



DOSSIÊ POLÍTICAS CULTURAIS: PROJETOS, ATORES E CIRCUITOS

Políticas culturais, disputas políticas e o desenvolvimento do campo cultural no Brasil

Cultural policies, political disputes and the development of the cultural field in Brazil

Políticas culturales, disputas políticas y desarrollo del campo cultural en Brasil

Renata Rocha¹

orcid.org/0000-0001-9968-012X
renatatrocha@ufba.br

Recebido em: 09 ago. 2021.

Aprovado em: 27 dez. 2021.

Publicado em: 16 maio 2022.

Resumo: Este artigo retoma a trajetória das políticas culturais no Brasil desde suas configurações iniciais até o momento atual. Adota-se como ponto de partida uma breve discussão sobre a delimitação do conceito de políticas culturais, cujos aspectos distintivos representam relevantes pressupostos teórico-metodológicos para o percurso proposto. Além dessa discussão conceitual, e de uma ampla revisão de literatura, a análise documental também é acionada como recurso para ilustrar o papel decisivo da atividade interpretativa dos protagonistas das políticas por meio de discursos, documentos oficiais, entrevistas, cartas e outras fontes primárias. Diante da relevância do papel do Estado, o itinerário esboçado enfatiza as políticas públicas para a cultura, mas sem perder de vista suas necessárias interações com o mercado de bens simbólicos no país ao longo dos anos.

Palavras-chave: Política cultural. Cultura brasileira. Políticas públicas. Indústrias culturais.

Abstract: This article follows the trajectory of cultural policies in Brazil from its initial configurations to the present moment. The starting point is a brief discussion on the delimitation of the concept of cultural policies, whose distinctive aspects represent relevant theoretical-methodological assumptions for the proposed path. In addition to this conceptual discussion, and an extensive literature review, document analysis is used as a resource, in order to exemplify the decisive role of the interpretive activity of policy protagonists through speeches, official documents, interviews, letters and other primary sources. Given the relevance of the role of the State, the outlined itinerary emphasizes public policies for culture, without losing sight of their necessary interactions with the market of symbolic goods in the country over the years.

Keywords: Cultural policy. Brazilian culture. Public policies. Cultural industries.

Resumen: Este artículo retoma la trayectoria de las políticas culturales en Brasil desde sus configuraciones iniciales hasta el momento actual. El punto de partida es una breve discusión sobre la delimitación del concepto de políticas culturales, cuyos aspectos distintivos representan supuestos teórico-metodológicos relevantes para el camino propuesto. Además de esta discusión conceptual, y de una amplia revisión de literatura, el análisis documental plantea como recurso, con el fin de ilustrar el papel decisivo de la actividad interpretativa de los protagonistas de las políticas a través de discursos, documentos oficiales, entrevistas, cartas y otras fuentes primarias. Dada la relevancia del rol del Estado para el tema, el itinerario esbozado enfatiza las políticas públicas para la cultura, sin dejar a según plan sus necesarias interacciones con el mercado de bienes simbólicos en el país a lo largo de los años.

Palabras clave: Política cultural. Cultura brasileña. Políticas públicas. Industrias culturales.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil.

Pontos de partida

O percurso que ora se inicia possui como principal propósito apresentar um breve panorama histórico sobre as políticas culturais no Brasil, considerando contextos, alicerces e processos que as conformam. Buscaremos dar maior ênfase aos processos de transições político-sociais, de transformações do campo cultural e expansão do mercado de bens culturais. Para tanto, sem quaisquer pretensões de esgotar tais questões, faz-se necessário abordar temas e discussões que dizem respeito a distintas áreas de conhecimento e estabelecer uma articulação densa entre elas.

Adotamos como ponto de partida, portanto, a explicitação de alguns pressupostos teórico conceituais adotados para a reflexão sobre as políticas culturais, uma vez que, como afirma Ana Maria Ochoa Gautier (2003), a dispersão de sentidos é uma característica intrínseca ao próprio campo na atualidade. São diversas as causas de tal configuração, dentre as quais destacamos a predominância de estudos empíricos sobre intervenções e práticas, bem como o fato de que tais olhares são oriundos de campos diversificados do conhecimento, contribuindo para a fragmentação e o insulamento da produção teórica sobre o tema.

A profusão de estudos sobre experimentos de políticas culturais específicos, primeira característica assinalada, tem como relevante consequência a escassez de textos com abordagens históricas mais abrangentes. Nesse sentido, verifica-se uma frequente oscilação entre lacunas e momentos bastante contemplados. Dentre as exceções, podemos destacar estudos panorâmicos empreendidos por Renato Ortiz (1988), Márcio Souza (2000), Lia Calabre (2009), Albino Rubim (2007) e, mais recentemente, Caio Gonçalves Dias (2021), que enfatizam aspectos distintos sobre o desenvolvimento do campo cultural no Brasil ao longo dos anos.

Quanto à segunda característica, a partir do século XXI, em especial, a política cultural é investigada nas áreas de sociologia, antropologia, história, arquitetura e nos diversos campos de

formação das artes, como no teatro, nas artes visuais e na dança (CALABRE, 2014). A esse respeito Alexandre Barbalho (2005, p. 35) ressalta que

[...] os significados e as lógicas sociais que guiam, ou pretendem guiar, uma determinada política cultural podem sim e devem ser objeto de pesquisas e reflexões científicas segundo o local de onde se observa (um olhar histórico, ou antropológico, ou sociológico...). Ou na confluência de áreas que, diga-se de passagem, é o olhar privilegiado, para não dizer mais adequado, para esse tipo de estudo, já que o objeto transcende as delimitações acadêmicas tradicionais.

Desse modo, a pulverização disciplinar, ainda que benéfica quanto a diversos aspectos, pode representar um obstáculo na adoção de sentidos, conceitos e terminologias comuns, tão caros ao desenvolvimento teórico e ao reconhecimento de um domínio científico. Por esse motivo, nos dedicamos a explicitar a definição de políticas culturais ora acionada.

Em um trabalho anterior (ROCHA, 2016), nos debruçamos sobre as diversas noções formuladas no âmbito latino-americano, discutindo seus contextos e pressupostos teóricos. Para a reflexão em curso, propomos a adoção de um conceito de política cultural abrangente, ultrapassando a ação meramente estatal, e que, ao mesmo tempo, alcance uma dimensão mais institucionalizada do campo simbólico. Sob tal perspectiva, se faz necessário reafirmar que a adoção de uma perspectiva antropológica da cultura implica o risco de ampliar este conceito ao seu extremo, tornando-o pouco operacional, inclusive no sentido de orientar uma proposta de política efetiva, conforme já assinalado por Botelho (2001a) e Rubim (2008).

Desse modo, as políticas culturais consistem em um:

[...] conjunto de intervenções realizadas pelo estado, pelas instituições civis e pelos grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social (GARCIA CANCLINI, 2019, p. 56).

García Canclini ressalta, ainda, que para "extra-

polar os tratamentos meramente descritivos ou burocráticos da política cultural, o debate sobre as concepções e modelos que a organizam deve ser enfrentado" (2019, p. 57). Nesse sentido, toma relevo para a interpretação proposta a identificação dos conflitos entre práticas e significados culturais, ou seja, o que Ana Maria Ochoa denomina o político do cultural (2003).

Tais reflexões nos permitem considerar como intrínsecos à conformação de uma política cultural os seguintes elementos: a) a mobilização do simbólico por meio do circuito organizado da cultura; b) a pluralidade de atores e campos de enunciação a partir dos quais se desenha, discute e implementa as políticas; c) a existência de intervenções intencionais, sistemáticas e qualificadas; d) a compreensão da cultura como direito; e e) a promoção de articulações entre cultura e desenvolvimento, contemplando, não apenas aquela como dimensão constitutiva deste, mas a necessidade de iniciativas que incidam no desenvolvimento do campo simbólico de forma mais ampla (ROCHA, 2016). Significa dizer que o momento inaugural das políticas culturais no país se dá apenas a partir da identificação, em maior ou menor grau, de tais aspectos. Tal opção coaduna com o marco proposto por importantes teóricos brasileiros do campo, a exemplo de Lia Calabre (2009) e Albino Rubim (2007).

Por fim, cabe asseverar que embora o poder público não se configure como única possibilidade de promoção das políticas culturais, sua atuação é de grande relevância, especialmente, pela capacidade de normatizar, regulamentar e fiscalizar, contribuindo para a solidez e a permanência das intervenções no âmbito da cultura. Sob tal perspectiva salientamos, conforme propunha Bourdieu (2001), que o Estado² não é uma realidade definida, delimitada e unitária que se mantém em uma relação de exterioridade com forças externas claramente identificáveis. Trata-se

de um conjunto de campos administrativos ou burocráticos dentro dos quais agentes diversos e categorias de agentes – governamentais e não governamentais – lutam pelo poder de governar por meio de legislações, regulamentos, medidas administrativas (subsídios, licenças, restrições etc.), em suma, tudo o que é colocado sob a rubrica de políticas de Estado.

É, portanto, a partir dos pressupostos teórico-metodológicos explicitados que propomos abordar a trajetória das políticas culturais no Brasil. Por seu caráter abrangente, o percurso ao qual nos ateremos a seguir certamente redundará em algumas lacunas, generalizações e simplificações.

Das interdições aos primeiros experimentos de políticas culturais pelo estado

Uma análise acerca da realidade brasileira que considere aspectos inerentes ao âmbito cultural, em especial a partir de uma perspectiva histórica, não pode desconsiderar seu passado colonial e as consequências advindas desse processo histórico. "Uma das realizações da razão imperial foi a de afirmar-se como uma identidade superior ao construir construtos inferiores (raciais, nacionais, religiosos, sexuais, de gênero), e de expeli-los para fora da esfera normativa do 'real'" (MIGNOLO, 2008, p. 291). Desse modo, além da absoluta dependência cultural e, obviamente, econômica em relação à metrópole, a colonização portuguesa resulta em uma brutal exclusão socioeconômica, política e cultural.

Ao longo período que vai desde as primeiras formações societárias autóctones, passando pela chegada dos portugueses, até o surgimento das políticas culturais no Brasil – cujo marco inaugural, assinalado por autores como Lia Calabre³ (2009) e Albino Rubim (2007, 2012), é a década de 1930 – pode ser reputada a carência de registros

² Para o desenvolvimento de sua teoria, Bourdieu toma como base o marxismo, que interpreta o Estado como uma arena na qual se confrontam interesses e objetivos diversos e opostos, e elementos da tradição weberiana, cuja concepção do Estado como instrumento político de dominação evidencia como importantes aspectos para a reflexão: o sentido que os atores atribuem a seus comportamentos, a forma como se orientam e entrelaçam suas ações em uma luta constante para a afirmação das reivindicações conflitantes (MICELI, 2011).

³ Cabe ressaltar que Lia Calabre (2009) propõe, mais especificamente, uma análise das políticas públicas de cultura.

documentais, bem como as dificuldades, interdições e existência de algumas ações pontuais e desarticuladas.

A partir da colonização, três momentos se destacam: a chegada da família real ao Brasil, em 1808, que tem como consequência a abertura dos portos e a criação das primeiras instituições culturais e educacionais do país; o reinado de dom Pedro II, em que o surgimento de entidades e o apoio arbitrário a artistas derivam das primeiras tentativas, mesmo limitadas, de definição de uma identidade nacional; e, iniciado o século XX, o movimento modernista, que, para além de sua relevância estética, persegue, de maneira acentuada e abrangente, o desenvolvimento de um projeto cultural para o país.

A oligárquica república brasileira dos finais do século XIX até os anos 1930 também não teve condições de forjar um cenário propício para o surgimento das políticas culturais nacionais. Apenas foram realizadas ações culturais pontuais, grande parte empreendida pelos artistas e intelectuais, ainda em busca de uma definição da identidade nacional.

É, portanto, durante os anos 1930 que o Brasil inicia um período de reconfiguração, modernizando-se em diferentes setores, com o aumento gradativo da urbanização, a expansão da classe operária e das camadas médias, o crescimento populacional e o desenvolvimento dos setores secundário e terciário em detrimento do agrário. As transformações implicaram uma melhoria significativa dos indicadores sociais, como a queda da taxa de analfabetismo e o aumento da expectativa de vida.

Por outro lado, apesar dos investimentos de centralização e de burocratização do Estado, a partir da Revolução de 1930 e de forma mais efetiva na ditadura estadonovista, imposta por Getúlio Vargas, Renato Ortiz assevera que não houve "uma ruptura radical da ordem social" (1988, p. 50), mas sim um redimensionamento do poder político entre as elites oligárquicas e as elites urbanas ascendentes. No âmbito da cultura, "devido à fragilidade do capitalismo existente [...] uma dimensão do mercado de bens simbólicos

não consegue se expressar plenamente" (ORTIZ, 1988, p. 27).

É em meio a esse contexto que o renomado escritor Mário de Andrade, que também era crítico de arte, musicólogo e folclorista, assume a gestão do recém-criado Departamento de Cultura e Recreação da cidade de São Paulo, entre 1935 e 1938, deslocando suas ambições artísticas para o plano da ação pública. Elaboradas pela intelectualidade paulistana, e postas em prática pelo prefeito Fábio Prado, as ações empreendidas – como cursos de etnografia, envio de missões de pesquisas "folclóricas" ao Norte e ao Nordeste, atividades musicais, como concertos e discoteca, bibliotecas públicas e bibliotecas móveis e parque infantil – são marcadas pela visão de que o Brasil precisava instituir-se como nação por meio da busca e da produção da cultura nacional e do reconhecimento das singularidades brasileiras, não como síntese, mas como diversidade (BARBATO JR., 2003).

Em 1937, Mário de Andrade escreve a Paulo Duarte uma carta "de alta importância pois revela toda a nossa orientação cultural de então" (DUARTE, 1971, p. 150). No texto, o escritor assevera que,

Num país como o nosso, em que a cultura infelizmente ainda não é uma necessidade quotidiana de ser, está se aguçando com violência dolorosa o contraste entre uma pequena elite que realmente se cultiva e um povo abichornado em seu rude corpo. Há que forçar um maior entendimento mútuo, um maior nivelamento geral de cultura que, sem destruir a elite, a torne mais acessível a todos, e em consequência lhe dê uma validade verdadeiramente funcional. Está claro, pois, que o nivelamento não pode consistir em cortar o tope ensolarado das elites, mas em provocar, por atividade para erguimento das partes que estão nas sombras, pondo-as em condição de receber mais luz. Tarefa que compete aos governos (DUARTE, 1971, p. 152-153).

O excerto corrobora a compreensão, então inovadora, de que a cultura é uma necessidade básica e, ao mesmo tempo, explicita uma perspectiva de atuação iluminista, hierarquizante e elitista. Enfatiza-se aqui, portanto, o caráter arrojado da perspectiva de Mário de Andrade sobre o tema e, ao mesmo tempo, algumas das limitações em sua formulação.

Após o golpe do Estado Novo, em 1937, Mário de Andrade coloca o cargo à disposição no ano seguinte, pondo fim à curta e rica experiência do departamento. Em que pesem as limitações na consecução dos objetivos, por motivos diversos, trata-se de uma das maiores iniciativas no campo da prática cultural brasileira, pela sistematicidade e abrangência de suas formulações, ações e repercussões.

No âmbito federal, a inauguração das políticas culturais no Brasil possui como marco a implantação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930, em especial, com a presença de Gustavo Capanema à frente desse ministério, de 1934 até 1945.

Se a tarefa educativa visava, mais do que a transmissão de conhecimentos, à formação de mentalidades, era natural que as atividades do ministério se ramificassem por muitas outras esferas, além da simples reforma do sistema escolar. Era necessário desenvolver a alta cultura do país, sua arte, sua música, suas letras; era necessário ter uma ação sobre os jovens e sobre as mulheres que garantisse o compromisso dos primeiros com os valores da nação que se construía, e o lugar das segundas na preservação de suas instituições básicas; era preciso, finalmente, impedir que a nacionalidade, ainda em fase tão incipiente de construção, fosse ameaçada por agentes abertos ou ocultos de outras culturas, outras ideologias e nações. Como sempre, estas ações do Ministério da Educação não se dariam no vazio, mas encontrariam outros setores, movimentos e tendências com as quais seria necessário compor, transigir, ou enfrentar (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 97).

Com esse propósito, foram desenvolvidas formulações, práticas, legislações e instituições de forma inaugural, apesar de sua face repressiva e censora, principalmente, a partir de 1937. É nesse momento, por exemplo, a tentativa de normatizar a atuação em setores como o cinema, a radiodifusão, as artes e as profissões culturais. Entre os órgãos criados, merecem destaque o Instituto Nacional de Cinema Educativo e o Serviço de Radiodifusão Educativa, ambos em 1936, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan)⁴ e o Conselho Nacional de

Cultura, em 1938.

Um órgão bastante representativo desse período é o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado por decreto presidencial em dezembro de 1939, com o objetivo de difundir a ideologia do Estado Novo nas camadas populares. O DIP, por sua capacidade ímpar de articular censura e iniciativa, ao reprimir e cooptar o meio cultural, intelectuais, artistas e criadores, acabou se transformando em uma espécie de "superministério" (ROCHA, 2014).

Transições pelo alto e a conformação das indústrias culturais

A forte relação entre governos autoritários e políticas culturais, inaugurada pelo governo Vargas e retomada, conforme veremos, na ditadura militar, marca "de modo substantivo e problemático a história brasileira das políticas culturais nacionais" (RUBIM, 2007, p. 18). Carlos Nelson Coutinho salienta que os mais importantes processos de transformação econômica e social atravessados pelo país se processaram por meio da conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, a partir de reformas conservadoras e sem participação popular. Assim,

A tendência objetiva da transformação social no Brasil a se realizar por meio da "conciliação pelo alto" marca de vários modos o conteúdo da cultura brasileira. Antes de mais nada, surgem entre nós manifestações explícitas da ideologia "prussiana", que – em nome de uma visão abertamente elitista e autoritária – defendem a exclusão das massas populares de qualquer participação ativa nas grandes decisões nacionais (COUTINHO, 2011, p. 50).

No campo cultural tal processo se caracteriza pela cooptação pelo Estado de intelectuais das elites e das camadas médias, pelo "intimismo à sombra do poder" (COUTINHO, 2011, p. 48), e pela prevalência de uma cultura "ornamental" (COUTINHO, 2011, p. 47), que resultam em uma tendência ao ascetismo e à adoção de perspectivas moderadas. Já os intelectuais não cooptados

⁴ O Sphan foi uma instituição emblemática da política cultural no país até o final dos anos 1960 e o início da década seguinte, por sua atuação abrangente e sua singular permanência.

ou oriundos das (ou ligados às) classes populares são excluídos e marginalizados.

Por outro lado, as "revoluções pelo alto" também permitem relativizar marcos históricos e assinalar seu caráter arbitrário. Ao fim do Estado Novo, por exemplo,

Parece haver certo consenso a respeito de que as novas condições institucionais, inauguradas em 1946, procederam apenas ao "enquadramento" democrático da estrutura técnico-administrativa estatal não operando uma ruptura no movimento de concentração e centralização desencadeado com a Revolução de 30 e acentuado sob o regime autoritário estadonovista. Até certo ponto, isso é uma verdade (DRAIBE, 1985 apud SIMIS, 1996, p. 136).

Cabe salientar, porém, que no curto período democrático que vai de 1945 a 1964 verifica-se um verdadeiro hiato de iniciativas governamentais para a cultura, com exceção da atuação do Sphan. O grande desenvolvimento que acontece no período, em quase todas as áreas do campo, não tem correspondência com ações do governo federal, enquanto os demais agentes culturais empreendem ações com fortes repercussões. Renato Ortiz assinala que a amplitude e a variedade das manifestações empreendidas no período podem ser interpretadas a partir da formação de um público consumidor de arte e cultura, demonstrando "o potencial de expansão de atividades como o teatro, o cinema, a música, e até mesmo a televisão" (1988, p. 102).

Assim, surgem diversos empreendimentos de cunho mercadológico e/ou financiados pela burguesia empresarial, em especial a paulista. São exemplos a ampliação do mercado editorial e jornalístico; o surgimento (e a derrocada) das indústrias cinematográficas, como as cariocas Cinédia e Atlântida e as paulistas Vera Cruz, Multifilmes e Maristela; a criação do Teatro Brasileiro de Comédia; a concepção do Museu de Arte de São Paulo (Masp) e do Museu de Arte Moderna (MAM); e a inauguração da televisão, ainda que de maneira prematura e improvisada, pelo empresário Assis Chateaubriand.

Por outro lado, movimentos sociais e artísticos agitam a juventude, com destaque para a universitária. Ortiz (1988) assinala a recorrente utilização

do adjetivo "novo" nos movimentos estéticos, como cinema novo, arquitetura nova, teatro novo e bossa nova. Os Centros Populares de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes, são instalados no Rio de Janeiro e em outras cidades. Já o Movimento de Cultura Popular de Pernambuco, desencadeado pelos governos municipal e estadual de Miguel Arraes e capitaneados por Paulo Freire, com seu método pedagógico que conjuga educação e cultura, se expande para outros estados.

Cabe ressaltar, ainda, o caráter coletivo de tais iniciativas, mesmo as de perfil mais empresarial. No que tange à institucionalização e continuidade, via de regra, os empreendimentos mercadológicos, com exceção do setor de produção cinematográfica (SIMIS, 1996), se estabelecem com relativo sucesso, enquanto os movimentos estéticos, políticos e sociais são interrompidos pelo golpe civil-militar de 1964.

De fato, o golpe representa um ponto de inflexão para as transformações estruturais pelas quais a sociedade brasileira passa na década de 1960 e 1970, com destaque para a consolidação de um mercado de bens simbólicos. A expansão das atividades culturais, porém, se dá por meio do controle estrito das manifestações contrárias ao pensamento autoritário. Rubim (2007) divide o período em três momentos.

O primeiro, que vai de 1964 a 1968, se caracteriza pela repressão seletiva e por uma "floração tardia" (SCHWARZ, 1978) de movimentos culturais, com audiência restrita às classes médias. Apesar da repressão e da censura, ainda não sistemáticas, verifica-se a realização de manifestações políticas contra o regime e a permanência e o desenvolvimento de iniciativas como o Cinema Novo e a Tropicália. Apoiada por diversas medidas implementadas pela ditadura, seja no âmbito regulatório seja no estímulo ao desenvolvimento tecnológico, a televisão comercial se consolida como indústria. Em 1966 é criado o Instituto Nacional de Cinema (INC), que exercerá nos seus dez anos de atividade uma importante atividade de regulamentação e fiscalização, além da participação direta da produção de filmes.

No segundo momento, entre 1968 e 1974, se dá o recrudescimento do regime militar, com a ampliação das prisões, torturas e assassinatos, estimulada pela promulgação do Ato Institucional no 5 (AI-5), com consequências diretas na cultura. A política cultural centra-se em dois aspectos: a concretização da Doutrina de Segurança Nacional e a censura sistemática dos meios de comunicação. Em relação aos movimentos artísticos, a época é de "vazio cultural", apenas contrariado pelo surgimento de estéticas marginais. Por outro lado, a cultura midiática – marcada pela sofisticação técnica, pela concentração regional e pela reprodução da ideologia oficial – impõe-se ao país de maneira crescente (RUBIM, 2007). Seu maior símbolo é a Rede Globo e o seu *Jornal Nacional*, criado em 1969.

Com a relativa derrota do regime nas eleições de 1974, abre-se o terceiro e último momento, caracterizado pela "distensão lenta e gradual", nas palavras do general Geisel, e pela "abertura", com general Figueiredo. A violência diminui, ao passo que o Estado investe na criação de iniciativas e instituições culturais como forma de cooptar os profissionais da cultura (ORTIZ, 1988). Lia Calabre destaca o relevante papel desempenhado pelo político e militar Ney Braga, que assume o Ministério da Educação também em 1974.

Reiteradamente, nos discursos, palestras, conferências e documentos produzidos durante a gestão do ministro Ney Braga é ressaltada a importância da construção de uma política cultural. Tal procedimento, segundo Braga (1975:45), não significa "uma intervenção na atividade cultural espontânea ou a sua orientação segundo formulações ideológicas violentadoras da liberdade criadora que a atividade cultural supõe" (CALABRE, 2009, p. 80-81).

Pela primeira vez, em 1975, o país terá um Plano Nacional de Cultura. Também são criadas, no período, a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e o Centro Nacional de Referência Cultural, em 1975, e o Conselho Nacional de Cinema (Concine), no ano seguinte. A Empresa Brasileira de Filmes

(Embrafilme), instituída em 1969, é reformada em 1975 e passa a participar diretamente como produtora e distribuidora de filmes nacionais. A adoção de medidas protecionistas e a atuação em todos os elos da cadeia audiovisual resulta em uma expressiva participação do cinema nacional no mercado brasileiro⁵ que, como em todo o mundo, é dominado pelo cinema hollywoodiano.

Entre o estado e o mercado: instabilidades e paradoxos da política cultural

O período da transição democrática, que vai de 1985, quando José Sarney torna-se presidente⁶ do Brasil, até a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995, é um momento privilegiado para a conformação do atual sistema de fomento à cultura no Brasil. Delineiam-se, já nos primeiros anos, o estímulo a uma maior atuação da iniciativa privada no campo cultural.

Tal processo não pode ser dissociado da crise econômica internacional de meados da década de 1970 e do contexto de consolidação do pensamento econômico neoliberal, que preconiza adoção de medidas de reorganização do modelo de acumulação, eliminação de áreas ineficientes de capital e busca por uma recuperação da taxa de lucro pela concentração da produção e sua adaptação ao capital financeiro transnacional (GARCÍA CANCLINI, 2019). Não é coincidência, portanto, que o mecanismo de incentivo fiscal à cultura tenha sido inaugurado e disseminado no Brasil em 1986, com a criação da Lei no 7.505, a Lei Sarney, que permitia o abatimento de um percentual do Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas que destinam recursos para instituições culturais por meio de doações, patrocínios e investimentos.

Paradoxalmente, o período também pode ser caracterizado pela ampliação da atuação estatal. A forte pressão do setor cultural impulsiona a criação de um Ministério da Cultura em 1985, ainda

⁵ Um grande marco é o filme *Dona Flor e Seus Dois Maridos* (1976), de Bruno Barreto, que alcançou 10 milhões de espectadores no Brasil, marca ultrapassada apenas em 2010 por *Tropa de Elite 2*.

⁶ Com a morte de Tancredo Neves, presidente eleito indiretamente em 1984, José Sarney, seu vice, assume a Presidência da República no ano seguinte.

que sua ação resulte extremamente fragilizada e inconstante. Uma das mais destacadas instâncias de mobilização para a criação do órgão foi, sem dúvida, o Fórum de Secretários Estaduais de Cultura (BOTELHO, 2001b), que toma corpo no bojo do movimento das primeiras eleições diretas para governos estaduais pós-golpe, em 1982, e da criação de suas secretarias de cultura. No âmbito municipal, ocorre um processo semelhante, em especial nas capitais, cujos pleitos são realizados em 1985. Desse modo, união, estados e municípios passaram a alocar recursos em iniciativas culturais, por meio de ações diretas ou indiretas.

Após as breves passagens de José Aparecido de Oliveira e Aluísio Pimenta, o economista Celso Furtado assume a pasta de fevereiro de 1986 a julho de 1988. No texto "A ação do Ministério da Cultura", escrito em fins de 1987, Furtado apresenta um balanço de sua gestão, cujos objetivos podem ser sintetizados em quatro diretrizes: a preservação e o desenvolvimento do patrimônio cultural; o estímulo à produção cultural de ampla circulação sem interferências na criatividade; o apoio à atividade cultural disruptiva ou de expressão de grupos específicos em relação às correntes dominantes; e, por fim, o fomento à difusão e ao intercâmbio culturais visando a democratizar o acesso ao patrimônio nacional e aos bens culturais no país e no exterior. Dentre outras ações e realizações, a Lei Sarney é mencionada como "a grande contribuição prestada pelo atual governo ao desenvolvimento cultural do país" (FURTADO, 2012, p. 84), com destaque para seu caráter inovador. Segundo o então ministro,

Atendendo às aspirações da sociedade civil no sentido de caminhar com seus próprios pés, livre da contestada tutela do Estado, a Lei Sarney é um desafio para que a própria cidadania assuma as atividades culturais. Seu espírito descentralizador transfere para a sociedade a iniciativa dos projetos, a mobilização dos recursos e o controle da aplicação (FURTADO, 2012, p. 84).

Após sua saída, outros sete dirigentes se revezam no órgão nacional de cultura. Ou seja, entre 1985 e 1994, são cinco ministros nos cinco anos de Sarney, dois secretários no período Collor e

três ministros no governo Itamar Franco.

Por outro lado, a Constituição Federal, promulgada em 1988, é um importante marco do longo processo de redemocratização do país. Apesar da abertura de espaços de participação e de debate e do tratamento progressista direcionado a diversos temas, como é o caso da cultura, as dinâmicas conciliatórias, e, portanto, elitistas e antidemocráticas, que caracterizam os processos de transição política no país se fazem presentes mais uma vez. Ao perscrutar o legado autoritário no texto constitucional (e no processo de sua elaboração) a partir das relações civil-militares, Jorge Zaverucha (2019, p. 50) assevera que este "manteve muitas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas".

Já a cultura recebe um olhar acurado. São diversas menções ao tema, que recebe, inclusive, uma seção exclusiva, que busca garantir o "pleno exercício dos direitos culturais" (*caput* do artigo 215). Outros artigos tratam de temas como o incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural; princípios para a programação e a promoção das emissoras de rádio e televisão; a cultura como direito da criança e do adolescente; o reconhecimento dos direitos dos indígenas quanto à sua organização social, aos costumes, às línguas, às crenças e às tradições (BRASIL, 1988).

Se ao longo do governo Sarney são criadas algumas instituições da área cultural, grande parte delas é extinta no governo Collor (1990-1992), que, "no primeiro e tumultuado experimento neoliberal no país, praticamente desmonta a área de cultura no plano federal" (RUBIM, 2012, p. 36-37) a partir do Programa Nacional de Desestatização. No livreto *Cultura e modernidade*, publicado pela então Secretaria de Cultura em 1991, é retratado o ideário neoliberal cuja influência foi decisiva no "plano de estabilização econômica e modernização administrativa" da gestão Collor.

O expansionismo institucional; a política de subsídios e financiamento a fundo perdido e o papel de agente regulador do estado, anteriormente assinalados, permitem-nos compre-

ender o alto grau de intervencionismo estatal nas atividades artísticas e culturais, criando órgãos permeados pela ineficácia e o mau uso dos recursos públicos, gerando normas burocráticas e privilégios que inibem a produção e a criação. [...] Neste quadro crítico, [...] a política cultural tem como objetivo básico criar condições para a produção e veiculação de bens e serviços, não devendo o estado conduzi-la. Este é o significado de uma política cultural democrática: a consciência de que a cultura é a própria identidade do povo e por isso é preciso criar espaços para a manifestação cultural, é preciso preservar a memória, mas não cabe ao estado consentir, bloquear, distorcer (PONTES, 1991, p. 9).

O resultado foi desastroso para o setor artístico e cultural do país, tendo em vista que não foram adotadas quaisquer medidas com vistas a mitigar os efeitos de tais ações. O programa resultou na extinção de diversos órgãos como a Funarte e o próprio Ministério da Cultura (MinC), então transformado em uma secretaria, cuja estrutura abarcava órgãos como a Embrafilme e o Concine. Nesse sentido, a política cinematográfica é ilustrativa do período. A crise gerada pela extinção dos principais órgãos norteadores do setor se agrava com o surgimento de novas tecnologias. O expressivo retrocesso do mercado cinematográfico pode ser exemplificado pelo lançamento, em 1993, de apenas três filmes (EARP; SROULEVICH, 2009).

A Lei Sarney também é suspensa, em 1990 e, no ano seguinte, é promulgada uma nova norma com propósito semelhante, a Lei no 8.313, ou Lei Rouanet.⁷ O vácuo existente entre a interrupção da primeira e o aumento do uso da segunda, a partir de 1995, se soma à retração do papel do Estado no financiamento direto da cultura, contribuindo para a difusão de um imaginário que estabelece a isenção fiscal como solução preponderante para a grave crise então enfrentada pelo setor cultural.

Após o impeachment de Collor, seu sucessor, Itamar Franco, recria, em 1992, o Ministério da Cultura e restabelece várias instituições, como

o Iphan (agora instituto) e a Funarte, além de promulgar, em 1993, a Lei no 8.685, Lei do Audiovisual, a fim de retomar a produção do segmento a partir do incentivo fiscal. A norma introduz a possibilidade de abatimento integral dos aportes nas modalidades de patrocínio e investimento, dispensando contrapartida. Adicionalmente, ao permitir o abatimento do valor investido como despesa operacional da empresa, possibilita a obtenção de um benefício superior ao valor concedido. Trata-se, portanto, de "uma aberração fiscal" (PAIVA NETO, 2017, p. 24).

O incentivo fiscal à cultura por meio da Rouanet foi pouco utilizado no breve governo Itamar. Ana Carla Fonseca Reis (2002) menciona dois aspectos motivadores: o fato de os limites de isenção fiscal concedidos pelo governo serem considerados baixos⁸ e, em segundo, o rigor e a intensa burocratização do processo. Já a Lei do Audiovisual, nesse primeiro momento, "[...] não decolou por ser então desconhecida e porque a dedução prevista se limitava a 1% do imposto a pagar das empresas" (SARKOVAS, 2005).

Cultura é um bom negócio? Investimento público e marketing cultural

Durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a prevalência da política de estímulo ao investimento privado nas artes e na cultura, via incentivo fiscal, atinge o ápice. A cartilha *Cultura É um Bom Negócio*, distribuída pelo Ministério da Cultura, ilustra esse período de forma emblemática:

A cultura é um componente essencial do desenvolvimento de qualquer Nação. Através dela, os grupos que formam a sociedade participam e contribuem para o bem coletivo. Junto com os fatores econômico e social, ela forma o tripé sobre o qual se apoia a cidadania de um povo.

Este é o primeiro motivo para a iniciativa privada se associar ao Estado e apoiar o desenvolvi-

⁷ Pensada como sistema, a lei propõe alterações em relação ao acompanhamento e controle dos projetos financiados. No entanto, mantém as modalidades anteriormente previstas: o apoio direto a projetos culturais, via Fundo Nacional de Cultura (em substituição ao Fundo de Promoção Cultural), que ganha maior relevo; o investimento por meio dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), que não chegou a ser implementado; bem como o incentivo fiscal, com a manutenção dos percentuais de dedução.

⁸ O percentual de abatimento por pessoa jurídica, de apenas 2% do imposto devido, foi ampliado para 5% e posteriormente reduzido para 4% (PAIVA NETO, 2017).

mento da cultura visando ao aprimoramento da sociedade. As manifestações culturais [...] são importantes também porque geram empregos em vários setores - da mão de obra artesanal à tecnologia avançada de informatização. Além disso, ao crescer em qualidade e quantidade, o entretenimento cultural cria um mercado próprio que se consolida como parte da estrutura do turismo e da indústria cultural do País.

Por isso, o investimento privado em cultura é um poderoso parceiro do Estado no desenvolvimento econômico e social. Experiências conhecidas de empresas que investem com regularidade em atividades culturais comprovam o retorno satisfatório desse tipo de marketing, tanto em termos institucionais como, em alguns casos, inclusive na alavancagem de produtos [...] (MOISÉS, 1995, p. 7).

O excerto, retirado do texto de apresentação do documento, é de autoria do então Secretário de Apoio à Cultura José Álvaro Moisés, e explicita de forma resumida, a perspectiva do Ministério, então capitaneado por Francisco Weffort. Embora o intuito inicial dessa política fosse alavancar a participação da iniciativa privada no fomento à Cultura, via marketing cultural, o resultado foi a ampliação da utilização de recursos públicos, via renúncia fiscal, com a decisão de sua aplicação concentrada nas empresas.

Em 1995, a Lei Rouanet passa por diversas reformulações. Entre elas, cabe destacar a ampliação do percentual de abatimento do Imposto de Renda de pessoas jurídicas; o reconhecimento do profissional responsável pelo desenvolvimento e pela intermediação, que permite a inclusão, no orçamento, dos custos de serviços como elaboração de projetos, captação de recursos e administração de eventos culturais; o recebimento de projetos em fluxo contínuo; e a redução do prazo para apreciação dos projetos pelo ministério.

Em 1996, o limite do percentual de abatimento da Lei do Audiovisual também é ampliado. Diante da existência de um teto geral para o abatimento por empresa, a medida promove a transferência de recursos da Lei Rouanet para o segmento, dada a possibilidade de dedução integral do valor investido na Lei do Audiovisual. Como consequência, "em vez de exigirem a correção das distorções do incentivo fiscal aos filmes, agentes culturais de outras áreas reivindicavam 'equipa-

ração de benefícios'" (SARKOVAS, 2005, p. 23).

O governo cede à pressão, concedendo 100% de abatimento ao patrocínio às áreas de artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico, música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas e doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus, conforme o artigo 18 da Rouanet. Já os projetos das demais áreas continuariam a ser enquadrados nos patamares estabelecidos no artigo 26, na proposta original da norma. Para além do (importante) debate sobre a origem da verba, se estatal ou pública, cabe destacar que o mecanismo possibilitou, de maneira inédita, uma imensa injeção de recursos adicionais no campo cultural (SARKOVAS, 2005).

A ampliação do uso da Lei do Audiovisual, por exemplo, possibilita uma "retomada", a partir de 1996, na produção do cinema brasileiro. Apenas três anos depois, porém, uma nova crise de abrangência mundial mobiliza profissionais e entidades dos diversos elos da cadeia, como exibidores, distribuidores e representantes de televisões públicas e privadas, que se reúnem no III Congresso Brasileiro de Cinema, em 2000. O evento atrai a atenção do Estado e após uma série de encontros e debates resulta na criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) já ao fim do governo, em 2001, cujo propósito é fiscalizar, regular e fomentar o setor audiovisual, em especial, em seu viés mercadológico (ROCHA, 2014).

Ademais, em 1998, é promulgada a Lei no 9.610, ou Lei de Direitos Autorais (LDA), que regulamenta o artigo 50, incisos XXVII e XXVIII, da Constituição Federal de 1988. Essa norma, no entanto,

[...] tem sido objeto de severas críticas quanto ao seu anacronismo e às suas distorções ocasionadas em razão de sua aplicação, que cria desigualdades nas relