (da indústria e do mercado culturais)” (BITTAR, 1992, p. 195).

No que se refere às dificuldades para a gestão petista da cultura, o documento identifica três. A primeira relaciona-se com o próprio Partido e decorre “da existência de uma ‘cultura petista’ sobre a cultura (...), da existência de conceitos e preconceitos do PT com relação à cultura” (BITTAR, 1992, p. 198) que resulta em uma lógica binária: cultura popular versus cultura de elite; cultura institucionalizada versus luta pela hegemonia; cultura dada versus agitação cultural.

O segundo tipo de dificuldades encontrado pelos gestores petistas de cultura se dá no interior do governo e na relação com o Parlamento e que podem ser resumidas em quatro itens: 1. ausência de órgãos gestores e espaços culturais públicos e falta de iniciativa para criá-los; 2. orçamento reduzido, posto que a cultura não é entendida como direito, nem prioridade social; 3. falta de políticas transversais; 4. relação clientelista dos parlamentares com as demandas culturais. Por fim, o terceiro conjunto de dificuldades é constituído pelas estruturas da burocracia que terminam por inviabilizar as inovações e transformações das políticas públicas, incluindo as de cultura.

Ainda que comparando as gestões petistas com as outras e percebendo o seu avanço quantitativo e qualitativo no que diz respeito a equipamentos, programas, público atendido etc, o resultado final, na avaliação do documento, é que o campo da cultura não foi redefinido e o que houve de novidade em formas de ação e de conteúdos careceu de uma *estrutura institucional*. Os gestores de cultura reproduziram nas suas

Secretarias as mesmas “posições tímidas e acantonadas” que tinham no PT, ou seja, sem interferir na política por meio da cultura. As relações entre os órgãos gestores de cultura administrados pelo PT são precárias, portanto, o documento defende que o Partido defina “linhas gerais de uma política cultural que ofereça diretrizes de ação aos secretários” (BITTAR, 1992, p. 204).

A partir da perspectiva da cidadania cultural, o documento apresenta um conjunto de propostas conceituais e institucionais de modo a fundamentar o modo petista de governar no campo da cultura: 1. alargar o conceito e o campo da cultura e entendê-la como direito do cidadão; 2. não reforçar a oposição “cultura elitista” e “cultura popular” e propor uma outra entre o “experimental-inovador-transformador” e o “repetitivo-conservador-imobilizado”; 3. não mistificar a “demanda popular” ou “da população”, mas oferecer condições para que a classe trabalhadora faça uma “reflexão crítica sobre suas próprias demandas” (BITTAR, 1992, p. 206); 4. não separar a cultura política da política cultural; 5. diferenciar “serviço público de cultura” do atendimento na lógica da política de balcão; 6. não entender por “democratização do Estado” a sobreposição dos interesses corporativistas do funcionalismo público sobre aqueles do cidadão.

Institucionalmente, o documento propõe: 1. *criação de órgão gestor da cultura*, com estatuto e legalidade específicos, integrado aos demais órgãos do município, mas também aos demais órgãos de cultura das gestões petistas; 2. *autonomia orçamentária do órgão*, inclusive com *criação de um fundo* a ser alimentado não apenas pelo orçamento, como também por receitas geradas pelo próprio órgão; 3. incentivos fiscais à

cultura; 4. *formar quadro de gestores públicos especializados*; 5. *descentralização orçamentária* entre os equipamentos do órgão gestor garantindo sua autonomia financeira; e 6. *criação dos conselhos municipais de cultura* – como se observa, elementos que estarão na base da política a ser proposta pelo SNC aos municípios e estados.

Uma década depois, no início do governo Lula, o PT avaliou como vitorioso o “modo petista de governar”, caracterizado por sua “gestão democrática e popular”, e propôs uma nova reflexão sobre esse *modus operandi* agora no âmbito estadual⁵⁷, após as experiências da agremiação na gestão de Brasília, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Acre.

O livro é novamente organizado por Bittar, naquele momento deputado federal pelo Rio de Janeiro e secretário-geral do PT. Contudo, ao contrário da publicação de 1992, onde não há uma autoria dos capítulos, os textos da nova coletânea estão assinados. No caso da cultura, o autor é Pedro Terra, pseudônimo de Hamilton Pereira, que foi secretário de Cultura de Brasília.

O título da contribuição de Pereira é significativo: “Cartografia da aventura interrompida (notas soltas de um militante sobre as atribulações da cultura nas administrações populares)”, pois sinaliza algum nível de permanência

⁵⁷ As reflexões sobre o modo petista de governar não se restringem a esses dois livros e se encontram em outras publicações do PT, mais especificamente da Fundação Perseu Abramo, ligada ao Partido, como, por exemplo, *Desafios do governo local: o modo petista de governar* (GENRO *et al.*, 1997) e *Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governador* (MAGALHÃES; BARRETO; TREVAS, 1999). Também tem sido objeto de investigação por parte de pesquisadores acadêmicos, como revelam, entre outros, os trabalhos de FREY (2007); KOWARICK; SINGER (1993) e OTTMANN (2006).

das dificuldades que os gestores culturais encontraram, não apenas externamente, mas no interior do próprio governo e do Partido.

Pereira (2003) inicia afirmando que as gestões petistas são herdeiras de uma política na qual a cultura é vista como acessório. Soma-se a esse contexto, o papel do mercado e das indústrias culturais, de modo que, em período mais recente, os partidos, de modo geral, têm operado com uma visão espetacular da cultura. São raros os casos, afirma o autor, em que ela é compreendida como processo que dá sentido às comunidades locais e nacionais; como constitutiva de um “novo projeto de país” que inclua de forma conjugada e simultânea a questão social e a democrática.

O desafio não se resumiria, portanto, a retomar o acúmulo de reflexões que as administrações de esquerda alcançaram no que se refere à gestão pública da cultura, mas sim de “pensar culturalmente o país”. Esse “novo Projeto Nacional”, que deve engajar não apenas o governo, mas também a sociedade, é necessário para superar a noção de cultura como ornamento e espetáculo e entendê-la como elemento importante no “equacionamento dos grandes desafios do país” e como “mecanismo eficaz, ao lado de outras políticas – particularmente as políticas educacionais e de comunicação – para enfrentar nossas graves distorções sociais, econômicas, políticas e culturais” (PEREIRA, 2003, p. 352).

Contudo, Pereira se abstém de refletir sobre o “modo petista de governar” no âmbito estadual e elabora um texto mais analítico e propositivo no âmbito do governo federal, talvez pela situação em que foi escrito, ou seja, início do governo Lula (o texto é de agosto de 2003), daí o autor propor um projeto

nacional. Mas é possível entender que as reflexões de Pereira tenham seguido esse rumo, que destoa da proposta editorial da coletânea, por resultar de uma reflexão pessoal, ainda que marcada por sua militância no PT, de sua experiência como gestor da cultura. Isso porque, ao contrário do documento sobre o modo petista de governar no âmbito municipal, não houve um debate sobre cultura nos encontros setoriais que ocorreram entre setembro de 2001 e abril de 2002 para discutir, exatamente, as experiências das gestões estaduais.

3. A necessidade de um saber sobre o SNC

Todo o contexto discutido nos subitens anteriores conforma a singularidade das condições de existência do documento “A imaginação a serviço do Brasil” como acontecimento discursivo e que define as suas regras de formação, posto que essas condições, como se verá, funcionarão como balizas dos enunciados futuros sobre o SNC.

No entanto, ainda que pressupondo um saber sistematizado após duas décadas de gestão pública, o programa não sinalizava quais os recursos (técnicos, financeiros, pragmáticos, legais) que seriam mobilizados para efetivar as suas propostas. Ou seja, uma vez ganha a eleição, tornava-se imperioso, para efetivar o Sistema, estabelecer as suas *bases discursivas e práticas*. Afinal, como defende Peixe, em texto escrito após sua passagem pelo MinC, o SNC era, por sua “importância, complexidade e abrangência”, a política mais ousada do governo Lula, pois rompia com o “modelo tradicional de gestão cultural no Brasil” (PEIXE, 2016, p. 221).

Em entrevista à pesquisadora Sophia Rocha, Roberto Lima situa que a ideia do então SNPC era resultado mais da

experiência de militantes e gestores da cultura preocupados com a baixa institucionalidade que o campo tinha no âmbito das políticas públicas do que de uma reflexão aprofundada a partir de parâmetros estabelecidos de elaboração de tais políticas sistêmicas.

Meira, por sua vez, revela que para pensar o SNC se buscou inspiração em experiências de outros países que tinham uma política cultural forte, “no sentido não do autoritarismo, do dirigismo de Estado, mas no sentido de ter uma política cultural republicana séria e com recursos”. Ainda assim se procurou estabelecer parâmetros nacionais:

para falar a verdade a proposta do Sistema e do Plano Nacional de Cultura no Brasil é uma proposta *eminentemente brasileira*, porque a realidade brasileira é totalmente diferente dos outros países, é um país federativo, implica em considerar o pacto federativo que é um dado fundamental, por isso eu acho que é uma *experiência muito particular do Brasil*. (MEIRA *apud* REIS, 2008, p. 125 – itálico meu).

Como gestor, Meira entendia que o SNC era uma construção e não podia ser feito por decreto, e que o MinC e a sociedade brasileira ainda não tinham consolidado, quando do momento da entrevista à Reis, a ideia do Sistema. As falas de Lima e Meira indicam, já em pleno governo Lula, a necessidade de se elaborar um saber específico sobre o SNC de modo a legitimá-lo *internamente* no governo, como vimos no capítulo anterior, e *externamente*, para a sociedade, ou mais especificamente para os agentes do campo cultural, bem como para os gestores culturais dos estados e municípios, como veremos no próximo capítulo.

Fazendo um balanço da política cultural ao fim do primeiro governo Lula, Frederico Barbosa da Silva (2007) afirma que o SNC se tornou um processo marcante e promissor, contudo reconhece que seus mecanismos institucionais ainda eram “fluídos”. Analisando o SNC no início do primeiro governo Dilma, Silva e Abreu (2011) expõem a dificuldade, ainda persistente àquela altura, de conceituar o Sistema – dificuldade que não era dos analistas, ou melhor, era deles, mas como resultado da própria indefinição do MinC sobre o instrumento, dos múltiplos sentidos extraídos dos discursos dos funcionários do Ministério. Os pesquisadores lançaram diversas questões (“Qual o seu desenho? Quais os seus usos? Um instrumento de política pública ou um conteúdo que a política pública deveria carregar? Qual o seu interesse? Por que ele representaria uma mudança no pacto federativo? Na participação social? Quais os seus desdobramentos? Qual o seu sentido para o Estado?”) para as quais foram dadas respostas diferentes para a mesma pergunta, sinalizando a confusão conceitual que estava na base do SNC.

Em outro plano temporal, Pedro Davis, ao analisar em 2012 o percurso que naquele ano resultou na elaboração do Plano Municipal de Cultura de Belo Horizonte, decorrente da adesão da capital ao SNC, se coloca o desafio de compreender como ocorreram a “*invenção de uma nova área da cultura no Brasil*” e, ao mesmo tempo, o “avanço de um determinado conjunto de práticas da administração pública sobre essa mesma área” – o que denomina de “marcha da sistematização das políticas públicas de cultura”. Esse movimento, que tem no SNC um de seus motores centrais, não apenas funda “*parâmetros normativos* para a criação de estruturas administrativas”,

como difunde “ideais, princípios, conceitos, rotinas, disciplinas e práticas cotidianas”. Tendo como base discursiva as concepções de planejamento e de participação, esses valores são “socialmente estabelecidos” e resultam em “potentes efeitos de realidade” (DAVIS, 2015, p. 83 – *italicos meus*).

Mas para que esse discurso se tornasse válido e aceito, como constatado por Davis, teve um longo caminho a ser percorrido. Assim, logo nos primeiros momentos da gestão Gil, a SAI liderada por Meira iniciou o trabalho de elaboração dos parâmetros que sustentariam o regime discursivo em torno do SNC. Como foi visto no capítulo anterior, a Secretaria detinha a propriedade do discurso sobre o Sistema. Para tanto, criou um Grupo de Trabalho envolvendo tanto os integrantes da Secretaria, quanto agentes externos ao Ministério que detivessem um saber a ser agregado ao debate, como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a exemplo do técnico de planejamento e pesquisa Frederico Barbosa da Silva que passou a ser um interlocutor privilegiado no que diz respeito ao SNC.

Em 2005, Silva lançou pelo IPEA o *Texto para Discussão N. 1080. Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura*, onde analisa os gastos públicos com cultura nos três níveis da Federação em 2002 para depois discutir o papel dos conselhos no SNC, com o objetivo de “justificar a necessidade do concertamento político na elaboração de um sistema nacional e descentralizado, fundado na participação e na cogestão da sociedade em relação às políticas culturais” (SILVA, 2005, p. 05). Na análise dos gastos, conclui que “os municípios ampliaram sua participação no financiamento das políticas culturais e passaram a ser o principal pilar em termos dos montantes agregados

de recursos financeiros”, de modo que seria impossível falar de um sistema nacional de cultura sem considerar esse fato, bem como “a presença de um desenho de financiamento, que articule as esferas de governo e ofereça incentivos à ação coordenada” (SILVA, 2005, p 07).

Naquele momento inicial de elaboração de um pensamento sobre o SNC, Silva aponta a necessidade do MinC de criar ou qualificar órgãos gestores, recursos institucionais e financeiros e capacidade de articulação com instituições e agentes da administração pública e da sociedade civil, definindo as competências entre as diversas esferas governamentais e estratégias para cada uma delas dentro da lógica sistêmica, inclusive levando em consideração as realidades bem heterogêneas entre estados e, principalmente, municípios brasileiros:

As necessidades de recursos variados para suprir as carências em situações radicalmente heterogêneas impõem a ideia de gradualismo na construção do Sistema Nacional de Cultura. Desse modo, são importantes a *definição de estratégias* e a delimitação clara de competências para a sua consolidação, além da atuação pública sobre certos problemas estruturais enfrentados pelas políticas culturais. A escolha entre a resolução de problemas estruturais ou conjunturais pode fazer a diferença no ritmo e na consistência da construção de um sistema nacional (SILVA, 2005, p. 10 – itálico meu).

No ano seguinte, o boletim do IPEA, *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, que teve Silva como um de seus elaboradores, constata que, a despeito do SNC ter se tornado “um dos processos mais marcantes e promissores no âmbito da administração cultural”, ainda eram muitos os desafios, entre

os quais “*qualificar* em que sentido usar a palavra sistema” (IPEA, 2006, p. 99 – *italico meu*), pois este conceito aparecia “tão móvel” quanto o de cultura nos discursos do MinC.

4. A formação discursiva do SNC no primeiro governo Lula

Em 2005, a equipe da SAI elaborou aquele que pode ser considerado o primeiro dos documentos fundantes do SNC que é a Proposta de Emenda à Constituição, a PEC No 416/2005, que acrescenta o art. 216-A que versa sobre o SNC, a ser “organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa”⁵⁸. Nesse sentido, é interessante o depoimento de Meira à Aragão ao apontar o princípio constitucional como a base discursiva do SNC:

Qual é a ideia, o *princípio central que estava por trás de todo aquele trabalho* que nós fizemos: é o *princípio constitucional*. A Constituição brasileira diz muito claramente que a cultura ou o patrimônio cultural é direito fundamental de todo cidadão brasileiro, diz também que a promoção da cultura, a proteção do patrimônio cultural, isso está tudo no artigo 215, 216 e outros artigos da Constituição, é uma competência comum dos três entes federais: estado, municípios e governo federal e DF. Então foi *partindo desse pressuposto constitucional que nós começamos a fazer o nosso trabalho*, ou seja, ou o Brasil tem um Sistema Nacional de Cultura que envolve município, estado, DF, a União federal e a sociedade civil e também o setor privado, as empresas etc, ou a gente vai ter que ficar naquela

⁵⁸ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0D26E1A066EB3848E89C1A54FFD5E1B3.proposicoesWeb2?-codteor=316130&filename=PEC+416/2005. Acessado em 08.abril.2015.

situação em que cada um faz o que quer, não tem uma política articulada, com foco, com prioridades, enfim (...) Quer dizer, a ideia do Sistema Nacional de Cultura nunca foi nem estatizante e nem único. Único porque o SUS, por exemplo, que é um outro sistema público, é sistema único porque ele é universalizante. No caso da cultura o universal é apenas o acesso, o direito, mas a produção cultural é sempre plural. Então por isso um sistema nacional, porque ele precisa ser nacional, mas ele tem que ser necessariamente plural, aberto, que dialogue com o mundo. Então a ideia sempre foi essa (MEIRA *apud* REIS, 2008. p. 121 – itálicos meus).

No corpo da PEC e na sua justificação, retoma-se o arrazoado apresentado no programa de governo sobre o papel da cultura no desenvolvimento econômico e social, bem como no fortalecimento da democracia e da identidade nacional. Contudo, se avança ao definir as instâncias que serão articuladas de forma sistêmica: o MinC; o Conselho Nacional da Cultura; os sistemas de cultura estaduais, municipais e do Distrito Federal, “organizados de forma autônoma e em regime de colaboração”; as instituições públicas e privadas que atuam no campo cultural; os subsistemas complementares como o de Museu, o de Biblioteca etc. O parágrafo único acrescenta que o SNC se articulará com os demais sistemas nacionais e políticas setoriais.

O SNC, entendido como um “sistema universalizador” e um “mecanismo de aperfeiçoamento” da gestão da cultura, terá como elementos-chave os conselhos e os fundos de cultura, as formas de participação democrática e descentralizada e a atuação autônoma e articulada das três esferas de governo. Isso permitirá estabelecer as bases para implantação dos

componentes das políticas culturais: formação, criação, produção, distribuição, consumo, conservação e fomento.

Observa-se, portanto, que o SNC deixa de ser uma proposta de campanha e começa a se materializar como política pública. Para tanto, deve se articular com outros sistemas consolidados, possuidores de regimes discursivos específicos e, conseqüentemente, de um saber legitimado pela lógica do poder. É significativo que a primeira providência tenha sido incluí-lo nessa ampla formação discursiva que é a Constituição de 1988, apelidada de “Constituição cidadã”, por prever dispositivos de deliberação e de participação direta dos cidadãos na gestão da coisa pública e que estabelece o princípio da cultura como direito fundamental (CUNHA FILHO, 2000; FERNANDES, 2008; OLIVEIRA, 2014).

Ainda em 2005, como visto no capítulo anterior, foi realizada a I CNC, instrumento importante para a elaboração do SNC. Ambos (CNC e SNC), no entanto, eram experimentos para quem estava na gestão cultural. Em seu discurso de abertura da Conferência, Gil coloca três questões que avalia como “fundamentais para o futuro do país e da cultura brasileira” e o desafio para os conferencistas seria justamente respondê-las “do modo mais preciso e rigoroso possível”. Todas as questões relacionam-se ao Sistema:

- 1) *O que é, para que serve, como deve se organizar, como deve funcionar e como deve ser financiado* o Sistema Nacional de Cultura?
- 2) Qual deve ser a *estratégia* para a viabilização do Sistema Nacional de Cultura e que *experiências práticas* de SNC podemos empreender já?

3) Que *diretrizes* devem orientar a realização do Plano Nacional de Cultura e o funcionamento do Conselho de Políticas Culturais do MinC? (GIL; FERREIRA, 2013, p. 386 – itálicos meus)

Como situa Meira (2007b) em texto da época, a Conferência seria uma “experiência nova na área da cultura”, pois era a primeira vez que se realizava algo com aquele modelo, considerado como “inclusente”, já empregado em outros setores das políticas públicas brasileiras, como a saúde, a educação e a assistência social, o que exigia, inclusive, a realização de oficinas informativas sobre a metodologia empregada.

No mesmo ano (2005), a SAI lançou o “Protocolo de intenções visando ao estabelecimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura” e iniciou um processo de articulação junto a governadores e prefeitos no sentido de obter adesões a esse instrumento. Trata-se, portanto, da primeira iniciativa de articulação do Sistema, antes mesmo da aprovação da PEC 416, o que só ocorreu em 2012.

O Protocolo tem como seu objeto “estabelecer as condições e orientar a instrumentalização necessária” para a implantação do SNC. O Sistema, por sua vez, é definido como

um processo de articulação, gestão e de promoção conjunta de políticas, tendo como objetivo geral formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil, promovendo o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional (BRASIL, 2005, p. 02).

A cláusula quarta estabelece quais são os compromissos a serem pactuados por meio do Sistema. Dentre eles, destacam-se a implantação ou fortalecimento dos sistemas, dos planos, dos conselhos, das conferências de cultura, bem como de sistemas de financiamento e implantação de órgão específico de gestão cultural municipal e estadual.

A importância do Protocolo está em estabelecer as bases para a efetivação do Sistema, ou seja, as condições e instrumentos necessários para seu funcionamento (órgão gestor, plano, conselho e fundo de cultura etc). Em outras palavras, fornece as condições para que o SNC se instaure como uma verdade, dando visibilidade aos seus objetos, indicando como podem ser praticados seus conceitos e teorias.

Em 2006, como decorrência do Protocolo, foram realizados seis “Ciclos de Oficinas do Sistema Nacional de Cultura”, reunindo gestores públicos, agentes culturais e representantes da sociedade civil no sentido de sensibilizá-los, capacitá-los e envolvê-los no processo de implantação do Sistema. Para tanto, foi elaborada a cartilha “Oficinas do Sistema Nacional de Cultura”, último documento relevante produzido pelo MinC sobre o SNC no primeiro governo Lula. Esse documento é de extrema importância não apenas por ser um instrumento prático de informação e formação, mas, especialmente, por sistematizar, ampliar e divulgar o saber até então elaborado sobre o SNC.

A cartilha se compõe de três partes. Na primeira, escrita por gestores do MinC, há uma apresentação sobre o Sistema e a sua fundamentação na participação social. Na parte seguinte, os textos, escritos por agentes externos ao Ministério mas que são referências nos temas abordados, apresentam diversos

saberes que devem dar suporte à execução do SNC: a política, a gestão e o direito aplicados ao campo da cultura. Na parte final, a cartilha anexa alguns documentos de apoio conceitual e técnico ao gestor municipal para a implantação do Sistema.

Na apresentação à cartilha, Roberto Lima, então gerente de participação da SAI, reconhece que até aquele momento, não existia “um projeto definido, um desenho institucional concluído”, devido à diversidade e dinamicidade do campo cultural. Para se chegar a um arranjo institucional eficaz, continua Lima, faz-se necessário uma “*construção coletiva* junto com os demais entes federados e organismos da sociedade civil, isso além, é claro, do compromisso político que sempre tivemos com a participação social em todos os processos de definição de políticas” (LIMA, 2006, p. 09 – itálico meu).

A meta dessas oficinas ofertadas aos municípios que aderiram ou pretendiam aderir ao SNC era “aprofundar e diversificar o *entendimento* e a *sensibilidade* sobre essa grande rede de articulações” (LIMA, 2006, p.09 – itálicos meus). Para concretizar a sua realização, o MinC estabeleceu uma parceria com o Sistema CNI/SESI/SENAI, objetivando se aproximar de municípios envolvidos em Arranjos Produtivos Locais (APLs) de modo a promover a cultura na lógica desses arranjos.

O texto “O Sistema Nacional de Cultura”, escrito por Márcio Meira e Gustavo Gazzinelli, respectivamente secretário e gerente da SAI, faz uma retrospectiva histórica da presença do Estado brasileiro na cultura, para dessa forma sustentar a tese de que o SNC não seria propriamente uma novidade, mas parte de um acúmulo de práticas discursivas e não-discursivas voltadas a um “desenvolvimento sistêmico” do campo cultural nacional.

Nesse percurso, um ponto de inflexão valorizado pelos autores é a Constituição de 1988 e o papel protagonista que passa a desempenhar a população no que diz respeito à sua participação direta na elaboração das políticas públicas. Esse é o recurso discursivo para, logo em seguida, introduzir o SNC. Este, ou mais especificamente o “Protocolo...”, é apresentado como um dos procedimentos formais e sistêmicos implementados pelo MinC na gestão Lula⁵⁹. Nota-se, portanto, nos textos de Lima e de Meira e Gazzinelli, o cuidado em apresentar o Sistema como algo a ser ainda construído coletivamente, por meio da participação popular.

Para que o SNC funcione, sustentam Meira e Gazzinelli, são necessárias “tarefas de planejamento, de participação social, de financiamento, de estruturação de políticas setoriais, de informação e de institucionalização de órgãos gestores das políticas culturais” (MEIRA; GAZZINELLI, 2006, p. 19) e terá, “provavelmente”, como primeiro marco constitucional, a Lei do Plano Nacional de Cultura (PNC)⁶⁰.

No entanto, o SNC implica em uma ordenação sistêmica mais definidora do que o PNC. A relação entre ambos, “guardadas as especificidades”, é como aquela que se estabelece entre a Lei de Diretrizes Básicas (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), na qual a primeira “define as responsabilidades prioritárias dos entes federados com relação à educação, embasando a estruturação dos resultados decenais” estabelecidos no PNE (MEIRA; GAZZINELLI, 2006, p. 19).

⁵⁹ O outro procedimento foi o Decreto No 5.520/2005, que criou o Sistema Federal de Cultura e reorganizou o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

⁶⁰ A criação do PNC só foi aprovada em 2010, por meio da Lei No 12.343, enquanto a aprovação da SNC só ocorreu em 2012 por meio da PEC 71.

Entre as premissas listadas como fundamentais para a efetiva cooperação entre os entes federados, estão as de que o Sistema adotará os princípios da descentralização e da participação social e “se constituirá, *a exemplo do Sistema Único de Saúde*, em rede regionalizada e hierarquizada, isto é, com crescente nível de complexidade dos serviços e oportunidades de acesso à cultura” (MEIRA; GAZZINELLI, 2006, p. 19 – *italico meu*). Outra premissa é a de que o ente federal está vocacionado a exercer, a exemplo da área educacional, “funções redistributiva e supletiva”, de forma a garantir equalização de oportunidades culturais e padrão mínimo de qualidade dos serviços.

Assim, ao analisar os discursos que dão materialidade ao SNC durante o primeiro governo Lula identifica-se seus elementos pertinentes: identidade nacional, democracia e inclusão social. Tais referentes são apresentados em enunciados que se relacionam entre si. Dessa forma, o primeiro, a questão da identidade, recorrente nos discursos das políticas culturais brasileiras, ganha um novo sentido articulado ao Sistema, entendido este como instrumento que possibilitará a afirmação de uma identidade cultural ampla, inclusiva e, portanto, democrática. Ao longo do governo, o SNC vai se constituindo como uma formação discursiva e possibilita a criação de uma rede conceitual, a partir de sujeitos discursivos autorizados, sejam gestores do MinC, sejam intelectuais reconhecidos no campo cultural nacional.

O tema SNC – sua organização conceitual, objetos, tipos de enunciação e estratégias discursivas – é elaborado tanto recorrendo a saberes internos ao campo, quanto se relacionando com outros saberes e discursos de outros campos. A afirmação

de uma política cultural democrática, presente em todos os documentos, é o eixo central de articulação dos conceitos. Contudo, o entendimento de como o Sistema deve funcionar, ou seja, a definição de um saber específico sobre esse instrumento não está fixado. Seu desenho institucional ainda está bastante aberto nesses quatro primeiros anos de governo.

Entende-se que ele deve ser construído a partir de um acúmulo de experiências ao longo da história das relações entre Estado e cultura no Brasil, mas levando em consideração a participação e colaboração de todos os agentes interessados no atual momento, como aquele que é proporcionado pelas oficinas. Essa é a estratégia discursiva que se relaciona aos *sujeitos e discursos internos ao campo da política pública de cultura*.

Mas para um saber que começa a se estruturar e que, por consequência, ainda tem pouco poder para se impor, tanto no interior do Estado, quanto na sociedade, ou mais especificamente no campo cultural, não basta se referenciar em um metadiscurso. Faz-se necessário relacionar o SNC a *outros saberes já constituídos e legitimados*, ainda que fora de seu campo. Isso se evidencia no último documento analisado, a cartilha das Oficinas do SNC, onde se faz referência a saberes de pelo menos três áreas de políticas públicas: a economia, a educação e a saúde.

Segundo avaliam Luís Klering e Melody Porsse, a cultura estaria no meio de um movimento mais amplo que tem, certamente, o SUS como referência, mas inserido na evolução de um “sistema burocrático e rígido” do Estado brasileiro pré-Constituição de 1988 para uma “estrutura pública diferenciada, descentralizada, flexível, complexa, configurada em

rede, mais eficiente e eficaz e preocupada com as demandas locais dos cidadãos” (KLERING; PORSSSE, 2014, p. 76).

Na economia, por exemplo, esta articulação se deu com o conceito de Arranjos Produtivos Locais, modelo de crescimento econômico “sustentável” que valoriza a produção especializada em determinado espaço e que foi adotado pelo governo federal a partir de 2003 (OLIVEIRA JÚNIOR; OLIVEIRA, s/d). No caso da educação, a referência é a LDB e o PNE, bem como a efetividade da área no que diz respeito ao desempenho de suas funções redistributiva e supletiva. Como identifica Rosângela Carvalho (2012), ao fazer uma análise arqueológica do discurso da “qualidade social da educação básica”, este discurso se sustenta na legislação pós-Constituição de 1988, em especial na LDB e nos textos que ela origina, como o PNE, ou seja, bem antes do período de emergência discursiva do SNC.

No entanto, a relação estratégica se dá mesmo com o SUS que deve funcionar como referência aos princípios de descentralização, participação social e de atendimento do SNC. Como explicita Meira, a equipe “*se inspirou muito no Sistema Único de Saúde, que inspira muitos dos sistemas públicos brasileiros*, das conferências e tudo mais. A saúde foi e é uma área que avançou muito em termos de política pública” (MEIRA *apud* REIS, 2008, p.125 – itálico meu). Essa vinculação ao SUS responde à necessidade do SNC de se legitimar como saber, uma vez que o primeiro é tido como exemplar no que diz respeito à organização sistêmica da política pública. Sua regulação, que ocorreu em 1990, permitiu, na avaliação de Araújo *et al* (2011), “uma das reformas sociais mais amplas no país” ao criar “um dos sistemas de saúde pública de maior cobertura no mundo”.

Na avaliação de Cristina Carvalho, Rosimeri Silva e Rodrigo Guimarães, é “bastante razoável que as experiências e os modelos que anteriormente no Brasil articularam outras políticas públicas de grande complexidade, tenham sido referências para a proposição que norteia o SNC” (CARVALHO; SILVA; GUIMARÃES, 2009, p. 675), tendo o SUS como principal exemplo e cujo processo de construção se iniciou em 1941 com a realização da I Conferência Nacional de Saúde (CNS).

Portanto, o recurso discursivo foi o de inscrever o SNC em um domínio de parentesco com o SUS de modo a estabelecer relações de semelhança, ainda que também de diferença, aos seus princípios doutrinários (universalidade, integralidade e equidade) e organizacionais (descentralização, controle social e regionalização).

5. A formação discursiva do SNC no segundo governo Lula

Como foi abordado no capítulo anterior, o processo de implementação do SNC sofreu uma solução de continuidade com a saída de Márcio Meira e o consequente esvaziamento nas funções e capacidade de atuação da SAI no início do segundo governo Lula. Trata-se de um período em que até mesmo a elaboração do que seria e de como funcionaria o Sistema ficou em suspenso. Foi preciso que, já na gestão de Juca Ferreira, Silvana Meireles, à frente da SAI, retomasse o debate acerca da proposta, assessorada por um de seus maiores entusiastas, o gestor cultural Roberto Peixe.

Esse momento foi crucial para o SNC, pois o MinC criou o Grupo de Trabalho (GT) do Sistema Nacional de Cultura,

coordenado por Peixe, reunindo técnicos oriundos do próprio Ministério – com destaque para as pesquisadoras Lia Calabre e Adélia Zimbrão, da Fundação Casa de Rui Barbosa, que possui um setor de políticas culturais, coordenado por Calabre –; um representante da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; representantes dos Fóruns de Secretários e Dirigentes de Cultura dos Estados e das Capitais; e um grupo de consultores externos, pesquisadores do campo organizativo da cultura (produção, gestão e política) e ligados, em sua maioria, a universidades.

A atuação do GT se deu em três frentes ou subgrupos: 1. “Arquitetura e Marco Legal do Sistema Nacional de Cultura” que construiu o arcabouço conceitual, jurídico e operacional do Sistema; 2. “Formação em Gestão de Políticas Públicas de Cultura” que elaborou, propôs e executou o Programa de Formação e Qualificação nas áreas de gestão e de política culturais com a realização na Bahia do curso piloto em 2009-2010; e 3. “Mapeamento: Formação e Qualificação em Política e Gestão Culturais no Brasil” que mapeou e avaliou as diversas experiências de formação em produção, gestão e política culturais, propondo a criação de uma rede de atuação entre as principais instituições de ensino nessas áreas.

Comparando o esforço de criação do SNC com a realidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído em 1981, Humberto Cunha, que participou do subgrupo “Arquitetura...”, e Natália Martins concluíram que seria “preciso a *realização de estudos* que possibilitem uma formação coerente com o objeto a ser gerido”, de modo a que o SNC “contenha instrumentos capazes de efetivar, proteger, abranger, fomentar, desenvolver e tudo mais o que se fizer necessário para

que se torne um *sistema real*” (CUNHA; MARTINS, 2009, p. 202 – itálicos meus). Estes estudos tornam-se prementes quando se considera que a cultura possui uma “abstratividade imensurável”, o que “se traduz na maior dificuldade de se instituir um sistema equânime”, pois “não se pode valorar qual manifestação cultural é mais importante”. Ou seja, “diante das peculiaridades que cercam os temas relativos à cultura, nenhum sistema pré-definido será compatível, de forma que se deve fazer um *real esforço para formulação de um sistema novo*” (CUNHA; MARTINS, 2009, p. 203 - itálico meu).

A criação do GT pode ser vista como mais um passo, e decisivo, nesta “formulação de um sistema novo”, pois a partir da sua atuação é que foi elaborado o principal documento no que se refere à fixação de um saber sobre o SNC, a “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. A “Proposta...” foi debatida em outras instâncias do MinC e do próprio Governo Federal, além de ter sido apreciada nos Fóruns de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e dos Secretários e Dirigentes de Cultura das Capitais. Formatado a partir das contribuições que surgiram ao longo desse processo, foi apresentado ao Conselho Nacional de Política Cultural em junho de 2009 quando se constituiu uma Comissão Temática para análise do documento. Em agosto, o relatório da Comissão foi apresentado e aprovado por unanimidade no plenário do CNPC.

Publicado somente em novembro de 2010 e reeditado em dezembro do ano seguinte, já no governo Dilma e na gestão da ministra Ana de Hollanda, o documento, agora intitulado “Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”, divide-se em duas partes.

A primeira se constitui na íntegra do documento aprovado e a segunda traz contribuições posteriores, em especial os instrumentos legais que possibilitaram a implementação do SNC.

O documento, em sua introdução, afirma que um dos grandes desafios a serem enfrentados pela política cultural no Brasil é o que se refere às “relações intergovernamentais”, ou seja, “organizar e equilibrar o direito à fruição e produção da cultura, pelos cidadãos, com o modelo tripartite de federalismo, instituído pela Constituição Brasileira de 1988, num contexto de desigualdades inter e intraestaduais” (BRASIL, 2011, p. 26). Nesse sentido, faz-se necessário que o Governo Federal, junto a estados, municípios e sociedade, implemente um sistema para o campo cultural, tal como já existem arranjos complexos de atuação sistêmica na saúde e na assistência social.

A proposta apresentada pelo MinC resultaria da síntese de dois processos paralelos: 1. do acúmulo de conhecimentos produzidos desde 2003 sobre o sistema de cultura, envolvendo agentes do poder público nos três níveis e a participação da sociedade nos diversos momentos de proposição e mesmo de deliberação propiciados pelo MinC, como as conferências e os planos de cultura, entre outros instrumentos de governança; 2. das experiências dos outros sistemas nacionais de políticas públicas já existentes no país de onde se extraiu conhecimentos no que diz respeito a aspectos positivos aplicáveis ao campo cultural, mas também dos erros e das dificuldades a serem evitados.

Os elaboradores do documento avaliam que para a consolidação do SNC seriam necessários um marco teórico e jurídico claro, uma arquitetura funcional que desse conta

da complexidade do campo cultural e um fortalecimento da gestão institucional com a qualificação de gestores públicos e conselheiros de cultura. É revelador o recurso discursivo a textos normativos como apoio à sua elaboração: Lei No. 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde (LOS); Lei No. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde (LOS); Lei No. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei No. 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei de Consórcios Públicos; Decreto No 3.964, de 10 de outubro de 2001 – Fundo Nacional de Saúde; Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS, 2005; Norma Operacional Básica do SUS 01/1991; Norma Operacional Básica do SUS 01/1993; Norma Operacional Básica do SUS 01/1996; Normas Operacionais da Assistência à Saúde 01/2001; Normas Operacionais da Assistência à Saúde 01/2002

Para dar conta de uma proposta que abarcasse esse conjunto de desafios foi que o MinC estruturou o GT mencionado acima. O desafio era conceber, “de forma integrada, a estrutura do sistema e a política de formação na área” e definir “as estratégias e as ações necessárias para sua implementação” (BRASIL, 2011, p. 26).

O primeiro passo estruturante para o futuro SNC é, na visão dos elaboradores do documento, o Plano Nacional de Cultura (PNC), analisado no capítulo 1, a partir de três perspectivas: 1. o papel do Estado na gestão pública da cultura; 2. os direitos culturais como plataforma de sustentação da política nacional de cultura; e 3. concepção tridimensional da cultura (simbólica, cidadã e econômica) como fundamento da política nacional de cultura.

Sobre a participação do Estado, a questão que se coloca é a da definição clara de seu papel e, por consequência, de sua atuação. A equação a ser resolvida é a de respeitar a liberdade de atuação e, ao mesmo tempo, garantir os direitos culturais. Trata-se de uma versão da tensão clássica colocada pelo pensamento liberal entre os valores antitéticos da liberdade e da igualdade. Para resolver essa antinomia, o documento aposta no entendimento da cultura como direito fundamental e, ao mesmo tempo, como vetor de desenvolvimento econômico e de inclusão social.

Levando em consideração esses valores, a atuação do Estado na cultura não se constituiria em uma ameaça à liberdade. Ao contrário, “asseguraria os meios para o desenvolvimento da cultura como direito de todos os cidadãos com plena liberdade de expressão e criação” a partir de uma gestão transparente, participativa e sob controle social. Mas para tanto seria necessário “construir os instrumentos de gestão e implementar as políticas públicas de cultura que respondam a esses desafios” (BRASIL, 2011, p. 30).

Recorrendo a um conjunto de documentos produzidos pela ONU e, em especial, pela UNESCO, desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, os organizadores do documento estabelecem a seguinte lista de direitos culturais: direito à identidade e à diversidade cultural, direito à participação na vida cultural, direito autoral e direito/dever de cooperação cultural internacional. Em seguida, identificam esse conjunto de direitos ratificados por diversas nações na Constituição Brasileira: direito à identidade e à diversidade cultural (Art. 215, Art. 216 e Art. 231); direito à livre criação (Art. 5o, IV e Art. 220, *caput*), à livre fruição ou acesso (art.

215, *caput*), à livre difusão (Art. 215, *caput*) e à livre participação nas decisões de política cultural (art. 216, parágrafo 1o); direito autoral (art. 5o, XXVII, XXVIII e XXIX) e à cooperação cultural internacional (Art. 4o, II, III, IV, V, VI, VII, IX e parágrafo único). Constata-se, portanto, “que no que tange à Cultura, a Constituição Brasileira é explícita e avançada” (BRASIL, 2011, p. 32) e é sobre essa base constitucional que será possível implantar o Sistema Nacional de Cultura.

Os direitos culturais são o gancho para o terceiro elemento do PNC, a tridimensionalidade da cultura (a simbólica, a cidadã e a econômica), concepção que norteia a atuação do MinC desde 2003. Se no princípio essa tridimensionalidade ainda não estava clara, sendo expressa pela noção de “abrangência” nos discursos do ministro Gil, aos poucos ela foi se delineando e se consolidando “como a principal marca da política cultural implantada no país, nos últimos anos” (BRASIL, 2011, p. 33). Por sua vez, estaria em vias de se transformar em uma política de Estado por meio do Plano e do Sistema Nacionais de Cultura.

A dimensão simbólica se ampara em uma definição “antropológica” da cultura, entendida como uma definição ampla que contempla todo “o conjunto de modos de viver, que variam de tal forma que só é possível falar em culturas no plural” (BRASIL, 2011, p. 33). Tal dimensão se sustentaria no Art. 216 da Constituição que ao fazer referência ao patrimônio cultural material e imaterial brasileiro, diz respeito aos “modos de viver, fazer e criar” dos “diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”.

Mais uma vez, o documento se refere a recomendações internacionais, nesse caso específico ao Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao afirmar que a dimensão simbólica converge com o conceito de “desenvolvimento humano”, ou seja, o desenvolvimento econômico que leva em consideração os fatores culturais. Vale observar que na definição ou na dimensão antropológica da cultura, como situa Isaura Botelho (2016), é muito mais difícil para a política cultural operar por conta de sua abrangência ampla, enquanto que na “dimensão sociológica”, ao se referir ao “campo das institucionalidades”, lida com um universo mais concreto e mais afeito ao planejamento.

A dimensão cidadã, por sua vez, parte do pressuposto de que os direitos culturais fazem parte dos direitos humanos, pois estão inscritos na Declaração Universal de 1948. Por fim, a dimensão econômica se organiza em torno de três eixos: (1) como sistema e cadeias produtivas; (2) como economia do conhecimento; e (3) como valores e práticas que têm como referência a identidade e a diversidade culturais.

A partir dessa discussão possibilitada pelo PNC, o documento passa a tratar diretamente do SNC. Após um breve histórico do processo de construção do Sistema até aquele momento, o ponto seguinte trata do conceito de “sistema”. Baseando-se no pensamento do pensador francês Edgar Morin e no “debate ocorrido nos últimos anos, nos mais diversos fóruns” e nas “experiências acumuladas na área da cultura e em outras áreas da gestão pública no Brasil”, chega-se à composição do SNC como a reunião da sociedade civil e os entes federativos da República Brasileira (União, estados, municípios e Distrito Federal) com suas políticas e instituições culturais. Esta composição pactua um conjunto de leis, normas e procedimentos; define como interagem suas partes; e possui

como propriedades específicas o PNC e o Modelo de Gestão Compartilhada.

Por sua vez, os princípios norteadores são: 1. diversidade das expressões culturais; 2. universalização do acesso aos bens e serviços culturais; 3. fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; 4. cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e os privados atuantes na área cultural; 5. integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; 6. complementaridade nos papéis dos agentes culturais; 7. transversalidade das políticas culturais; 8. autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; 9. transparência e compartilhamento das informações; 10. democratização dos processos decisórios com participação e controle social; 11. descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; 12. ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Aqui cabe a crítica feita por Anarda Araújo *et al* (2010) à quantidade de princípios fundamentais ou doutrinários elencados quando o SNC é comparado com o SUS. Como explicam as autoras, estes princípios não podem ser excludentes entre si, ou, dito de outra forma, não podem ser valores antitéticos. Daí se deduz que quanto maior a quantidade de princípios fundamentais, maior a complexidade na aplicação dos princípios organizacionais. Ora, enquanto o SUS, no qual se espelhou o SNC, possui três princípios doutrinários (universalidade, integralidade e equidade), este possui onze – o décimo segundo pode ser considerado um princípio organizacional. Esta realidade pode levar à paralisação do Sistema quando colidirem dois ou mais princípios, o que impõe a necessidade de

se rever este quadro no sentido de eleger alguns poucos como fundamentais e reverter o restante em organizacional.

Ao apresentar a estrutura do SNC, o documento afirma que se trata de um “*novo paradigma* de gestão pública da cultura no Brasil, que tem como essência a coordenação e cooperação intergovernamental com vistas à obtenção de economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos” (BRASIL, 2011, p. 43 – itálico meu). A novidade paradigmática resultaria da análise feita pelo jurista e especialista em direito cultural Humberto Cunha Filho, um dos consultores da equipe de assessoria da SAI⁶¹. As possibilidades de configuração jurídico-política do SNC propostas nas análises de Cunha Filho, sistematizadas na obra *Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura* (CUNHA FILHO, 2010), indicam uma organização sistêmica mista que combinaria um “núcleo estável” com um “dinâmico”, sendo o primeiro instituído por uma legislação (PEC e/ou lei) e constituindo os “pilares” do Sistema; e o segundo “por pactuações formalizadas pelas devidas instâncias de negociação, com período de tempo determinado, decorrentes das necessidades impostas pela organização e implementação das políticas culturais nos entes federados” (BRASIL, 2011, p. 43) e expressas em normativos infralegais,

⁶¹ Em entrevista concedida para esta pesquisa em maio de 2017, Humberto Cunha Filho avalia que foi convidado para integrar o grupo de assessores por conta do acúmulo de reflexões que tinha feito sobre a cultura no âmbito do direito, com destaque para suas pesquisas de mestrado, onde discutiu sobre a cultura como direito fundamental, e de doutorado, sobre o PRONAC. Em seu depoimento, Cunha Filho destaca que, como advogado da União, trabalhou durante anos vinculado à Fundação Nacional de Saúde e, portanto, em contato com o SUS. E como professor de Direito Constitucional em uma universidade privada de Fortaleza sempre abordou o tema do federalismo e da federação.

entendidos como mais ágeis para os ajustes necessários conforme as prioridades (re)definidas.

No que se refere à legislação, a opção do MinC é por uma Emenda Constitucional, através de substitutivo à PEC No 416/2005, e um Projeto de Lei Ordinária regulamentando o Sistema. Nesse contexto, o documento estabelece um “período de transição” (final de 2011) para que as esferas administrativas estaduais e municipais, uma vez aderindo ao Sistema, criem ou readéquem os elementos que o compõem: 1. Órgão Gestor; 2. Conselho; 3. Conferência; 4. Plano; 5. Sistema de Financiamento; 6. Sistemas Setoriais (quando pertinente); 7. Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites; 8. Sistemas de Informações e Indicadores Culturais; 9. Programa de Formação na Área da Cultura – todos eles explicados em suas funções e modos de operação no documento.

Como principais instrumentos de gestão do Sistema em todos os níveis da Federação, o documento estabelece: os planos de cultura – que devem fornecer um diagnóstico do desenvolvimento da cultura; o orçamento; o sistema de informações e indicadores culturais – que tem como função produzir dados e indicadores para a formulação das políticas –; e o relatório anual de gestão – que deve conter uma avaliação da efetivação do que determina os planos de cultura.

No ponto 8 do documento, aborda-se um dos aspectos cruciais para o SNC que é o do financiamento, ou melhor, o da “política pública de financiamento da cultura”. Está claro para os elaboradores do Sistema que sua viabilidade só se dá com o aumento do orçamento do Ministério e, por consequência, do Fundo Nacional de Cultura (FNC), entendido este

como “instrumento republicano e federalista de distribuição de recursos orçamentários”:

A lógica sistêmica induz, necessariamente, à conclusão pela existência de fontes de financiamento robustas, consistentes e permanentes. Ou seja, para que se girem as engrenagens de um sistema de políticas públicas, faz-se necessário a garantia de recursos mínimos, essenciais ao funcionamento das estruturas que o compõem (BRASIL, 2011, p. 58).

Referenciando-se na UNESCO e na “Agenda 21 da Cultura” que recomendam, no mínimo, 1% do orçamento para o setor, o MinC aponta como instrumento fundamental para garantia de recursos a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) No 150/2003, que destina para a cultura, por meio de vinculação de receitas, 2% da arrecadação federal, 1,5% da arrecadação estadual e 1% da arrecadação municipal. A referida PEC determina ainda que dos 2% destinados à União, 1% fique com o Governo Federal e 1% seja repassado aos outros entes, sendo 0,5% aos estados e ao Distrito Federal e 0,5% aos municípios, garantindo assim o repasse fundo a fundo.

A lógica de repasse fundo a fundo não se reduz à mera função distributiva de recursos, mas é o cerne mesmo da lógica sistêmica e federativa. Espelhando-se na atuação de outros sistemas de políticas públicas vigentes no país, o documento entende que “o estabelecimento de critérios de repartição de receitas que atenda ao princípio federativo é o ponto nodal que deve nortear a gestão das receitas do FNC” (BRASIL, 2011, p. 58), por meio de transferências, vinculadas ou voluntárias – o que deve ocorrer a partir de indicadores (não apenas

culturais, mas também sociais, econômicos etc) que balizem uma distribuição justa de receitas entre os entes federados. Vale observar, a este respeito, que uma das críticas centrais ao funcionamento das leis de incentivo à cultura é a concentração de recursos nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Como constatam Camila Costa, Igor Medeiros e Guilherme Bucco (2017), este formato de financiamento transfere para o mercado a decisão dos projetos a serem financiados, o que, por sua vez, tende ao monopólio de poucas produtoras e fundações, quase todas sediadas nas referidas cidades.

As Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartites (CIBs) assumem posição central nesse processo como *locus* de pactuação dos critérios de partilha e de transferência de recursos. Sobre essas comissões, Adélia Zimbrão observa que, como o SUS, o SNC “contempla a descentralização de políticas públicas a estados e municípios, de forma regulamentada e sob a supervisão do governo federal”, posto que “a autoridade central é responsável pela formulação (em acordos negociados com a representação das unidades subnacionais) do que vai ser executado pela autoridade local, dentro dos parâmetros normatizados” (ZIMBRÃO, 2013b, p. 46). Espera-se que se construa um “Índice de Desenvolvimento das Políticas Culturais” (IDPC) que permita classificar os “graus de complexidade” das políticas culturais estaduais e municipais. Essa classificação definirá a distribuição de recursos para os entes que aderirem ao Sistema.

O documento faz referência, inclusive, ao índice já desenvolvido pelo IPEA, a partir de demanda do MinC, o “Índice de Gestão Municipal em Cultura” (IGMC). Trata-se de um primeiro índice estatístico feito com base na Pesquisa

de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2006 e que possibilitou ranquear os municípios brasileiros no que diz respeito ao quesito “gestão cultural”, a partir de três tópicos principais: Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática; Infraestrutura e Recursos Humanos; e Ações Culturais. Contudo, na avaliação do MinC, faz-se necessário combinar o IGMC com outros indicadores, posto que o desenvolvimento cultural requer levar em consideração os índices educacionais, sociais, econômicos etc. constituindo o IDPC.

Outro ponto importante do documento, quanto à elaboração do saber-fazer relativo ao SNC, refere-se à estratégia de institucionalização e implementação do Sistema. Para tanto, os procedimentos a serem adotados são aqueles já estabelecidos em “qualquer política pública”: incluir na agenda governamental; elaborar, formular, implantar, executar, acompanhar a execução e avaliar a política ; o controle social, presente em todas as etapas, e, por fim, a prestação de contas.

O documento reconhece que no processo de implantação do Sistema ocorreram discontinuidades no cumprimento de parte destas etapas. As que foram implementadas resultaram do longo processo de institucionalização do SNC em todos os níveis federativos, mas “não foram articuladas dentro de uma estratégia comum, especialmente no que trata da inter-relação entre os componentes do Sistema, seja no âmbito de cada ente federado, seja entre eles” (BRASIL, 2011, p. 65). A esse respeito, o “grande desafio” é tanto construir algumas dessas articulações, quanto reestruturar as que já existem em acordo com os critérios do Sistema.

No que diz respeito à institucionalização e implementação do SNC, o documento afirma a necessidade de conceber

uma “estratégia comum” a todos os entes e agentes, uma tarefa possível, posto que a União, respaldada pela Constituição, pode estabelecer normas que orientem políticas públicas compartilhadas. Tal estratégia precisa operar com a “progressividade” e a “continuidade”, assim como ocorreu com os demais sistemas, ou seja, “os seus componentes e as suas instâncias de articulação, pactuação e deliberação, serão implementados gradualmente e seguindo ritmos diferentes nos diversos estados e municípios do país” (BRASIL, 2011, p. 65).

A par das particularidades locais, é preciso manter uma base comum, o “componente estático da sua estrutura e que estabelece os vínculos e conexões com os demais componentes”. A partir dessa base, o documento propõe uma série de etapas avaliadas como fundamentais para a institucionalização e implementação do Sistema. Dentre as quais se destacam, no que diz respeito ao fortalecimento do saber em torno do SNC: consolidar uma proposta de estruturação do Sistema pactuada entre os três entes federados e a ser submetida ao CNPC; fortalecer institucionalmente o Sistema capacitando gestores públicos e conselheiros de cultura; implementar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, em articulação com estados e municípios; elaborar projeto de lei regulamentando e definindo o SNC (perfil, constituição, funcionamento, mecanismos de inter-relação entre seus componentes e instâncias de articulação, pactuação e deliberação); e compatibilizar o substitutivo do PL No 6.835 que institui o PNC e do PL que institui o Programa de Fomento e Incentivo à Cultura (Profic) com a estrutura proposta para o SNC.

O documento prevê que muitas etapas ocorrerão simultaneamente, algumas antes mesma de sua institucionalização, com atuação informal e exigindo que os agentes do campo pressionem para sua legalização. Aliás, esse é um ponto importante: a mobilização dos agentes culturais (artistas, produtores, e gestores públicos e privados) e de suas entidades e instituições, bem como da sociedade civil como um todo para, em ação conjunta e articulada junto aos três níveis do poder legislativo, garantir a aprovação dos Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais.

A pressão sobre o Poder Legislativo e o destaque dado a ações que envolvem a elaboração de projetos de lei e de substitutivos nas etapas estratégicas para a institucionalização e implementação do SNC não se resumem à sua dimensão política, mas envolvem a própria definição de seu funcionamento, pois se o Sistema está instituído na Constituição (Art. 216-A), faltam os instrumentos legais que, como foi dito acima, fixem e detalhem sua estrutura (perfil, princípios e constituição) e funcionamento. O primeiro deles deve ser a assinatura, por parte dos estados/Distrito Federal e municípios, do Acordo de Cooperação Federativa (cujas respectivas minutas são apresentadas no documento) que define os compromissos de cada ente.

O documento apresenta os diversos dispositivos legais encaminhados ou a serem encaminhados ao Congresso Nacional ou mesmo a serem elaborados – todos eles reproduzidos na íntegra: 1. Proposta de substitutivo da PEC No 416/2005, que institui o Sistema Nacional de Cultura; 2. PEC No 150/2003, para Destinação de Recursos à Cultura; 3. PEC No 236/2008, para Inserção da Cultura no Rol dos Direitos Sociais no Art. 6º da Constituição Federal; 4. Projeto de Lei No 6.835 que institui o Plano Nacional de Cultura – o

projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado em Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010, pelo Presidente da República; 5. Projeto de Lei que Institui o Programa de Fomento e Incentivo à Cultura – PROFIC (o Projeto de Lei foi encaminhado ao Congresso Nacional com uma nova denominação: Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Pro-Cultura, com um capítulo que trata especificamente do financiamento do Sistema Nacional de Cultura); 6. Projeto de Lei de Regulamentação do Sistema Nacional de Cultura – o Projeto de Lei foi elaborado e aguarda parecer final da Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura; 7. Decreto No 5.520 de 24 de Agosto de 2005, que Institui o Sistema Federal de Cultura e Dispõe sobre a Composição e Funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural; 8. Projetos de Lei de Criação ou Reestruturação dos Sistemas de Cultura, dos Conselhos de Política Cultural, dos Fundos e Planos de Cultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ao fim da análise do documento, conclui-se, como já tinha apontado Eliardo Teles Filho (2001), que o SNC vem para equilibrar as demandas entre o direito à liberdade e o direito à igualdade, demandas que tencionam a democracia e que pode ser exemplificada pela distinção que Benjamin Constant faz entre a liberdade dos antigos, que reivindica a participação direta dos cidadãos, e a liberdade dos modernos que se expressa na liberdade do indivíduo frente ao Estado (BOBBIO, 2000).

O desdobramento imediato do “Estruturação...” foi o lançamento no ano seguinte (dezembro de 2012) do “Guia de Orientações para os Municípios. Sistema Nacional de Cultura. Perguntas e Respostas”. A cartilha expõe em formato mais

acessível o conjunto discursivo reproduzido acima de modo a garantir sua efetividade. No texto introdutório, Roberto Peixe, então secretário de Articulação Institucional resume para o gestor municipal, público alvo principal do documento, como se deu a elaboração desse saber, relacionando seus agentes e a trajetória do processo:

O Ministério da Cultura, com a participação de outros Órgãos do Governo Federal, de representantes dos demais entes federados, da sociedade civil e de consultores convidados, *a partir dos conhecimentos e das experiências acumuladas nos últimos anos*, nos três níveis de Governo, desenvolveu esta proposta de concepção do Sistema Nacional de Cultura e, após sua aprovação pelo Conselho Nacional de Política Cultural, *aprofundou sua discussão* com a realização de Seminários em todo País, buscando *construir uma estratégia comum* para implementação dos sistemas municipais, estaduais e nacional de cultura (PEIXE, 2012, p. 10 – itálicos meus).

Na primeira parte, a cartilha expõe, de modo geral, o que é o SNC. Na segunda, o corpo principal, antecipa quais seriam as perguntas mais frequentes sobre esta política e apresenta respostas sobre: o Sistema Municipal de Cultura (como instituir, se e como criar lei específica, como aderir ao SNC etc.); os órgãos gestores da cultura (o que é um órgão específico; o que isso quer dizer; quais suas principais atribuições etc); os conselhos de política cultural; a conferência municipal de cultura (qual a periodicidade etc); os planos municipais de cultura (o que é e o que deve conter; como se faz um Plano Municipal de Cultura etc); o sistema municipal de financiamento à cultura (o que é o Fundo Municipal de Cultura; quais são as possíveis fontes etc).

Por fim, os anexos com o “passo a passo” para integração do município ao SNC e o “modelo básico” do projeto de lei do SMC “a ser adaptado à realidade de cada município” (BRASIL, 2012b)⁶².

Ainda que fixado nesses documentos, não se pode afirmar que o saber em torno do SNC tenha já se estabelecido e, como consequência, o poder para sua implementação esteja garantido. No momento em que se finaliza este trabalho (2018), o Sistema ainda não está institucionalmente estabelecido e continua válida a afirmação de Luiz Eduardo Abreu, que remonta ao início da década, de que ainda se está na luta por sua constituição, uma vez que “*seu sentido vem mudando ao longo do tempo, conforme vai entrando em contato com as realidades institucionais que lhe impõem resistências*” (ABREU, 2011, p. 149 – itálicos meus).

O que se discutirá no próximo capítulo é exatamente como o MinC estabeleceu em torno do SNC um poder expresso na hegemonização – sempre contingencial e provisória – dos valores próprios a essa ferramenta de política pública, o que só foi possível, para retomar as hipóteses estabelecidas na introdução, mobilizando a articulação política conquistada pela SAI no MinC durante o primeiro governo Dilma, como visto no primeiro capítulo, e o saber minimamente estabelecido sobre o Sistema, como discutimos neste capítulo.

⁶² Em ligação com este documento, pois possui o mesmo caráter didático, a Secretaria de Políticas Culturais (SPC) do MinC lançou, em novembro de 2013, a cartilha “Como fazer um plano de cultura”. Apesar de elaborado em outro *locus* discursivo, a SPC e a equipe responsável pela elaboração das metas e monitoramento do PNC, o texto situa logo no início que o Plano faz parte do SNC e o Sistema é a todo momento referenciado ao longo das indicações sobre como elaborar um plano municipal de cultura (BRASIL, 2013c).

O PODER DO SISTEMA

1. A “missão” e a “batalha” pela adesão ao SNC nos governos Lula

O estabelecimento de uma agenda interna ao MinC no que diz respeito ao SNC resultou de disputas entre posições divergentes quanto ao projeto e da elaboração de um saber em torno do que deveria ser o Sistema e o seu funcionamento. A questão que se coloca, uma vez discutidos esses dois processos nos capítulos anteriores, é o de analisar a sua efetivação externa, ou seja, como se deu a adesão à proposta por parte dos demais entes federados e dos agentes do campo cultural.

Como é possível imaginar a partir do que foi abordado até aqui, o agendamento público do SNC não se constituiu em uma tarefa fácil. Para Peixe, a implantação do Sistema foi uma “batalha” que *“progressivamente se espalhou por todo o país (...) tornando-se ao longo dos últimos anos o principal desafio na área da cultura das administrações estaduais e municipais brasileiras”* (PEIXE, 2016, p. 222 – itálicos meus). Márcio Meira recorda que, quando foi elaborado o “Protocolo...”, as equipes do MinC e, mais especificamente, a da SAI tiveram que fazer um trabalho intenso de publicização e convencimento junto aos gestores estaduais e municipais da importância da proposta. A ação era vista como uma “missão”:

a equipe do Ministério da Cultura passou a viajar o Brasil, então nós fizemos um calendário, programação e tudo antes da conferência ainda, e a gente dizia que nós éramos uma

mistura de missionários, nem me lembro mais agora, missionários que andava com a bíblia, era a proposta... (MEIRA *apud* ARAGÃO, 2013, p. 130 – itálico meu).

Meira faz referência ao papel pouco federativo do MinC até então, estando ausente em vários estados fora das regiões Sul e Sudeste. Em seu texto de apresentação do relatório da I CNC, Meira (2007a) avalia que o evento foi um momento histórico por criar uma “rede participativa” e um “processo cooperativo” único, até então, no campo cultural brasileiro. Isso foi possível, em grande parte, porque o processo de mobilização para a I Conferência e de sensibilização para o Protocolo fez com que os dirigentes mais graduados do Ministério (ministro, secretário e diretores) percorressem o país, chegando onde nunca haviam estado, a não ser com caráter fiscalizatório:

eu fui em todos os estados pessoalmente, minha equipe foi literalmente mais de uma vez em todos os estados (...) e era uma equipe pequena (...) e a gente fez essa peregrinação, por exemplo, me lembro muito bem que alguns estados da Amazônia e do Centro-Oeste principalmente, mas alguns do Nordeste também, Aracajú, Sergipe, Alagoas, nunca tinha ido alguém do Ministério da Cultura naqueles lugares, assim um dirigente, secretário, ministro, o máximo que tinha ido era o sub do sub do sub, tinha ido lá pra fiscalizar um projeto financiado pela Lei Rouanet (...) não era pra levar uma política (...) então, foi uma festa, os caras fizeram tudo que tinha que ser feito (...) os encontros eram lotados, aqueles auditórios assim que sai gente pelo ladrão, todos os artistas do estado, da cidade, todo mundo que não tinha tido oportunidade ainda de se comunicar com o ministério da cultura e com o Estado, e

não era nem a conferência ainda, era um trabalho preparatório para essa mobilização que ia resultar depois na conferência que ia resultar também na assinatura do protocolo (MEIRA *apud* ARAGÃO, 2013, p. 132).

A equipe da SAI, para conseguir adesão ao Protocolo, quando chegava nos municípios divulgando a realização da I Conferência, vinculava uma ação à outra (Conferência e Sistema). A presença do MinC, por meio de dirigentes, bem como a promessa de uma política federativa de cultura, fizeram com que os gestores aderissem ao instrumento:

isso nós fizemos pra estimular o prefeito e o secretário também, induzir, o município, se ele quisesse participar da conferência, ou seja, eleger delegados para a conferência nacional, ele tinha que assinar o protocolo de intenções, era um jogo meio de a gente ia lá às vezes e nós vamos fazer isso e tal... mas o município tem que assinar o protocolo, o prefeito tem que assinar o protocolo e tal.

Pra surpresa nossa, a gente estabeleceu uma meta na época acho que em 200, mas foi muito além, surpresa nossa, porque a gente descobriu que os prefeitos na verdade, adoraram assinar o protocolo com o Ministério da Cultura porque eles botavam no jornal, faziam lá na cidade que o Ministério da Cultura estava assinando, o prefeito gastava dinheiro com aquilo, na pior das hipóteses ia um secretário do ministério da cultura lá pra assinar com ele e com os jornalistas, fotografias e tudo mais, então ele com isso, ele de alguma maneira dialogava com a comunidade cultural do município né, os artistas e tal. Os artistas criavam a expectativa de que de alguma maneira aquilo ia repercutir numa política municipal de cultura, que não

tinha, não tinha nada né, então e de fato isso foi acontecendo, isso foi estimulando (MEIRA *apud* ARAGÃO, 2013, p. 132).

Portanto, quando a I CNC ocorreu em dezembro de 2005, precedida de centenas de conferências municipais e quase duas dezenas de estaduais⁶³, todo um trabalho anterior de preparação e de engajamento, tanto em relação à Conferência, quanto ao SNC, tinha sido feito no “corpo a corpo” da SAI com os prefeitos e governadores.

Como resultado dessa atuação vinculada, uma das deliberações da I CNC definiu como um dos pontos estruturantes da política cultural brasileira a implementação do SNC. Na avaliação do MinC, o fato dessa proposta ter sido votada como questão estrutural indicaria “o trabalho que a presente gestão desempenhou, nas visitas aos Estados e Municípios, levando a ideia de um sistema de gestão, informação, formação e promoção de políticas públicas de cultura, articulando as três esferas federadas e a sociedade civil” (BRASIL, 2006, p. 18).

Em texto de apresentação do relatório da Conferência, Meira defende que o êxito alcançado pelo evento revelaria “o nível de amadurecimento da área cultural – por toda a diversidade de agentes que compareceram à Brasília, como delegados ou participantes observadores” e “quanto o Brasil está preparado e consciente, para alçar um novo degrau na história das suas políticas culturais” (MEIRA, 2006, p. 03). O objetivo do relatório seria de tornar pública tal agenda não só à sociedade, mas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todo o

⁶³ De acordo com o levantamento feito pela equipe da SAI, a I CNC foi precedida por 438 conferências que envolveram 1.158 municípios, 19 estados, além do DF, contando com um total de 53.507 participantes (BRASIL, 2006).

país. Pode-se concluir, portanto, que o objetivo era o de agendar a proposta junto a outros agentes do campo político.

Se a I CNC configurou-se em importante esforço de articulação do poder público nos três níveis federativos, com a sociedade e com os campos político e cultural e definindo como uma de suas prioridades a implementação do SNC, o Protocolo funcionou como uma espécie de sondagem sobre a receptividade do Sistema junto aos governos estaduais e municipais. Assim, em 2005 foi implementada a campanha de assinatura do Protocolo que resultou na adesão até 2006 de 21 estados e 1.967 municípios (BRASIL, 2013a).

O boletim elaborado pelo IPEA *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, sobre o ano de 2005, sinaliza os primeiros movimentos de adesão dos municípios ao Protocolo no que diz respeito à existência de conselhos e fundos de cultura. O número de conselhos, por exemplo, quase que dobrou entre 2001 e 2005, com destaque para a região Nordeste onde o aumento foi de 4,2 vezes. No que diz respeito aos fundos, ocorreu um crescimento de 11,8 vezes no mesmo período. Diante desse quadro, na avaliação do IPEA, ainda que “se vislumbre um longo caminho na consolidação do SNC, verifica-se o dinamismo e um *sistema de articulação política* importante que apoia passos seguintes” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006, p. 100 – *italico meu*).

Podemos avaliar a importância do Protocolo como sondagem inicial sobre a viabilidade do SNC, a partir das reflexões de Meira:

Isso é verdade, existem divergências políticas que dificultam. Às vezes um município é administrado por um partido, o estado por outro e o governo federal por outro, então na hora

Sistema Nacional de Cultura
Campo, Saber e Poder

que você tenta juntar essas partes para fazer um Plano que seja supra partidário, nem sempre as partes compreendem dessa forma. A proposta do Plano e do Sistema Nacional de Cultura é exatamente uma proposta pluripartidária ou suprapartidária que procura criar no Brasil uma estrutura, um sistema, uma articulação institucional que permita que a política cultural possa ser feita independente de quem está eventualmente no governo, seja no município, estado ou União. Quando eu estava no Ministério da Cultura eu consegui costurar em um fórum de secretários de Cultura uma compreensão disso, eu lembro que não era fácil, todo dia era uma luta no sentido de *costurar sempre essa articulação*, porque sempre havia uma desconfiança de um e de outro, é um componente dificultador, mas ele não é o principal, eu acho, porque se você junta todos os atores da cultura mesmo com suas divergências, eles tem em comum uma coisa: todos eles tem certeza que a cultura precisa ser encarada como algo prioritário. Se você pega todos eles juntos e compara com o restante que não acha isso, você vai ver que é uma ilha no meio do oceano. Então, o grande obstáculo é esse oceano que acha que cultura é...na verdade eles não acham nem que cultura é alguma coisa porque eles não têm consciência ainda, o pessoal acha que cultura é arte só, uma boa parte, outros nem isso (...) Então esse para mim é o grande obstáculo, porque o obstáculo ideológico, essa disputa partidária ente os entes federados e às vezes no próprio governo (MEIRA *apud* REIS, 2008, p. 122-123 – itálico meu).

No mesmo ano de realização da I CNC e da articulação em torno do Protocolo, retomou-se, em novas bases, o Conselho Nacional de Cultura, que vinha desde o governo Collor, renomeado como Conselho Nacional de Política

Cultural (CNPc). O CNPC compunha com o PNC e o SNC, sob liderança do último, o esforço de atuação federalista e planejada do MinC. Como situa Débora Lima, o CNPC representaria o “foro de diálogo entre sociedade civil e governo, com o propósito de definir caminhos e metas para a política cultural nacional” (LIMA, 2013, p. 06).

Também em 2005, foi elaborado o Sistema Federal de Cultura e se deu continuidade à criação das Câmaras Setoriais (Música, Teatro, Dança, Artes Visuais, Circo, Livro e Leitura), que vinha desde 2004. No âmbito do Poder Legislativo, apresentou-se no Congresso Nacional a PEC No 416/2005, que instituiu o SNC, e foi aprovada a Emenda Constitucional No 48/2005 relativa ao Plano Nacional de Cultura.

No ano seguinte, motivado pelo Protocolo, o MinC realizou o Ciclo de Oficinas do Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 2006). Trata-se, na avaliação de Peixe (2016), da primeira ação estruturada e nacional de disseminação do conceito do SNC. No mesmo ano, o governo do Ceará criou o primeiro Sistema Estadual de Cultura (BARBALHO; HOLANDA, 2013). Em 2007, foi a vez do primeiro Sistema Municipal de Cultura, no caso, o de Rio Branco, Acre (BARROS; MACHADO, 2013).

A despeito desses esforços feitos no primeiro governo Lula, a existência do SNC continuava em risco, tanto por oposição política interna, como visto no primeiro capítulo, quanto por uma indefinição de como seria o seu desenho, como discutido no segundo capítulo. Nesse momento de indefinição, Frederico Silva avaliou que um processo político como o Sistema exigiria “criatividade, capital simbólico e de confiança”, recursos que só funcionariam com a “presença de

pessoas-chave, com reconhecimento, prestígio e trânsito entre os atores do contexto político” (SILVA, 2007, p. 65), principalmente se tratando de uma passagem de governo, ainda que o presidente fosse o mesmo.

De toda forma, este esforço de institucionalização permaneceu, ainda que com revés no início do segundo governo. Assim, como situa Peixe (2016; 2013b), entre 2007 e 2010, foram instalados o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e os seus Colegiados Setoriais (Música, Teatro, Dança, Artes Visuais, Circo, Literatura, Livro e Leitura, Culturas Populares, Culturas Indígenas e Moda); entre 2007 e 2008, foi elaborado o Plano Nacional de Cultura com a participação do CNPC e por meio de seminários realizados em todos os estados e no Distrito Federal; entre 2007 e 2010, foi implementado o Programa Mais Cultura, em parceria com estados e municípios.

Em 2009, foi instituído o Plano de Cultura de Recife, o primeiro com vigência decenal. No mesmo ano, o CNPC aprovou o documento “Proposta de Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura” e, para divulgar o Sistema, o MinC realizou os Seminários do SNC em 24 estados, totalizando a participação de 4.577 gestores e conselheiros de cultura de 2.323 municípios (BRASIL, 2011a). Foi criado também o *blog* do SNC. Na avaliação de Peixe, naquele momento, “as sementes do SNC foram plantadas em todo o país” (PEIXE, 2016, p. 226).

Entre 2009 e 2010, a SAI elaborou o Programa de Formação de Gestores Culturais, cujo Curso Piloto de Gestão

Cultural ocorreu na Bahia⁶⁴, e o mapeamento das instituições públicas e privadas que promoviam cursos de formação cultural⁶⁵. Nesse mesmo intervalo de tempo, 363 municípios e um estado formalizaram sua integração ao Sistema por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa e foram criados o Sistema Estadual de Cultura do Acre (2010)⁶⁶ e os Sistemas Municipais de Cultura de Gandu-BA, Senhor do Bonfim-BA e Foz do Iguaçu- PR, em 2009, e de Campo Novo do Parecis-MT, Bujaru-PA, Águas Belas-PE, Limoeiro-PE, Petrópolis-RJ, Colina-SP, Chapecó-SC, Criciúma-SC, Joinville- SC e Rio Negrinho-SC, em 2010.

Em 2010, a II Conferência Nacional de Cultura, que foi antecedida por conferências em 3.216 municípios, 26 estados e no Distrito Federal, referendou o SNC, elegendo-o prioridade principal. Na avaliação de Peixe (2013a), a II Conferência foi decisiva para o fortalecimento do Sistema uma vez que, das 32 propostas prioritárias aprovadas, 20 delas fazem referência explícita ou implícita ao SNC, sendo que a que trata da sua institucionalização e implementação, com 88,6% do total dos votos, foi a mais votada.

Como expressão dessa mobilização, o PNC, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente Lula na forma da Lei No 12.343 de 2010, estabeleceu como meta 1 o “Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados” (BRASIL, 2011b, p. 11).

⁶⁴ Para uma análise do curso-piloto ver MELLO (2014).

⁶⁵ Sobre o mapeamento ver BARBALHO; RUBIM; COSTA (2012).

⁶⁶ Para uma análise sobre o processo de elaboração do Plano Estadual de Cultura do Acre ver BARROS; CUNHA (2013).

Por sua vez, como aponta Lia Calabre (2013), na medida em que ia ocorrendo o longo processo de estruturação do PNC, alguns estados e municípios começaram a elaborar seus planos, em especial onde tinham ocorrido conferências de cultura. Para isso, ajudou o fato de, no mesmo ano da II Conferência, o MinC ter elaborado e disponibilizado para *download* no *blog* do SNC os modelos de Projetos de Lei dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura.

É relevante perceber como entre a I e a II CNC houve uma ampliação da adesão ao SNC. Peguemos, por exemplo, a realidade da região Sul que, com exceção do Rio Grande do Sul, tem um histórico de governos estaduais e municipais majoritariamente de oposição às gestões do PT no Governo Federal. No levantamento realizado por Cristina Carvalho, Rosimeri Silva e Rodrigo Guimarães (2009), se observa que em 2005, 25,6% dos municípios da região realizaram conferências municipais ou intermunicipais. No ano seguinte à CNC, 39,8% dos municípios indicaram adesão ao SNC. Em 2009, já na preparação para a II CNC, o número de municípios que realizaram conferências foi de 51,5%⁶⁷.

Também é importante destacar que na comparação entre as resoluções das duas Conferências observa-se um aumento de propostas visando a constitucionalização de políticas para o setor. Se na primeira eram apenas duas propostas (PEC 150/2013 que vincula orçamento para a cultura e regulamentação do Artigo 221), na segunda há um incremento desse tipo de proposta, visando, sobretudo, o pacto federativo, entre as quais o projeto de lei que institui o PNC e o que regulamenta

⁶⁷ Para uma análise das relações de poder na realização da II CNC ver CARVALHO (2013).

o funcionamento do SNC. Como afirma Eliardo Teles Filho, o que a Conferência propõe é “um verdadeiro programa de reformas constitucionais e sua regulamentação, com o objetivo de fortalecer a posição institucional das políticas culturais” (TELES FILHO, 2011, p. 82).

2. A ampliação das adesões ao SNC no governo Dilma

No início do governo Dilma (2011), a SAI teve seu papel redefinido e passou a priorizar a implantação do SNC, como visto no primeiro capítulo. Na avaliação de Peixe, a “mudança foi decisiva, pois fortaleceu politicamente e ampliou os recursos humanos e financeiros” (PEIXE, 2016, p. 228), o que impulsionou o processo de construção do Sistema. A partir daí, a SAI começou a realizar palestras, debates e oficinas sobre o SNC em estados e municípios de todas as regiões; a assessorar a elaboração de planos estaduais e municipais de cultura; e a receber adesões ao Sistema, cujo processo teve na III Conferência Nacional de Cultura não seu momento de finalização, mas, até o momento, o mais simbólico desse esforço de institucionalização das políticas culturais no Brasil⁶⁸.

Nesse sentido, é que o MinC/SAI implementou uma ampla agenda nacional em torno do SNC, garantindo o apoio de amplos setores dos campos político e cultural, algo que não ocorreu, por exemplo, quando da tentativa de criação da

⁶⁸ Para se ter uma compreensão da importância das conferências para a legitimação de uma política como o SNC, Teles Filho entende que “a conferência é um ator em rede, uma inscrição que se compõe de outras inscrições, outros atores em rede, e assim sucessivamente. A conferência não é um momento de reunião parado em um ponto, não é um local para onde periodicamente convergem representantes munidos de um mandato para defender os interesses de seus representados. A conferência é um ser sempre presente e sempre existente, seja na realidade dos atores, seja em seu pensamento” (TELES FILHO, 2011, p. 92).

Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), inviabilizada por agentes do setor (o do audiovisual), em especial os empresários contrários ao tipo de regulação que a ANCINAV iria por em prática.

Entre 2011 e 2012, foram elaborados e distribuídos no país o documento intitulado “Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC” (20.000 exemplares) e as cartilhas “Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para Municípios” (50.000 exemplares) e “Guia de Orientações do SNC (Perguntas e Respostas) – para os Estados” (10.000 exemplares).

Em 2011, a Comissão do Fundo Nacional de Cultura, a partir de diretriz do CNPC, deliberou destinar para o ano de 2012, 40% do valor global do orçamento do FNC para transferência aos entes federados que aderiram ao SNC. No ano seguinte, foi aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional No 71/2012 que introduziu o Sistema Nacional de Cultura na Constituição Federal. Nos anos de 2012 e 2013 foi implementado o Projeto Intersetorialidade, Descentralização e Acesso à Cultura no Brasil (Prodoc), em parceria com a Unesco, com a contratação de consultores com a finalidade de aprofundar pesquisas sobre os componentes do SNC.

O esforço visível do MinC era publicizar o máximo possível o Sistema com o intuito de garantir o maior número de adesões. O retorno foi o crescimento de 363 municípios e 1 estado no fim de 2010 para 1.407 municípios, 22 estados e o Distrito Federal, em dezembro de 2012, integrados ao SNC por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Federativa (BRASIL, 2013a). No final de março de 2013, eram 1.743

municípios, 25 Estados e o Distrito Federal, com 4 Sistemas Estaduais e 75 Sistemas Municipais de Cultura já criados (PEIXE, 2013).

Entre 2011 e 2013, foram celebrados acordos de cooperação com as Universidades Federais de Santa Catarina (UFSC) e da Bahia (UFBA), em parceria com os Fóruns de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e de Dirigentes de Cultura das Capitais e Municípios de Regiões Metropolitanas, para apoio à elaboração dos planos de cultura de 17 Estados e 20 municípios⁶⁹. A partir desses convênios foi feita a cartilha “Proposta metodológica para elaboração de Plano Estaduais de Cultura” (BRASIL, 2014).

Eloise Dellagnelo (2013), professora da UFSC e que esteve na coordenação do Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Cultura (PAEPEC), ao analisar a experiência deste instrumento de elaboração de políticas públicas, ressalta, entre outros, que um dos elementos fundamentais no grupo de trabalho foi o “articulador estadual”, exatamente por seu papel de mobilização, tanto dos agentes do campo cultural, quanto do político, para a construção participativa dos planos estaduais. Clenia De Mattia (2014a), por sua vez, ao estudar a dimensão de coprodução na metodologia do PAEPEC, concluiu que suas orientações e princípios possibilitariam construir planos de cultura por meio de um processo coprodutivo, ou seja, com a construção de uma ampla rede de agentes, em especial na fase de sensibilização e mobilização⁷⁰.

⁶⁹ No que diz respeito ao convênio com a UFBA, houve uma segunda edição, iniciada em 2014, que funcionou com formação à distância, atendendo 439 municípios brasileiros, de todas as regiões do Brasil. Para uma análise deste convênio ver COSTA; BARROS (2016).

⁷⁰ Para uma análise de um caso prático de aplicação do PAEPEC, o do Plano Esta-

Também foi celebrado o Termo de Cooperação com a Fundação Joaquim Nabuco e a Universidade Rural de Pernambuco para a capacitação de gestores e conselheiros de cultura dos estados do nordeste brasileiro. Ainda em parceria com universidades e governos estaduais, foram realizados cursos de formação de gestores e conselheiros de cultura nos estados do Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Essa aproximação do MinC/SAI com as universidades brasileiras resultou no I Seminário Cultura e Universidade, na cidade de Salvador, em 2013, em parceria com o Ministério da Educação e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras.

Como foi dito, a trajetória de mobilização e de adesão em torno do SNC alcançou seu auge nos momentos que antecederam a realização da III Conferência Nacional de Cultura, ocorrida entre 27 de novembro e 01 de dezembro de 2013, e cujo tema era, significativamente, “Uma política de estado para a cultura. Desafios do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2013)⁷¹.

Referindo-se às I e II Conferências Nacionais de Cultura, Adélia Zimbrão afirma que se tais mecanismos impulsionaram a iniciativa de proposições para o setor no Congresso Nacional, faltariam, contudo, dispositivos e mecanismos institucionalizados que garantissem às deliberações das CNC “os desdobramentos conectados à elaboração de políticas públicas e à proposição de leis”. Ora, defende a autora, para que tais deliberações ficassem na dependência do dirigente do MinC e tivesse “força legal” nas decisões do Executivo e do Legislativo,

dual de Cultura do Ceará, ver RODRIGUES *et al* (2014). Para os casos de Santa Catarina e Acre ver DE MATTIA (2014b).

⁷¹ Para uma análise de como se deu a mobilização no Rio de Janeiro para as conferências estadual e municipais que antecederam a III CNC, ver AMORIM (2014).

“gerando implicações no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas”, a aposta era justamente na “engenharia institucional” do Sistema Nacional de Cultura (ZIMBRÃO, 2013a, p. 16). Pode-se concluir desta colocação de Zimbrão a importância da III CNC ter tematizado o SNC.

Todo o contexto exposto acima fundamenta a percepção deste acontecimento (III CNC) como privilegiado para se analisar como se deram as manifestações de engajamento dos diversos agentes governamentais e sociais no SNC.

Para além dos dados estatísticos disponibilizados pelo MinC que apontavam, até àquele momento, a adesão de todos os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como de 2.068 municípios⁷², e ainda a participação de milhares de pessoas nas centenas de conferências estaduais e municipais de cultura realizadas nos meses imediatamente anteriores à III CNC, é relevante acessar os discursos produzidos por esses agentes com o intuito de estabelecer algumas considerações qualitativas sobre suas participações. Acessando estes discursos é que podemos chegar ao entendimento daquele contexto que Meira destaca:

Eu acho que cabe à sociedade brasileira a principal responsabilidade, sobretudo a comunidade cultural. Se essa sociedade, se essa comunidade cultural tem consciência efetiva de que é necessário ter um Sistema e um Plano Nacional de Cultura (...) e ela cobrar, reclamar, exigir esse direito, acho que as coisas vão acontecer⁷³ (MEIRA *apud* REIS, 2008, p. 123).

⁷² O que equivale a 37,2% dos municípios brasileiros. Dados atualizados pelo MinC em 19.nov.2013 e disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1030302/Quantitativo+de+Munic%C3%ADpios+e+Estados+-+com+Acordo.pdf/82735882-d103-4953-bdba-c031d0e9f008>. Acessado em 02.dez.2013.

⁷³ Ana Souza (2013), por exemplo, ao estudar o processo de implantação do

Pode-se afirmar que o pressuposto da investigação pactua com a mesma consideração feita por Frederico Barbosa da Silva e Juliana Sá de que

a complexidade do relacionamento entre SNC e sociedade não pode ser reduzida às narrativas arquitetônicas, em que ideias gerais associam-se para gerar uma retórica ou discurso de totalidade nacional, pois é na tradução local, experiência empírica única, que se entrelaçam posições, ideias, interesses e instituições; é nesse espaço onde se indiciam particularismos irredutíveis e onde se desdobram complexidades que não são completamente formalizáveis em padrões de ação e em hierarquias de prioridades. O espaço de exercício das diferenças é um espaço dos reconhecimentos, embora também de violências e de exclusões seletivas (SILVA; SÁ, 2016, p. 249).

Para dar conta desse contexto, analiso, a seguir, um conjunto de 234 notificações na internet sobre o SNC recolhidas entre 01 de setembro de 2013, período inicial da coleta, e 23 de novembro de 2013, dia anterior ao início da III Conferência. Para constituir esse acervo, um buscador enviou para meu correio eletrônico toda postagem que possuísse a expressão “Sistema Nacional de Cultura” durante o período indicado. A análise se apoia no Teoria do Discurso apresentada na introdução.

Sistema Municipal de Cultura do município fluminense de São Gonçalo entre 2009 e 2012, relata que para a realização da IV Conferência Municipal de Cultura, em outubro de 2009, e cujo tema geral foi “Cultura, Diversidade, Cidadania e Desenvolvimento”, houve todo um esforço de envolvimento e de participação prévio, que implicou desde edital de convocação para ONGs comporem a Comissão Organizadora à realização de pré-conferências.

3. O SNC e o discurso da participação e da democracia

Na análise do *corpus* o que sobressai é o consenso em torno da participação e, por consequência, da democracia no que se refere àquele momento da política cultural, motivado pelo estabelecimento do SNC e a realização das conferências municipais e estaduais. Não há posição contrária a tais critérios (participação e democracia) em qualquer um dos discursos analisados, pois são vistos como fundantes para o bom desempenho das políticas culturais em todos os níveis da Federação.

Eles são valorados tanto por políticos em cargos executivos e gestores públicos estaduais e municipais, quanto por aqueles que ocupam cargos no legislativo (deputados e vereadores), inclusive pertencentes a partidos de oposição ao arco de aliança do governo Dilma. O mesmo se pode dizer em relação à sociedade, representada, basicamente, por agentes do campo cultural. Os lugares de fala são bastante distintos no que se refere à situação geográfica, pois oriundos de todas as regiões do país. Nesse sentido, pode-se afirmar que se dá em torno do SNC uma regularidade discursiva a partir de uma dispersão de posições de sujeito.

Vejam os alguns desses discursos, com destaques em itálico feitos por mim. Começemos por aqueles que expõem claramente a virtude do diálogo entre poder público e sociedade civil para a construção de políticas culturais.

Para o secretário de Estado da Cultura de Alagoas, Osvaldo Viégas, a III Conferência Estadual é “mais um *momento de interlocução entre poder público e sociedade civil* no intuito de estabelecer diretrizes para o desenvolvimento da

cultura em Alagoas⁷⁴. Assis Brasil, secretário de Estado da Cultura do Rio Grande do Sul, ao fazer referências ao Sistema Estadual de Cultura, expõe seu entendimento de que “instrumentos políticos, quando *legislados pela vontade comum* e sistematizados, são garantidores *da plenitude da vida social, do exercício da democracia e da plena participação cidadã*”⁷⁵. Seu secretário adjunto, Jéferson Assunção, radicaliza tal entendimento e afirma que é na participação que “qualificamos o que pensamos” e por conta dela “já estamos praticando o Sistema Estadual de Cultura”⁷⁶. Ou seja, a participação é o próprio elemento definidor do sistema de cultura.

Para Eliane Martins Silva, secretária de Estado dos Esportes, da Cultura e do Lazer de Rondônia, a Conferência Estadual de Cultura se configura como “um momento impar na história da cultura do estado, por se tratar de uma ação com o objetivo de se discutir e traçar as diretrizes do Plano Estadual de Cultura de Rondônia numa *articulação e cooperação em poder público e sociedade civil*”⁷⁷.

Tal participação é entendida, por alguns agentes, como momento de confronto de opiniões distintas, ou mesmo contraditórias. Francis Mary, presidenta da Fundação de

⁷⁴ Disponível em <http://primeiraedicao.com.br/noticia/2013/08/30/iv-conferencia-estadual-de-cultura-e-aberta-e-maceio..> Acessado em 06.nov.2013.

⁷⁵ Disponível em <http://www.rs.gov.br/noticias/1/115988/Avancos-das-politicas-publicas-pauta-a-abertura-da-4a-Conferencia-Estadual-de-Cultura>. Acessado em 14.nov.13

⁷⁶ Disponível em http://www.cultura.gov.br/banner-3/-/asset_publisher/axCZZw-Qo8xW6/content/conferencias-nos-estados/10883. Acessado em 14.nov.13

⁷⁷ Disponível em http://www.cultura.gov.br/por-dentro-do-ministerio/-/asset_publisher/dhdgdV8fiG9W/content/conferencias-em-mais-sete-estados/10883?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Fpor-dentro-do-ministerio%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dhdgdV8fiG9W%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1. Acessado em 14.nov.13

Cultura Elias Mansour do Acre, avalia que a III Conferência Estadual de Cultura “foi um *processo democrático de embates de ideias*, que contribui para o aprimoramento das políticas culturais a nível estadual e nacional”⁷⁸. A secretária de Estado da Cultura de Sergipe, Eloísa Galdino, defende que “as conferências municipais visam a mobilização das comunidades para o debate e a proposição de políticas de Cultura junto a representantes do poder público”. Na sua visão, “através do evento e de outras ações, favorecemos a *participação intensa e coletiva dos agentes de cultura, com base em uma visão diferenciada sobre como construir políticas públicas para esta área*”⁷⁹.

Destes embates sai uma deliberação consensual, o que reforça a própria democracia. Esta é a avaliação, por exemplo, da diretora de projetos e difusão cultural da Secretaria de Estado da Cultura de Sergipe, Celiene Lima: “O principal motivo de reunir nas conferências, gestores e a população, o que inclui os agentes culturais, é o de *promover deliberações* que favoreçam a *consolidação democrática e participativa* de uma política cultural nos municípios, no Estado e no país”⁸⁰.

No Pará, o presidente da Fundação Tancredo Neves, Nilson Chaves, comentou sobre a III Conferência Estadual de Cultura: “Temos aqui uma representatividade maravilhosa de pessoas que acreditam que tudo pode mudar. *Juntas,*

⁷⁸ Disponível em http://www.cultura.gov.br/por-dentro-do-ministerio/-/asset_publisher/dhdgdV8fiG9W/content/conferencias-no-norte-e-nordeste/10883. Acessado em 14.nov.13

⁷⁹ Disponível em http://www.cultura.gov.br/banner-3/-/asset_publisher/axCZZw-Qo8xW6/content/conferencias-nos-estados/10883. Acessado em 14.nov.13

⁸⁰ Disponível em <http://www.brasil247.com/pt/247/sergipe247/114363/Conferencia-Estadual-de-Cultura-ocorre-nos-dias-26-e-27-de-setembro.htm>. Acessado em 06.nov.2013.

*essas pessoas podem se fortalecer e aprimorar o conceito de cultura em nível nacional*⁸¹. No âmbito legislativo, o deputado Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) defendeu, durante a referida Conferência, a implantação do Sistema Nacional de Cultura, pois faz-se necessário “*construir coletivamente* uma política de cultura de estado – *que contemple todos os setores* da sociedade, municípios de todas as regiões, respeitando a diversidade regional – porque os governos mudam, mas a cultura do povo fica e tem que ser fortalecida”⁸².

A secretária de Cultura do Maranhão, Olga Simão, falando dos mais de 120 municípios que realizaram as conferências municipais, avalia que “*impõe-se às instituições e à sociedade civil o dever de caminhar juntos* para que o fazer cultural seja também o esforço de criar condições, *facilitar e assegurar a manutenção dos valores que convivemos*, enfim, de pensar uma política de Estado para a cultura com a participação de todos”.

Outro entendimento, vinculado aos que já destaquei, é o de fortalecimento da sociedade com a realização das conferências e a criação do Sistema. Para Marcos Garcia, delegado na Conferência Estadual e eleito pelo município maranhense de Raposa representando a área da música, o encontro traz ganhos para toda a sociedade: “Essa é uma iniciativa que incentiva a sociedade civil a participar ativamente, *fortalecendo os grupos organizados e os fóruns de discussão*”⁸³. Na III Conferência Estadual da Cultura do Paraná, Laura Chaves, de Maringá, uma

⁸¹ Disponível em http://www.cultura.gov.br/por-dentro-do-ministerio/-/asset_publisher/dhdgdV8fiG9W/content/conferencias-no-norte-e-nordeste/10883. Acessado em 14.nov.13

⁸² Disponível em <http://www.edmilsonbritoedrodrigues.com.br/edmilson-defende-implantacao-do-sistema-nacional-de-cultura/>. Acessado em 06.nov.2013.

⁸³ <http://oprogressonet.com/noticiario/14804/regional/2013/9/13/conferencia-estadual-de-cultura-debate-politica-de-estado-para-o-setor/>. Acessado em 14.nov.13

das delegadas eleitas da área governamental, avalia que “as sugestões do grupo realmente refletem um pensamento coletivo, tanto estadual quanto nacional. O equilíbrio de propostas gera um *aprendizado para todos os envolvidos* e prova que a gente consegue *pensar a cultura enquanto direito*”. Para Érico Massoli, de Curitiba, também um dos delegados eleitos, “a conferência de cultura (...) serviu para um *amadurecimento da sociedade civil*”⁸⁴.

Na abertura da Conferência de Cultura do Distrito Federal, o secretário de Cultura Hamilton Pereira defendeu que o evento “retratará o *processo de indignação e levante das massas populares*”, pois “não podemos esquecer que no mês de julho, as ruas foram invadidas pelas reivindicações de todos os cantos do país e este espírito está e deve ser levado para a CNC para a construção de uma política pública eficaz para a classe cultural do DF e do Brasil”⁸⁵. Ainda sobre o DF, o jornalista e presidente do Conselho de Cultura, Romário Schettino, pergunta-se: “para que um sistema cultural no DF?”. A participação da sociedade é um dos elementos que traz para sua resposta, o que “não é pouca coisa”, pois essa “*mudança de paradigmas exige de todos nós mais dedicação*

⁸⁴ Disponível em <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=76828&tit=Conferencia-Estadual-da-Cultura-elege-28-delegados-para-etapa-nacional>. Acessado em 14.nov.13

⁸⁵ Disponível em http://www.cultura.gov.br/por-dentro-do-ministerio/-/asset_publisher/dhdgdV8fiG9W/content/conferencias=-em-mais-sete-estados10883/?redirect-http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Fpor-dentro-do-ministerio%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dhdgdV8fiG9W%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1. Acessado em 14.nov.13

e compreensão política para o momento histórico em que vivemos”⁸⁶.

Em Tocantins, o diretor de Cultura da Secretaria Estadual de Educação, Célio Pedreira, destacou que a política cultural deve englobar o “*conjunto múltiplo das formas de pensamento, sensibilidade e expressão dos vários segmentos da população*”, pois na Conferência “recebemos informações que vão nortear as ações do poder público”. Para a representante da cidade de Muricilândia (TO), Iraci Martins Ferreira, “*não existe política pública sem participação popular*. Esse é um momento de suma importância, onde é aberto o espaço para o diálogo, a troca de ideias, com a finalidade de fortalecer a cultura do nosso estado”⁸⁷. No município de São José, Santa Catarina, o superintendente adjunto da Fundação Municipal de Cultura e Turismo, Caê Martins, entende que o Sistema é “*fruto de um anseio participativo*, debatido com a sociedade e é assim que desejamos que a cultura passe a ser gerida”⁸⁸.

A secretária de Cultura de Minas Gerais, Eliane Parreiras, disse acreditar que a Conferência será um fórum privilegiado para identificar as “*demandas, reivindicações e anseios da população*, levando-se em consideração as peculiaridades e

⁸⁶ Disponível em <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/10/19/para-que-um-sistema-cultural-no-df>. Acessado em 14.nov.13

⁸⁷ Disponível em http://www.cultura.gov.br/por-dentro-do-ministerio/-/asset_publisher/dhdgdV8fiG9W/content/conferencias-em-mais-sete-estados/10883?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Fpor-dentro-do-ministerio%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dhdgdV8fiG9W%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D-column-1%26p_p_col_count%3D1. Acessado em 14.nov.13

⁸⁸ Disponível em http://www.pmsj.sc.gov.br/2013/10/prefeita-adeliana-dal-pont-sanciona-a-lei-que-cria-o-sistema-municipal-de-cultura/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=prefeita-adeliana-dal-pont-sanciona-a-lei-que-cria-o-sistema-municipal-de-cultura. Acessado em 14.nov.13

características regionais. Queremos fomentar o *diálogo entre os diferentes representantes da cadeia da cultura no estado*. Esse é um *momento de reflexão e consolidação* para chegarmos numa *política pública de cultura abrangente e forte*⁸⁹.

O discurso a favor da participação tem um outro formato, que coaduna com os que acabamos de ver, que é o do reforço federativo no âmbito das políticas culturais possibilitado pelo SNC. O secretário Assis Brasil situou: “Almejamos uma *estratégia de atuação* que nos possibilite chegar para *além das populações urbanas de nossas grandes cidades, aos povos de todo este vasto território*”. Para a deputada Ana Affonso (PT/RS), “*pela primeira vez na história estamos integrando todos os municípios ao estado e à união* nesta organização sistemática e principalmente *fortalecendo as culturas populares do estado*”⁹⁰. Como esclarece a secretária Eloísa Galdino,

as decisões colhidas em cada evento serão levadas à etapa estadual, na perspectiva de favorecer o alcance dos objetivos já definidos, em especial, os que implicam na estruturação do Sistema e do Plano Estadual de Cultura. Ações que implicam na aquisição de inúmeros benefícios para as *ações culturais a serem dinamizadas e cada vez mais aperfeiçoadas nas esferas municipal, estadual e nacional*.

O secretário de Cultura de Laranjeiras, Sergipe, Irineu Fontes, ressalta “a *cooperação de todos os envolvidos na etapa municipal*, sejam agentes culturais, dirigentes e secretários, cujo *resultado de tamanho empenho será ainda mais evidenciado*”

⁸⁹ Disponível em <http://www.otempo.com.br/capa/minas-adere-ao-sistema-nacional-de-cultura-1.719330>. Acessado em 15.nov.13

⁹⁰ Disponível em <http://www.cultura.rs.gov.br/v2/2013/09/governador-sanciona-lei-do-sistema-estadual-de-cultura/>. Acessado em 06.nov.2013.

nas Conferências Estadual e Nacional de Cultura”⁹¹. Na avaliação do prefeito de Alcântara, Maranhão, Domingos Araquém, “temos que estar integrados com o Sistema Nacional da Cultura, e a realização desse encontro propicia aos gestores públicos conhecer o sistema e *incorporar nos municípios ações para desenvolver a cultura*, produzindo também emprego e renda para a população”⁹².

Segundo o secretário de Cultura de Divinópolis, Minas Gerais, Bernardo Rodrigues, “*sem uma revisão do pacto federativo, com distribuição mais justa das receitas entre os entes federados, caminharemos pouco no sentido de fortalecer as ações não só da área da cultura, mas as políticas públicas municipais como um todo*”. De acordo com Rodrigues,

precisamos de mais investimentos que venham do governo federal e isso depende de um melhor repasse de recursos. A ideia do Sistema Nacional de Cultura é exatamente com esse propósito, pois *não adianta criar um sistema de cultura, sem criar um percentual mínimo de investimento para cada ente federado e não ocorrer uma revisão do pacto federativo*. Vamos levar para Brasília as nossas reivindicações e tentar *fazer com que o Sistema Nacional de Cultura saia, finalmente, do papel e assim tenhamos mais condições de investimentos e melhorias nos municípios*⁹³.

⁹¹ Disponível em <http://www.brasil247.com/pt/247/sergipe247/114363/Conferencia-Estadual-de-Cultura-ocorre-nos-dias-26-e-27-de-setembro.htm>. Acessado em 25.nov.2013.

⁹² Disponível em <http://oprogressonet.com/noticiario/14804/regional/2013/9/13/conferencia-estadual-de-cultura-debate-politica-de-estado-para-o-setor/>. Acessado em 14.nov.2013.

⁹³ Disponível em <http://www.divinopolis.mg.gov.br/portal/noticia.php?id=10197>. Acessado em 27.nov.2013

Para o secretário de Estado da Cultura da Paraíba, Chico César, a Conferência Estadual foi positiva

primeiro por aproximar Governo e agentes culturais, poder público e sociedade civil. Mas também, *pelo fato de ter sido realizada no sertão paraibano, na cidade de Sousa, conseguiu aproximar as diversas regiões: Sertão, Cariri, Brejo, Borborema e Litoral. Foi perceptível a valorização do interior do Estado, inclusive na escolha dos delegados que vão a Brasília no final de novembro como representação da cultura paraibana*⁹⁴.

O presidente da Fundação Cultural de Itaboraí, Rio de Janeiro, Cláudio Rogério Dutra, defende que a delegação do município na Conferência Estadual “tem por *objetivo principal não só buscar apoio para Itaboraí, como também para os municípios circunvizinhos*”⁹⁵.

Contudo, a lógica pode ser a de disputa ou pelo menos de reivindicação da parcela que pretensamente cabe a cada estado ou município, revelando os traços de uma cultura política ainda pouco republicana e federativa (CUNHA FILHO; RIBEIRO, 2013), em especial no campo cultural que historicamente, como visto na introdução, foi pouco contemplado com políticas públicas sistêmicas e duradouras. O secretário de Estado da Cultura do Paraná, Paulino Viapiana, por exemplo, defende que “a conferência deve funcionar como a representação de um pensamento coletivo. Sairemos daqui fortalecidos para uma conferência nacional. *É o momento de o nosso Estado unir forças e buscar em Brasília a participação que nos*

⁹⁴ Disponível em <http://www.paraiba.pb.gov.br/77167/conferencia-estadual-apresenta-resultados-positivos-para-o-setor-de-cultura.html>. Acessado em 25.nov.2013

⁹⁵ Disponível em <http://www.prefeituraitaborai.com/4177/itaborai-tera-tres-delegados-na-conferencia-nacional-de-cultura/>. Acessado em 27.nov.2013

*é devida por conta da importância econômica e cultural que o Paraná tem*⁹⁶.

Já o vereador Cb. Anísio (PDT) de Manhuaçu, Minas Gerais, revela que “*os municípios maiores tentaram articular para desbancar os municípios menores, a fim de não deixarem participar de uma conferência como essa. Agora, a nossa proposta é levar para Brasília as propostas e, lutarmos para que a nossa região seja beneficiada*”⁹⁷.

4. A adesão ao SNC pós-Conferência Nacional de Cultura

A partir do que foi visto acima, a análise constatou que o MinC conseguiu construir em torno do SNC um processo de hegemonização, ou seja, torná-lo um valor, não apenas para os gestores da base aliada do governo e para os agentes do campo cultural, como também para os prefeitos e governadores da oposição.

Resta agora saber como se deu esse processo após a III CNC, ou seja, entre 02 de dezembro de 2013 e 31 de dezembro de 2014, quando se encerra o primeiro governo Dilma. Interessa perceber se o discurso do SNC – no final de governo, quando passou o esforço de mobilização anterior à Conferência e em um ano eleitoral com a presidenta sendo candidata à reeleição – permaneceu como uma “construção social e política que estabilizava as relações entre diferentes objetos e práticas, propiciando posições [de sujeito] com os quais os agentes sociais podiam se identificar” (HOWARTH; STAVRAKAKIS, 2009, p. 03); ou se sofreu reveses a partir

⁹⁶ Disponível em <http://www.oparana.com.br/variedades/cascavel-conquista-tres-vagas-na-conferencia-nacional-de-cultura-39213/>. Acessado em 14.nov.13

⁹⁷ Disponível em <http://www.portalcaparao.com.br/lernoticia/12758/manhuacu-tera-representantes-na-conferencia-de-cultura>. Acessado em 25.nov.2013

de posições antagônicas e de que ordem foram as possíveis críticas.

Tal como no exercício analítico anterior, foram recolhidas mais de duas centenas de notificações geradas no campo de discursividade que se constituiu em torno da formação discursiva “Sistema Nacional de Cultura”. Contudo, a imensa maioria desse material era de natureza meramente informativa, de cunho factual, de modo que o critério de escolha das notificações a serem analisadas foi o de proporcionar acesso às posições de sujeito dos agentes dos discursos. Com essa perspectiva, defini um conjunto de 55 notificações, selecionadas por indicarem como as práticas discursivas articularam, constituíram e organizaram as relações sociais em torno do SNC. Com o intuito inicial de perceber quais regularidades se impunham à dispersão desses discursos, fiz uma primeira análise do material selecionado no sentido de identificar pontos nodais entre eles [discursos].

Delimitei, assim, três palavras-chave que conseguiram condensar a sobre-determinação de sentidos presente no campo de discursividade analisado. Ou seja, os principais valores que orientaram os discursos dos diversos agentes espalhados por todo o país sobre o SNC: democracia; institucionalização e financiamento. Estas palavras-chave convergem com o entendimento que Cristina Carvalho, Rosimeri Silva e Rodrigo Guimarães possuem sobre o processo de construção do SNC como “fruto da luta social de amplos e dispersos setores da sociedade” (CARVALHO; SILVA; GUIMARÃES, 2009, p. 667).

Entende-se, desse modo, porque elas aparecem, de forma destacada, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014, realizada pelo IBGE. Como observa Leonardo

Hernandes, quando questionados pelo IBGE sobre os principais objetivos de suas políticas, os gestores, ainda que dando relevância a valores mais estabelecidos e consagrados no campo (patrimônio histórico, artístico e cultural), “incorporam os novos objetivos transmitidos pelos princípios do SNC vinculados aos direitos culturais e à perspectiva da cultura como vetor de desenvolvimento” (HERNANDES, 2016, p. 52).

Esses valores [democracia; institucionalização e financiamento], por sua vez, não são excludentes entre si, nem exclusivos de cada discurso, pois muitas vezes se observa a sua articulação em uma mesma notificação. O que busquei foi analisar aquele que dá a orientação principal, destacando as passagens reveladores das posições de sujeito por meio de itálico.

Em relação ao valor “democracia”, o que se percebe é que a institucionalidade promovida nos municípios e estados por conta da adesão ao SNC “vem para *democratizar a cultura*”, como definiu a presidenta da Fundação de Cultura do município de Contagem (MG)⁹⁸. Isso ocorre porque o processo das conferências, de elaboração dos planos e da criação dos conselhos de cultura se dá de forma coletiva e com participação da sociedade, o que “reforça a legitimidade e a necessidade dessas alterações” e “o conjunto dos cidadãos, de uma *forma democrática e transparente*”, como avalia o secretário de Cultura do Ceará, Paulo Mamede⁹⁹.

A democracia garante a efetividade das políticas culturais. Só com a participação dos cidadãos, e mais especificamente dos agentes culturais, tais políticas podem funcionar.

⁹⁸ Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?materia=001189>. Acessado em 04.ago.2015

⁹⁹ Disponível em <http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/10245-aprovada-nova-lei-do-conselho-estadual-de-politica-cultural>. Acessado em 04.ago.2015

De acordo com Ubiraney, gestor de cultura de Itabirito (MG), “as políticas públicas só funcionam se a *sociedade interagir* com ela (...) *Se as pessoas não participarem das discussões, as coisas não vão acontecer*”¹⁰⁰. Para o presidente do Conselho Municipal de Política Cultural de Maceió (AL), Clayton Santos, “esses projetos [ligados ao SNC] são importantes e foram *amplamente debatidos* com a comunidade cultural (...) pois *fomenta a cidadania* e as manifestações artísticas”¹⁰¹.

Para Marcos Cordioli, presidente da Fundação Cultural de Curitiba (PR), a grande vantagem da adesão do município ao SNC é a garantia de uma maior participação, pois “as discussões sobre questões da cultura devem passar pela *aprovação da sociedade*. Não ficam mais restritas aos artistas ou a instituições e órgãos governamentais”. Para o gestor, a Conferência Extraordinária de Cultura do município “incorporou vários setores e linguagens que estavam *à margem* das discussões sobre política cultural, e proporcionou um *debate amplo e inédito*”¹⁰².

O coreógrafo Yiuki Doi, membro do Fórum de Dança de Curitiba, compartilha da avaliação do gestor público: “A participação é *inevitável*. Não tem mais como não querer participar desse processo. E a responsabilidade não é só da administração pública. A população e os artistas também têm que fazer a sua parte”. Para Célio Joacir, representante do bairro Pinheirinho, a participação dos bairros na Conferência foi fundamental: “Pela primeira vez estamos vendo que temos

¹⁰⁰ Disponível em <http://www.jornaloliberal.net/noticia/forum-de-gestao-cultural-discute-participacao-popular-nas-politicas-publicas/>. Acessado em 04.ago.2015

¹⁰¹ Disponível em <http://edivaldojunior.com.br/2014/04/24/rui-palmeira-recebe-projetos-de-lei-de-incentivo-a-cultural/>. Acesso em 04.ago.2015

¹⁰² Disponível em <http://www.fundacaoculturaldecureitiba.com.br/noticias/curitiba-se-integra-oficialmente-ao-sistema-nacional-de-cultural/>. Acessado em 04.ago.2015

condições de *participar* da elaboração de uma lei. Isso é um grande avanço”¹⁰³.

“É um *plano construído por todos e para todos*. Um *plano construído a muitas mãos, ao longo de alguns anos*, não um plano pensado em gabinete, não um plano pensado por uns”, destacou o presidente do Conselho Municipal de Política Cultural de Florianópolis, Francisco do Valle Pereira, sobre o plano de cultura do município¹⁰⁴. Na avaliação da coreógrafa e produtora cultural Clara Trigo, antes do Plano Estadual de Cultura da Bahia, “a sociedade civil não tinha um legado histórico na *participação da construção de políticas públicas*. Vejo esse processo como extremamente importante por criar uma *nova cultura de participação social*”¹⁰⁵. A secretária da Cultura de Sorocaba (SP), Jaqueline Gomes da Silva, se sente realizada com a primeira reunião do Conselho Municipal de Política Cultural, pela forma “como as pessoas se *engajaram*, construindo um *diálogo* inicial em favor da implementação de uma política de cultura para todos”¹⁰⁶.

A construção discursiva em torno do significante “democracia” se dá também com o entendimento de que o SNC foi uma “conquista do movimento”. Interessante perceber que as duas falas que possuem esse enquadramento ocorrem em São Paulo, estado governado pelo PSDB, portanto de oposição

¹⁰³ Disponível em <http://www.fundacaoculturaldecuritiba.com.br/noticias/artistas-gestores-publicos-e-comunidade-discutem-lei-do-sistema-municipal-de-cultura/>. Acessado em 04.ago.2015

¹⁰⁴ Disponível em <http://www.midialive.com.br/noticia/plano-municipal-de-cultura-e-encaminhado-a-camara-de-floripa/1808>. Acessado em 04.ago.2015

¹⁰⁵ Disponível em <http://atarde.uol.com.br/cultura/noticias/votacao-do-plano-estadual-de-cultura-depende-de-quorum-na-al-1621328>. Acessado em 03.dez.2015

¹⁰⁶ Disponível em <http://www.sorocabafacil.com.br/noticias/conselho-de-politica-cultural-comeca-a-trabalhar-8306>. Acessado em 03.dez.2015

ao Governo Federal, e um dos últimos a aderir ao Sistema. Para a jornalista e produtora cultural Silvia Mello, a adesão do município de São Roque (SP) ao SNC é “consequência de *muitos anos de luta* de um pequeno grupo”¹⁰⁷. Para o músico Gabriel Mourão César, o fato dos vereadores de Mairinque (SP) rejeitarem a lei que criaria o Sistema Municipal de Cultura do município revela um posicionamento “contra uma *luta que vêm desde os tempos antigos*, de artistas que nunca tiveram um cadastro na cidade”¹⁰⁸.

Outra construção discursiva se dá pela afirmação da cultura como direito, ou do direito à cultura. Segundo a presidenta da Fundação de Cultura de Aquidauana (MS), Reni Cicalise, “hoje a cultura tem que ser entendida como *direito do cidadão*, garantido pela Constituição Brasileira, que estabelece que o poder público deve garantir a todos cidadãos o pleno exercício dos *direitos culturais*”¹⁰⁹.

Os discursos que se articulam em torno do significante “democracia” antagonizam o contexto das políticas culturais brasileiras marcado por forte herança autoritária, posto que seus momentos paradigmáticos foram aqueles de estados de exceção, ou seja, no Estado Novo e no Regime Militar (BARBALHO, 1998), e o retorno à democracia, com a criação do MinC em 1986, não significou a abertura de canais de participação social na elaboração de suas políticas. Tais instrumentos de governança só começaram de fato a ser

¹⁰⁷ Disponível em <http://jeonline.com.br/noticia/991/conselho-de-cultura-de-sao-roque-nao-se-renova-por-falta-de-quorum>. Acessado em 04.ago.2015

¹⁰⁸ Disponível em <http://jornaldenoticia.com.br/?p=3971>. Acessado em 04.ago.2015

¹⁰⁹ Disponível em <http://www.pantanalnews.com.br/contents.php?CID=96871>. Acessado em 04.ago.2015

estabelecidos a partir do governo Lula como discutido no primeiro capítulo.

No entanto, é possível identificar outra linha de discurso em torno do significante “democracia”, agora contrária ao SNC, que revela a fissura na articulação hegemônica em torno do Sistema e funciona como seu limite de expansão. A crítica ao SNC não é por ser democrático, mas, ao contrário, por se configurar como uma imposição do Governo Federal aos municípios. Assim, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹¹⁰, “não é possível falar em democracia e permanência [no que diz respeito ao SNC], uma vez que o modelo de política pública imposto pelo governo federal fere a *autonomia* administrativa dos Municípios. Portanto, *não há pactuação entre os Entes*, mas sim a *subordinação às determinações do SNC*”¹¹¹.

Em audiência pública realizada em Paracatu (MG), promovida pela Comissão de Cultura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, se discutiu como a adesão ao SNC ainda era um desafio para muitos municípios, não apenas mineiros, mas também do resto do país, pois seriam obrigados a adotar “as prerrogativas de um sistema que se *autodenomina democrático*, mas que (...) determina ‘certas exigências’ para os repasses de recursos a Estados e Municípios”¹¹².

¹¹⁰ A CNM, fundada em 1980, se define como uma “organização independente, apartidária e sem fins lucrativos”, que objetiva “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar nossa entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população”. Disponível em <http://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm/quem-somos>. Acessado em 03.maio.2016.

¹¹¹ Disponível em <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/cultura-boas-praticas-serao-apresentadas-durante-programacao-municipalista>. Acessado em 04.ago.2015

¹¹² Disponível em <http://www.comanas.pe.gov.br/index.php/noticias/747-sistema->

Em relação ao segundo ponto nodal, “institucionalização”, o valor positivo ressaltado é o de garantir, por meio de “*novas instâncias de gestão*”, a “*longevidade* das políticas públicas culturais”, como define o secretário de Cultura do Paraná, Viapiana¹¹³. Para Marli Marques, produtora cultural do município de São João da Boa Vista (SP), a adesão da cidade ao SNC fará com que a cultura seja pensada “em todas as instâncias” e o compara ao Sistema Único de Saúde: “se o SUS possui falhas, possui, também, grandes méritos e corrigir aquilo que está fora dos eixos demanda movimentação de indivíduos, o que também é cultural”¹¹⁴.

Para Chico César, secretário de Estado da Cultura da Paraíba, a grande importância do SNC é a de transformar uma política de governo em política de Estado, tornando as políticas culturais independentes da vontade política do governante: “Isso é *estruturante*, isso passa a fazer parte do próprio *desenho de gestão do estado*”¹¹⁵. Termos próximos daqueles levantados por Hamilton Pereira, secretário de Cultura do Distrito Federal, ao ressaltar que se trata de “um convênio histórico de *institucionalização das políticas de cultura* e um passo para converter as *políticas públicas de cultura em políticas de Estado* e não apenas da sensibilidade momentânea do governante”¹¹⁶.

-nacional-de-cultura-adesao-e-obtencao-de-recursos-e-um-desafio-a-ser-enfrentado-pelos-municipios. Acessado em 04.ago.2015

¹¹³ Disponível em http://www.paranashop.com.br/colunas/colunas_n.php?op=-curso&id=26725. Acessado em 04.ago.2015

¹¹⁴ Disponível em <http://www.omunicipio.jor.br/Politica/2014/01/sanjoanenses-trabalham-para-criacao-de-conselho-de-cultura.html>. Acessado em 04.ago.2015

¹¹⁵ Disponível em <http://www.paraiba.com.br/2014/06/13/00395-sistema-estadual-de-cultura-e-instituido-na-paraiba>. Acessado em 04.ago.2015

¹¹⁶ Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-01-22/agnelo-queiroz-e-marta-suplicy-assinam-adesao-do-df-ao-sistema-nacional-de-cul>

Para o presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM)¹¹⁷, Eduardo Tadeu Pereira, a implantação do SNC é um “avanço”, pois “além dos problemas urgentes (...) os prefeitos e prefeitas também estão – e devem estar – preocupados com a cultura, por isso a iniciativa vai contribuir com a disseminação de ações nessa área”¹¹⁸. A secretária Estadual da Cultura de Sergipe, Eloísa Galdino, aponta para o tratamento diferenciado que a cultura passou a ter no âmbito das políticas públicas após o Sistema. Trata-se, na sua avaliação, de uma “mudança grande, estrutural”, pois implementar o que chama de “Marco Regulatório da Cultura” “virou algo perseguido por estados e municípios Brasil afora”¹¹⁹.

O discurso antagônico ao valor “institucionalização” se organiza em torno do significante “inoperância”. A secretária de Cultura de Mato Grosso critica o MinC, que considera “meio perdido”, onde as coisas “demoram a acontecer” e acaba gerando frustrações. Para a gestora, “enquanto não emplantar de fato o Sistema Nacional de Cultura (...) as coisas estão

tura. Acessado em 04.ago.2015

¹¹⁷ A ABM, fundada em 1946, é uma sociedade civil, de âmbito nacional, que opera em “um regime de íntima cooperação com as municipalidades, instituições congêneres e afins, bem como Entidades, Estaduais, Federais e Internacionais”. Disponível em <http://www.abm.org.br/a-abm-municipios-fortes-pais-desenvolvido/>. Acessado em 03.maio.2016.

¹¹⁸ Disponível em <http://www.abm.org.br/municipios-snc/>. Acessado em 04.ago.2015. Há uma divergência entre as duas instituições aglutinadoras dos municípios brasileiros (ABM e CNM) no que diz respeito ao SNC, o que indica divergências políticas mais amplas. De todo modo, o Sistema coloca questões complexas sobre a coordenação entre as instâncias federativas (discutidas no segundo capítulo) que tem no município seu *locus* final. Para uma análise sobre direito cultural na lógica do sistema municipal de cultura ver MATOS; RANGELA; MARQUES (2014).

¹¹⁹ Disponível em <https://www.brasil247.com/pt/247/sergipe247/162380/Elo%20de%20gest%C3%A3o-na-Cultura-sergipanidade-em-alta.htm>. Acessado em 03.dez.2015

amarradas e o MinC se prende ao sistema (...). O dever de casa de Mato Grosso está sendo feito, mas não está sendo respondido à altura pelo MinC”¹²⁰.

A CNM, por sua vez, avalia que os municípios que aderiram ao SNC têm enfrentando “sérios problemas com relação à estruturação de programas e projetos”, que envolvem, além de dificuldades estruturais, “problemas no acesso às informações que envolvem os trâmites de liberação dos recursos. (...) O que compromete a metodologia de implantação de projetos culturais”¹²¹.

Em relação ao ponto nodal “financiamento da cultura”, o SNC aparece como instrumento fundamental por garantir mais recursos para o setor, historicamente relegado nos orçamentos públicos federais, estaduais e municipais. Segundo o secretário Municipal de Cultura de Rio Claro (SP), Sérgio Desiderá, o Sistema aponta quais devem ser as respectivas contribuições orçamentárias: “Assim como na saúde existe a definição de que a atenção básica é papel do município, precisamos definir qual o papel dos municípios na execução das políticas culturais, e como faremos para custear essas ações”¹²².

O gerente de Cultura de Jaú (SP) entende que o SNC não apenas permite um planejamento mais efetivo, mas também a existência de outros “canais importantes, como a busca por financiamento de projetos culturais, que se torna facilitado

¹²⁰ Disponível em [http://www.olhardireto.com.br/conceito/noticias/exibir.asp?noticia=Apos hiato Secretaria de Cultura ganha novo folego com choque de gestao e retoma acoes culturais&cid=3289](http://www.olhardireto.com.br/conceito/noticias/exibir.asp?noticia=Apos%20hiato%20Secretaria%20de%20Cultura%20ganha%20novo%20folego%20com%20choque%20de%20gestao%20e%20retoma%20acoes%20culturais&cid=3289). Acessado em 04.ago.2015

¹²¹ Disponível em <http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/munic%C3%ADpios-que-aderiram-ao-sistema-nacional-de-cultura-relatam-dificuldades>. Acessado em 04.ago.2015

¹²² Disponível em <http://www.canalrioclaro.com.br/noticia/23763/rc-apresenta-em-brasilia-propostas-para-politica-nacional-de-cultura.html>. Acessado em 03.dez.2015

através da existência do Fundo Municipal de Cultura”. Assim, “além de verbas destinadas no orçamento, podemos pleitear verbas em nível estadual e federal para fomento à cultura”¹²³.

Para o vereador Paulo Araújo, a criação do Conselho Municipal de Política Cultural de Atibaia (SP) “é de imensurável importância, uma vez que nossa cidade vai poder receber verbas federais direcionadas, excepcionalmente à Cultura”¹²⁴. É a mesma avaliação da assessora de Cultura de Porto Calvo (AL), Roseane Contes. Para ela, a adesão do município ao SNC significa que “as possibilidades são grandes para recebermos recursos e desenvolvermos projetos culturais”¹²⁵. A adesão ao SNC é o primeiro passo para que Guarapuava (PR) tenha mais possibilidades e recursos, junto ao Governo Federal, no que se refere ao setor, pois “permite à nossa cidade participar de editais, sendo o caminho de oportunidades para que possamos trazer mais recursos do Governo Federal”, avalia a secretária de Educação e Cultura, Doraci Senger Luy¹²⁶.

Em algumas falas, o investimento na cultura se associa a outro significante, o de “desenvolvimento cultural”. “Esta é uma decisão histórica e irreversível para o desenvolvimento cultural de Maceió (...) Com esta lei [que cria o Sistema Municipal de Cultura], o município está apto a participar de todos os

¹²³ Disponível em http://jau.sp.gov.br/noticias_detalhes.php?NOT_ID=3030. Acessado em 03.dez.2015

¹²⁴ Disponível em <http://www.atibaia.com.br/noticias/noticia.asp?numero=30282>. Acessado em 04.ago.2015

¹²⁵ Disponível em <http://www.tribunahoje.com/noticia/94872/interior/2014/02/21/municipio-de-porto-calvo-e-incluido-no-sistema-nacional-de-cultura.html>. Acessado em 04.ago.2015

¹²⁶ Disponível em <http://www.guarapuava.pr.gov.br/noticias/prefeitura-de-guarapuava-firma-termo-de-adesao-ao-sistema-nacional-de-cultura/>. Acessado em 03.dez.2015

programas e editais nacionais”, atesta Vinícius Palmeira, presidente da Fundação Municipal de Ação Cultural (FMAC) de Maceió (AL)¹²⁷.

Prefeito de Meleiro (SC), Jonnei Zanette destaca a importância do Sistema ao criar “condições para que a cultura deixe de ser um componente dispensável e passe a ser considerada como *elemento fundamental para o desenvolvimento da sociedade*”¹²⁸. “O documento que agora temos como lei, certamente, será decisivo no fortalecimento da cultura como eixo para o *desenvolvimento inteligente e democrático* de nossa cidade”, afirmou a secretária municipal de Cultura de Vitória (ES), Ana Laura Nahas¹²⁹.

O discurso contrário ao SNC, no que diz respeito à questão do financiamento, recorre ao significante “imposição”, que reverbera também como discurso antagônico ao de “democracia”. O prefeito de Piracicaba (MG) articula um tom crítico ao esperar que o Sistema funcione de maneira diferente do SUS e não obrigue o município a repassar verbas: “Queremos parceria e não *realocar* recursos. A atividade cultural da cidade é imensa e esperamos ser premiados com essa adesão”¹³⁰.

Na avaliação da CNM, o MinC atrela “o repasse de recursos somente àqueles que cumpriram as metas previstas no SNC, o que fere a *autonomia administrativa* dos Municípios”. Dessa forma, o “movimento municipalista propõe o acesso aos

¹²⁷ Disponível em <http://www.maceio.al.gov.br/fmac/noticias/projeto-que-cria-sistema-municipal-de-cultura-e-enviado-a-camara/>. Acessado em 04.ago.2015

¹²⁸ Disponível em <http://www.meleiro.sc.gov.br/noticias/index/ver/codNoticia/52306/codMapaItem/16572#.VVNqWxb7ohQ>. Acessado em 04.ago.2015

¹²⁹ Disponível em <http://www.vitoria.es.gov.br/noticia/sistema-municipal-de-cultura-amplia-participacao-popular-na-gestao-16323>. Acessado em 03.dez.2015

¹³⁰ Disponível em <http://m.jornaldepiracicaba.com.br/mobile/noticia.php?id=11858>. Acessado em 04.ago.2015.

recursos do Fundo Nacional de Cultura para o fortalecimento da cultura nos Municípios, independente da realização de metas ou da adoção de determinado projeto de governo”, de modo que “a adesão ao SNC não seja prerrogativa para o financiamento da cultura no país”¹³¹.

Para o secretário de Cultura de Pernambuco, Marcelo Canuto, o SNC precisa ser “aprofundado” e “maturado”. Pernambuco estaria fazendo a sua parte, “indo no mesmo ritmo da maioria dos estados, esperando a resolução do Governo Federal pra saber quanto é que vai ser de dinheiro (...) Política cultural não tem jeito, tem que ter orçamento.”¹³²

Por fim, e ainda segundo a CNM, o maior desafio dos municípios seria “apresentar alternativas ao *modelo imposto* pelo Minc, pois há um hiato entre o discurso oficial e a efetividade das políticas públicas de cultura do país”¹³³.

¹³¹ Disponível em [http://blogdbrito.blogspot.com.br/2014/05/divulgado-edital-do-fortalecimento-do.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+blogspot/xyoqh+\(Blog+do+Brito\)](http://blogdbrito.blogspot.com.br/2014/05/divulgado-edital-do-fortalecimento-do.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+blogspot/xyoqh+(Blog+do+Brito)). Acessado em 04.ago.2015

¹³² Disponível em <http://www.leijaja.com/cultura/2014/02/03/os-planos-de-marcelo-canuto-novo-gestor-da-secult-pe/>. Acessado em 04.ago.2015

¹³³ Disponível em <http://www.comanas.pe.gov.br/index.php/noticias/747-sistema-nacional-de-cultura-adesao-e-obtencao-de-recursos-e-um-desafio-a-ser-enfrentado-pelos-municipios>. Acessado em 04.ago.2015

CONCLUSÃO

A pesquisa procurou analisar o processo de criação e implantação do SNC pelo MinC, compreendendo o período que abrange os governos Lula (2003-2010) e o governo Dilma (2011-2014), reconhecendo o ineditismo deste instrumento de política pública no que se refere às políticas culturais brasileiras, bem como o seu papel estratégico para a institucionalização e transformação destas políticas em políticas de Estado.

Ao me deter sobre as gestões dos/as ministros/as Gilberto Gil, Juca Ferreira, Ana de Hollanda e Marta Suplicy, não estava interessado em avaliar o Sistema, mas, retomando o que afirmei na introdução, analisar nesse período de doze anos as estratégias práticas e discursivas acionadas pelos agentes envolvidos com este processo de institucionalização da cultura no âmbito do governo federal com desdobramentos nos estados e municípios.

Assim, o pressuposto estabelecido a partir da investigação exploratória de que houve disputas no interior do metacampo estatal, bem como nos campos político e, principalmente, cultural sobre o entendimento de como seria o SNC se mostrou consistente, tal como desenvolvido no primeiro capítulo, a partir da análise das tomadas de posição dos diversos agentes, bem como dos valores que se tornaram legítimos e os capitais acionados para legitimar estas posições e valores.

Apesar de sua importância para a política cultural defendida pelo governo petista, a implantação do Sistema passou por momentos críticos que colocou em xeque sua efetivação, em especial no início do segundo governo Lula, tendo em vista os antagonismos quanto ao entendimento sobre o SNC. Revelador, nesse sentido, é a diferença entre as trajetórias de dois dos principais agentes envolvidos nos períodos de maior dinamicidade do processo, ou seja, Márcio Meira e João Roberto Peixe.

O primeiro, tendo enfrentado fortes resistências internas, acaba sendo excluído da gestão, sem que tenha conseguido avançar na definição operacional do Sistema. O segundo, tendo encontrado um espaço mais favorável, consegue não apenas definir a arquitetura sistêmica, como lidera um amplo movimento de adesão dos entes federados a esta política. Como comprovam, por exemplo, a reestruturação da Secretaria de Articulação Institucional que passa a ter como foco a efetivação do SNC; o intenso processo de adesão ao Sistema que antecede a realização da III CNC; e a concretização, ainda que limitada, de transferência de recursos fundo a fundo por meio de edital.

O desenvolvimento da pesquisa, em especial as argumentações apresentadas no segundo capítulo a partir de uma análise arqueológica dos discursos constitutivos do SNC, demonstrou que a primeira hipótese é parcialmente válida, ou seja, se construiu um saber sobre o Sistema de modo a legitimá-lo minimamente no interior do MinC e a bancar a sua implementação, ainda que em movimentos de avanços e recuos.

No entanto, esse saber ainda se revela frágil, a despeito da sistematização apresentada no documento “Estruturação,

Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura”. O debate provocado por Frederico Barbosa da Silva, entre 2015 e 2016, com interlocutores estudiosos das políticas culturais no Brasil, entre eles Humberto Cunha, figura central, como visto, no estabelecimento desse saber, mostra como “sua estrutura [a do SNC] é disfuncional e objeto de ações que, embora bem intencionadas, são contraditórias conceitual e estrategicamente” (SILVA, 2017b, p. 44).

A segunda hipótese, por sua vez, se mostrou mais viável, pois se alcançou um razoável consenso em torno do SNC entre os gestores públicos estaduais e municipais e os agentes do campo cultural. A partir dos discursos analisados no terceiro capítulo, parece plausível afirmar que houve em torno do Sistema um processo de hegemonização, ou seja, de construção de uma ampla identidade social com essa política cultural, tendo o Ministério da Cultura como agente principal na articulação das diferentes posições de sujeito.

Havia, certamente, uma pré-disposição a tal consenso, posto que a criação de sistemas federativos de políticas públicas já tinha ocorrido em outros setores, não apenas na saúde com o SUS, mas também na educação, na assistência social, no meio ambiente etc. E no que se refere à participação da sociedade, esta também não é novidade, pois instrumentos de governança – entendida aqui como interação entre o poder público e a sociedade civil com intuito de garantir participação popular, controle, transparência e eficácia das políticas públicas (BOSCHI, 1999) – também vinham sendo implementados de forma crescente em outros campos, incluindo o cultural¹³⁴, desde a Constituição de 1988.

¹³⁴ São os casos, por exemplo, dos conselhos de cultura e da deliberação de recursos

Assim, a análise do *corpus* empírico permite afirmar que o SNC permaneceu como valor hegemônico no campo cultural até o último ano do governo Dilma, como revela a adesão aos valores que o Sistema reúne em torno de si: democracia, institucionalização e financiamento da cultura. Ou seja, o SNC conseguiu articular diversas demandas históricas do campo que tinham como seu contraponto o autoritarismo, a fragilidade institucional e a falta de recuso das políticas culturais.

A par da heterogeneidade dos agentes envolvidos e de seus discursos, o SNC mostrou-se capaz de articulá-los e atuar como uma síntese de quase todos eles. No entanto, entendendo que os significantes são vazios, possibilitando múltiplas articulações e lutas em torno de sentidos “particulares”, ficaram claros os limites dessa articulação a partir dos discursos antagônicos. Se tal antagonismo não se relevou em análise sobre o período anterior à III CNC, ele emerge em ano (2014) de disputas políticas mais amplas do que aquelas do campo cultural porém com incidências sobre elas.

Como observa Joanildo Burity, “a permanência ao longo do tempo de uma mobilização surgida em determinadas circunstâncias não é garantia de que se trate da mesma coisa, ou que produza os mesmos efeitos” (BURITY, 2014, p. 71). De fato, em 2014, se o SNC não é questionado em si, a sua metodologia é avaliada por alguns agentes como antidemocrática, sua implantação como pouco eficiente e os recursos como escassos ou mesmo inexistentes. Observa-se, se não uma crise da hegemonia em torno do Sistema, um conjunto de

para a cultura por meio do Orçamento Participativo ou de consultas *on-line*. A esse respeito ver, entre outros, BARBALHO (2012; 2010; 2009) e BARBALHO; UCHOA; CORDEIRO (2017).

discursos antagônicos que sinaliza fissuras, bem como os limites do processo hegemônico, o que aponta para a necessidade de se repactuar os seus sentidos. Uma tarefa propriamente política que a segunda gestão Dilma herdou e, como se sabe, não teve condições de enfrentar.

São sintomáticas, por exemplo, as dificuldades de atuação dos conselhos municipais de cultura, oriundas, em parte, do esvaziamento ocorrido em torno do SNC, já a partir do retorno de Juca Ferreira em 2015 como ministro de Dilma e intensificadas no governo Temer. Em pesquisa sobre os conselheiros de cultura da Baixada Fluminense, Marina Gonçalves e Janaína Simões (2016) constatam o distanciamento do MinC com os órgãos gestores da cultura a partir de 2015, o que dificultou a implantação do Sistema nesses municípios.

O ministro Juca apontava, no mínimo, para uma reformulação do caminho percorrido até então pelo SNC, como anunciou na conversa que teve com vários agentes culturais no dia de sua posse. Naquele momento, afirmou não ser um defensor do Sistema, pelo menos não no seu formato vigente. Na sua avaliação, tratava-se de um projeto mistificado, sem eficiência e burocrático, por ter se modelado a partir dos Sistemas Único de Saúde e de Educação, nos quais o Estado é provedor de serviços, o que não ocorreria na área cultural¹³⁵.

Certamente, o Sistema não está implantado e muito esforço político e institucional deverá ser dispendido para que, de fato, se torne uma política relativamente estável. E aqui entra o papel decisivo dos agentes culturais externos ao governo e de seus movimentos. Em outras palavras, a continuidade de

¹³⁵ Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=-Q4Uka42YB8>. Acessado em 04.fev.2015.

suas ações cabe, em grande parte, ao modo como a sociedade se apropriará, ou não, do SNC, em especial diante da mudança na conjuntura político-partidária que por 14 anos conduziu o poder executivo federal.

A questão que se coloca é se e como caminhará a implantação do Sistema nessa nova correlação de forças. Pesquisas em andamento – cito, por exemplo, a de Clarissa Semensato, no doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, sobre os Sistemas Municipais de Cultura no estado do Rio de Janeiro – apontam como, mesmo sem apoio do Governo Federal, a adesão e a implementação dos sistemas nos âmbitos estaduais e, principalmente, municipais continuam acontecendo, a despeito de toda a crise que marca a realidade nacional há alguns anos e agravada no governo Temer. Descobrir as razões que expliquem essa persistência é um dos desafios que se colocam para os pesquisadores/as e gestores/as das políticas culturais brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. O Mais Cultura e suas narrativas. In SILVA, Frederico Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo (org). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília : IPEA, 2011. p. 145-178.
- AMORIM, Simone. Cultura e participação social: as conferências de políticas no contexto dos sistemas de cultura. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS. **Anais...** Rio de Janeiro: Fund. Casa de Rui Barbosa, 2014.
- ARAGÃO, Ana Lúcia. **O direito de participação na vida cultural do Brasil no governo Lula**. (Dissertação). Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.
- ARAÚJO, Anarda Pinheiro; MARTIN, Natália Luiza Alves; CÂNDIDO, Nathalie Carvalho; OSÓRIO, Lícia Maria Teixeira. Sistema Nacional de Cultura (SNC): um reflexo da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS)? In: VI ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2011.
- ARAÚJO, Inês Lacerda. **Foucault e a crítica do sujeito**. Curitiba: UFPR, 2001.
- BARBALHO, Alexandre. “Acho que o que eu peguei foi uma coisa meio fora do normal”: mobilização e crise na gestão Ana de Hollanda. In: CALABRE, Lia; LIMA, Deborah Rebello (org.). **Políticas culturais: conjunturas e territorialidades**. Rio de Janeiro: Fund. Casa de Rui Barbosa, 2017a, p. 33-48.

- _____. O Vale-Cultura e o mundo do trabalho cultural. In: BARBALHO, Alexandre; ALVES, Elder; VIEIRA, Mariella Pitombo (org.). **Os trabalhadores da cultura no Brasil: criação, práticas e reconhecimento**. Salvador: UFBA, 2017b. p. 201-222.
- _____. **Democracia radical e pluralismo cultural**. Para ler Chantal Mouffe. São Paulo: Lumme, 2015a.
- _____. O segundo tempo da institucionalização: O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma. In: BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia; RUBIM, Albino (org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: UFBA, 2015b. p. 49-68.
- _____. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v. 2, 2014a, p.188-207.
- _____. Em busca da institucionalização: a adesão ao Sistema Nacional de Cultura. **Pragmatizes Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, n. 7, Niterói, 2014b, pp. 70-81.
- _____. Em busca da institucionalização nunca tida: a construção do Sistema Nacional de Cultura. In: II Congresso Mundial de Comunicação Ibero-americana–COMFIBERCOM. **Anais...** Braga: Universidade do Minho, 2014c.
- _____. Política cultural e Orçamento Participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 5, p. 156-169, 2012.
- _____. A política cultural segundo Celso Furtado. In: BARBALHO, A. *et al.* (org.). **Cultura e Desenvolvimento:**

Perspectivas políticas e econômicas. Salvador: UFBA, 2011, p. 107-128.

_____. Conselhos de cultura e democracia: desafios contemporâneos. In: RUBIM, Albino; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. (org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: UFBA, 2010, p. 237-254.

_____. O Orçamento Participativo e os dados da Munic Cultura 2006: o caso de Fortaleza. In: CALABRE, Lia (org.). **Políticas culturais: reflexões e ações**. São Paulo: Itaú Cultural, 2009, p. 91-104.

_____. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino. (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007, p. 37-60.

_____. **Relações entre Estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 1998.

BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013

BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia; RUBIM, Albino (org.). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: UFBA, 2015.

BARBALHO, Alexandre; HOLANDA, Jocastra. Estudos de política cultural no Brasil: um olhar desde o Enecult. In: RUBIM, Linda; VIEIRA, Mariella; SOUZA, Delmira de. (org.). **Enecult 10 anos**. Salvador: UFBA, 2014, p. 159-182.

_____; _____. O partido da cultura: política cultural no Ceará na Era Lula. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José

- Márcio; CALABRE, Lia (org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013, p. 115-130.
- BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino. (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2007.
- _____; _____. Política cultural y cultura política en el Brasil contemporáneo. In: ALCAYAGA, Mauricio Rojas. (org.). **La gestión cultural en 3D**. Debates, desafíos y disyuntivas. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2015. p. 261-282.
- _____; _____. COSTA, Leonardo. Formação em organização da cultura: a situação latino-americana. **Pragmatizes**, Niterói, ano 2, n. 2, 2012, p. 125-149.
- BARBALHO, Alexandre; UCHOA, Carolina; CORDEIRO, Marília. A cultura na plataforma *on-line* Dialoga Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 30, 2017, p. 26-41.
- BARROS, José Márcio; CUNHA, Hernandes. O processo e a metodologia de construção do Plano Estadual de Cultura do Acre. In: IX ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013.
- _____; MACHADO, F. B. O Acre e o Brasil: continuidades e singularidades nas políticas culturais. In: BARBALHO, Alexandre; BARROS, José Márcio; CALABRE, Lia (org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013, p. 43-74.
- BITTAR, Jorge (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços**. Reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2003.
- _____. **O modo petista de governar**. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

- BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, São Paulo, v. 42, n. 4, 1999.
- BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**. Políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Sesc, 2016.
- _____. **Romance de formação: FUNARTE e política cultural (1976-1990)**. Rio de Janeiro: Fund. Casa de Rui Barbosa, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **Sur l'État**. Paris: Seuil, 2012.
- _____. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- _____. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Seminário Internacional Sistemas de Cultura: Política e Gestão Cultural Descentralizada e Participativa**. Brasília: MinC; Rio de Janeiro: Fund. Casa de Rui Barbosa, 2016.
- _____. Universidade Federal de Santa Catarina. **Proposta metodológica para elaboração de Planos Estaduais de Cultura**. Florianópolis: UFSC, 2014.
- _____. Ministério da Cultura. **Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura**. Brasília: MinC, 2013a.

- _____. Ministério da Cultura. **III Conferência Nacional de Cultura: uma política de estado para a cultura.** Desafios do Sistema Nacional de Cultura. Texto-base. Brasília: MinC, 2013b.
- _____. Ministério da Cultura. **Como fazer um plano de cultura.** Brasília: MinC, 2013c.
- _____. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações,** 2011 – 2014. Brasília: MinC, 2012a.
- _____. Ministério da Cultura. **Guia de Orientações para os Municípios.** Sistema Nacional de Cultura. Perguntas e Respostas. Brasília: MinC, 2012b.
- _____. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2011a
- _____. Ministério da Cultura. **Metas do Plano Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2011b.
- _____. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2010.
- _____. Ministério da Cultura. **I Conferência Nacional de Cultura.** Relatório. Brasília: MinC, 2006a.
- _____. Ministério da Cultura. **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2006b.
- _____. Ministério da Cultura. **Protocolo de Intenções visando ao estabelecimento de condições institucionais para a implantação do Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2005.

- BURITY, Joanildo. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: MENDONÇA, Daniel; RODRIGUES, Léo (org). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso**. Em torno de Ernesto Laclau. Porto Alegre: PUCRS, 2014, p. 59-74.
- CABALLERO, Francisco Sierra. Política cultural y economía creativa en Brasil. Una perspectiva crítica de la cultura para el desarrollo local. **TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación)**, octubre 2014–enero 2015, pp. 1/10.
- CALABRE, Lia. Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. **PragMATIZES Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura**, ano 4, 2014, p. 109-129.
- _____. Planos de cultura e suas diversas dimensões territoriais. In: IX ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013.
- _____. **Políticas culturais no Brasil**. Dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CARVALHO, Cristina. A participação como recurso de poder. Relato e apreciação da vivência na II CNC. In: CARVALHO, C.; DOURADO, D.; GAMEIRO, R. (org). **Cultura e transformação**. Política e experiências culturais. Porto Alegre: Dacasa, 2013, p. 55-66.
- CARVALHO, Cristina; SILVA, Rosimeri; GUIMARÃES, Rodrigo. Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 7, no 4, artigo 10, Rio de Janeiro, Dez. 2009

- CARVALHO, Rosângela Tenório de. A qualidade social da educação básica no discurso do Ministério da Educação. **Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 18, 2012.
- CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault**. Um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. Uma opção radical e moderna: democracia cultural. In: RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2016, p. 55-80.
- _____. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1989.
- COCCO, G. **A crise do MinC no governo Dilma: levar a sério a questão do valor**. 2015. Disponível em <http://www.revistaglobalbrasil.com.br/?p=676>.
- CORREIA, Ana Maria Amorim. **Diversidade cultural no governo Lula: um olhar para a Secretaria de Identidade e Diversidade**. (Dissertação). Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.
- COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira; BUCCO, Guilherme Brandelli. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, Aug. 2017, p. 509-527.
- COSTA, Kátia Maria de Souza Costa; BARROS, José Márcio. Diversidade cultural e participação social na construção de planos municipais de cultura. **G&DR**, Taubaté, v. 12, n. 4 (número especial), dez/2016, p. 123-143.

- COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura**: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais. (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2012.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura**. Contribuição do debate. Fortaleza: UFC, 2010.
- _____. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- _____; MARTINS, Natália. O pretendido Sistema Nacional de Cultura (SNC) em contraste ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 4, n. 7, jul./dez. 2009, p. 185-204.
- _____; RIBEIRO, Sabrina. Federalismo brasileiro: significado para a cultura. In: BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (org.). **Federalismo e políticas culturais no Brasil**. Salvador: UFBA, 2013, p. 13-42.
- CURY, Cláudia Engler. **Políticas culturais no Brasil**: subsídios para lembrar construções de brasilidade. (Tese). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, 15, 2005, p.45-66.
- _____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 05, 2004, p. 139-164.

- DAVIS, Pedro Gondim. Planejar e participar: a área da cultura e processos de formação de Estado. **ANTHROPOLÓGICAS**, Ano 19, 26(2), 2015, p.81-104
- DELLAGNELO, Eloise. Projeto de apoio à elaboração de planos estaduais de cultura. A experiência na coordenação dos trabalhos desenvolvidos em 17 unidades da Federação. In: IX ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013.
- DE MATTIA, Clenia. A metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura fomenta a coprodução do bem público? **Políticas Culturais em Revista**, 1(7), 2014a, p. 100-118
- _____. **A experiência da governança pública na elaboração dos planos estaduais de cultura.** (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014b.
- DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. A estratégia cultural do Governo e a operacionalidade da Política Nacional de Cultura. In: **Novas frentes de promoção cultural.** Rio de Janeiro: Fund. Getúlio Vargas, 1977, p.41-60.
- DOMINGUES, João. **A diversidade atrofiada:** Políticas de regulação urbana e movimentos culturais insurgentes na cidade do Rio de Janeiro. (Tese). Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- ELIAS, N. **Introdução à sociologia.** Lisboa: Edições 70, 2008.

- FALCÃO, Joaquim. Política cultural e eleições. **Folha de São Paulo**, Ilustrada, 25.ago.2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2510200226.htm>. Acesso em 28.jun.2017. Acessado em 29.jun.2017
- FALLETI, Tulia G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964 – 1988. **Estudos de sociologia**, Araraquara, v.15, n.29, 2010, p.345-368.
- FERNANDES, Ricardo Oriá. A cultura no ordenamento constitucional brasileiro: impactos e perspectivas. In: ARAÚJO, José *et al* (org.). **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara Federal, 2008, p. 203-220.
- FERREIRA, Juca. Para a grandeza do país. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2010, p. 09-10.
- FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. **Seguridad, territorio, población**. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- _____. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, Jan./Abr. 2007, p. 136-150.
- GASPARI, Elio. Lula virtualizou a cultura. **Folha de São Paulo**, Ilustrada, 18.dez.2002. Disponível em <http://>

www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200233.htm.
Acessado em 29.jun.2017

- GENRO *et al* (org). **Desafios do governo local**: o modo pe-
tista de governar. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 1997.
- GIL, Gilberto. Cultura são todos os nossos gestos. In:
BRASIL. Ministério da Cultura. **I Conferência Nacional
de Cultura**: 2005/2006. Estado e sociedade construindo
políticas públicas de cultura. Brasília: MinC, 2007.
- _____; FERREIRA, Juca. **Cultura pela palavra**. Coletânea
de artigos, entrevistas e discursos dos Ministros da
Cultura 2003-2010. ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M.;
SIQUEIRA, M. (org). Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- _____; RISÉRIO, Antônio. **O poético e o político**. São
Paulo: Paz e Terra, 1988.
- GONÇALVES, Marina Teixeira Gonçalves; SIMÕES,
Janaína Machado. A articulação entre os conselhos de po-
líticas culturais dos municípios da Baixada Fluminense
e os elementos do Sistema Nacional de Cultura. In: IV
Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais. **Anais...**
Porto Alegre, 2016
- GUAPINDAIA, Aloysio; MEIRA, Márcio; LIMA; Roberto;
MEIRELES, Silvana. Diálogo pertinente. A participação
da sociedade na construção de uma política pública de
cultura. In: CALABRE, L. (org.). **Oficinas do Sistema
Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2006, p. 25-40
- HERNANDES, Leonardo. **Federalismo cultural**: a descen-
tralização das políticas públicas de cultura. (Monografia).
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.
Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

- HOLLANDA, Ana. Entrevista. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 10, n. 1, jan./jun. 2017, p. 324-371.
- _____. O pleno exercício dos direitos culturais. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2011 p. 13.
- HOWARTH, D.; STAVRAKASIS, Y. Introduction: discourse theory and political analysis. In: HOWARTH, D.; NORVAL, A.; STAVRAKASIS, Y. (org). **Discourse, theory and political analysis: identities, hegemonies and social change**. Manchester: Manchester University, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, 2006.
- KLERING, Luis; PORSSE, Melody. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. **Desenvolvimento em Questão**, ano 12, n. 25, jan./mar., 2014.
- KOOLHAAS, Rem. Niemeyer não respeitava Brasília. Entrevista. **Folha de São Paulo**, Ilustríssima, 04.jan.2015.
- KOWARICK, L.; SINGER, A. A experiência do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 35, março 1993 pp. 195-216.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía e estratégia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- LAVIGNE, Paula. A presença do Estado na cultura brasileira. **Folha de São Paulo**, Ilustrada, 25.out.2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2510200226.htm>. Acesso em 28.jun.2017.

- LIMA, Débora. O Conselho Nacional de Políticas Culturais como ponto de germinação do Sistema Nacional de Cultura. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. **Anais....** Rio de Janeiro: Fund. Casa de Rui Barbosa, 2013.
- LIMA, Roberto. Um leitura petista da agenda da gestão pública da cultura. In: RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2016, p. 37-54.
- _____. Apresentação. Oficinas do SNC. In: CALABRE, L. (org.). **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2006, p. 09-24.
- LOPES, R.; SANTOS, V. Economia, cultura e criatividade: tensões e contradições. 2011. **Carta Maior**. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17484.
- MAGALHÃES; Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org). **Governo e cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 1999.
- MAIA, Tatyana. **Os cardeais da cultura nacional: o Conselho Federal de Cultura na ditadura civil-militar (1967-1975)**. São Paulo: Itaú Rumos, 2012.
- MAMBERTI, Sérgio. Introdução. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília: MinC, 2011.
- MATA-MACHADO, Bernardo. A autonomia dos direitos culturais e o Sistema Nacional de Cultura. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, Institucionalização**

e Implementação do Sistema Nacional de Cultura.
Brasília: MinC, 2011.

MATOS, Fernanda; RANGELA, Maria Andrade;
MARQUES, Cristina. Sistemas municipais de cultura:
caminhos possíveis para o exercício dos direitos culturais?
**PragMATIZES–Revista Latino Americana de Estudos
em Cultura**, Niterói, Ano 4, número 7, setembro 2014,
p. 45-60.

MEIRA, Márcio. Gestão cultural no Brasil: uma leitura do
processo de construção democrática. In: RUBIM, Albino
(org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.**
São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2016, p. 17-36.

_____. Desafios para a cultura no Brasil. In: BRASIL.
Ministério da Cultura. **I Conferência Nacional de
Cultura: 2005/2006. Estado e sociedade construindo
políticas públicas de cultura.** Brasília: MinC, 2007a.

_____. Oficina de informações sobre a metodologia da I
CNC. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **I Conferência
Nacional de Cultura: 2005/2006. Estado e socieda-
de construindo políticas públicas de cultura.** Brasília:
MinC, 2007b. p. 91-93

_____. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Cultura.
I Conferência Nacional de Cultura. Relatório. Brasília:
MinC, 2006. p. 03.

_____; GAZZINELLI, Gustavo. Sistema Nacional de
Cultura. In: CALABRE, Lia (org.). **Oficinas do Sistema
Nacional de Cultura.** Brasília: MinC, 2006. p. 09-24.

MEIRELES, Silvana. Formar gestores para fortalecer o
Sistema. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação,**

Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura. Brasília: MinC, 2010. p. 11-12.

- MELLO, Hugo. **Formação em organização da cultura:** análise da experiência online do curso-piloto de formação de gestores culturais. (Dissertação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2014.
- MEMICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de sociologia**, Araraquara, v.15, n.29, 2010, p.369-396.
- MENDES, Helen Miranda. **O palco de Collor.** A precarização da política cultural no governo de Fernando Collor. Rio de Janeiro: Multifoco, 2015.
- MENDONÇA, Daniel; RODRIGUES, Léo. Em torno de Ernesto Laclau: pós-estruturalismo e teoria do discurso. In: MENDONÇA, Daniel; RODRIGUES, Léo (org). **Pós-estruturalismo e teoria do discurso.** Em torno de Ernesto Laclau. Porto Alegre: PUCRS, 2014, p.47-58.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. **Política cultural.** Barcelona: Gedisa, 2004.
- MOREIRA, Fayga. **Políticas culturais e comunicação no Brasil:** o DOC TV como estudo de caso sobre os desafios para promover diálogos interculturais. (Tese). Doutorado em Cultura e Sociedade. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2014.
- MOUFFE, Chantal. **Agonistics.** Thinking the world politically. Londres: Verso, 2013.

- _____. **The democratic paradox**. Londres: Verso, 2009.
- _____. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.
- OLIVEIRA, Danilo Júnior de. **Direitos culturais e políticas públicas: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura** (Tese). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José Amorim de; OLIVEIRA, Miguel de. **Desenvolvimento sustentável e Arranjos Produtivos Locais (APL)–uma análise a partir dos conceitos de inovação e cooperação**. Disponível em http://strabalho-egenero.cienciassociais.ufg.br/up/245/o/stg2006_11.pdf. Acessado em 22.abril.2015.
- OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos estudos.–CEBRAP**. 2006, n.74, p. 155-175.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **As bases do Plano Alternativo de Governo**. Síntese popular. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1989a.
- _____. **As bases do Plano Alternativo de Governo**. Sociedade. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1989b.
- _____. **Uma revolução democrática no Brasil**. Bases do programa de governo do Partidos dos Trabalhadores. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1994.
- _____. **Carta compromisso**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1998a.
- _____. **União do povo – Muda Brasil**. Diretrizes do Programa de Governo. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1998b.
- _____. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002a.

_____. **Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil.** São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002b.

_____. **A imaginação a serviço do Brasil:** Programa de políticas públicas de cultura. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002c.

PEIXE, João Roberto. Sistema Nacional de Cultura: um novo modelo de gestão cultural para o Brasil. In: RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.** São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2016, p. 221-246.

_____. Apresentação. O Sistema Nacional de Cultura alcança novo patamar. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Oficina de implementação de sistemas estaduais e municipais de cultura.** Brasília: MinC, 2013a.

_____. Os avanços e desafios do Sistema Nacional de Cultura. In: IX ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013b.

_____. A importância estratégica do Sistema Nacional de Cultura. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Guia de Orientações para os municípios.** Sistema Nacional de Cultura. Perguntas e Respostas. Brasília: MinC, 2012.

PEREIRA, Hamilton. Na vida o que vale é o espanto. In: RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.** São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2016, p.149-168.

_____. Cartografia da aventura interrompida (notas soltas de um militante sobre as atribulações da cultura nas administrações populares). In: BITTAR, J. (org.). **Governos**

- estaduais:** desafios e avanços. Reflexões e relatos de experiências peristas. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2003, p. 348-361.
- PONTES, Ipojuca. Depoimento. In: SILVA, Frederico; MIDLEJ, Suylan (org). **Políticas públicas culturais:** a voz dos gestores. Brasília: IPEA, 2011.
- REIS, Paula Félix dos. **Políticas culturais do Governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura.** (Dissertação). Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- RIBEIRO, Carlos Eduardo. Foucault-arqueólogo: um experimentalista do saber. **Educ. Tem. Dig.**, Campinas, v.12, n.1, jul./dez. 2010, p.1-24.
- RODRIGUES, Amanda *et al.* Desafios de elaborar um plano estadual da cultura: metodologia e experiências no Ceará 2012 -2013. **Políticas Culturais em Revista**, 1(7), 2014, p. 36-50.
- RUBIM, Albino. Introdução. In: RUBIM, Albino. (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.** São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2016, p. 07-17.
- _____. **As Políticas Culturais e o Governo Lula.** São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2011.
- _____. (org.). **Políticas Culturais no Governo Lula.** Salvador: UFBA, 2010.
- SANCHES, Pedro. Músico pode relativizar o furor centrista da tropicália. **Folha de São Paulo**, Ilustrada, 19.12.2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1912200223.htm>. Acessado em 29.jun.2017.

- SANTOS, Ângelo. Depoimento. In: SILVA, Frederico; MIDDLEJ, Suylan (org). **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.
- SANTOS, Marcelo. Políticas culturais e a diagramação do seu campo de pesquisa: explorações cientométricas sobre o processo de especialização acadêmica nas Ciências Humanas. **Parc. Estrat.**, Brasília, v. 22, n. 45, jul-dez, 2017, p. 155-172.
- SCOTT, James. **A dominação e a arte da resistência**. Discursos ocultos. Lisboa: Letra Livre, 2013.
- SILVA, Frederico Barbosa da. Sistema Nacional de Cultura. **Financiamento cultural no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2017a.
- _____. Sistema Nacional de Cultura. In: CUNHA FILHO, Humberto (org). **Diálogos culturais em rede: inquietações teóricas e práticas**. Fortaleza: IBDCult, 2017b.
- _____. O Ministério da Cultura do governo Luiz Inácio Lula da Silva: um primeiro balanço. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **I Conferência Nacional de Cultura: 2005/2006**. Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Brasília: MinC, 2007, p. 57-84.
- _____. **Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: IPEA, 2005.
- _____; ABREU, Luiz Eduardo. Introdução. In:_____; _____. **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: IPEA, 2011, p. 09-16.
- _____; SÁ, Juliana. Cultura. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, v. 24. Brasília: IPEA, 2016.

- SOARES FILHO, Sidney; PONTES, Marcelo. Cultura e federalismo na trajetória constitucional brasileira. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 12, n. 2 / 2017, p. 517-544.
- SOUZA, Ana. Sistema Municipal de Cultura e gestão compartilhada: o caso de São Gonçalo–RJ. In: IX ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2013.
- SUPLICY, Marta. Cultura é cidadania e direito. **Folha de São Paulo**, Opinião, 8.set.2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia0/184561-cultura-e-cidadania-e-direito.shtml>
- _____. Nasce a política de Estado da Cultura no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Cultura. **Guia de Orientações para os Municípios. Sistema Nacional de Cultura.** Perguntas e Respostas. Brasília: MinC, 2012.
- TELES FILHO, Eliardo. A criatividade normativa das políticas públicas: entre a mobilização e a estabilidade. In SILVA, Frederico Barbosa da; ABREU, Luiz Eduardo (org). **As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.** Brasília: IPEA, 2011, p. 77-98.
- VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura.** Direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.
- VELOSO, Caetano. **Verdade tropical.** São Paulo: Cia das Letras, 1997.
- VIEIRA, M. P.; NASCIMENTO, L. . Entre discursos e práticas: a conformação de uma elite intelectual sobre polí-

- ticas culturais no Brasil. In: XX Seminário do Grupo de Pesquisa Cultura, Memória e Desenvolvimento. **Anais...** Brasília: Grupo de Pesquisa CMD, 2016. p. 291-308.
- VIEIRA, M. *et al.* O perfil dos estudos sobre políticas culturais a partir do Enecult. In: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura–XII ENECULT. **Anais...** Salvador: UFBA, 2016.
- ZIMBRÃO, Adélia. Conferências Nacionais de Cultura e seus desdobramentos em políticas públicas. In: IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS. **Anais...** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013a.
- _____. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. **Revista do Serviço Público**, Brasília 64 (1), jan/mar 2013b, p. 31-58.

ESPAÇO PARA ANOTAÇÕES DO/A LEITOR/A:





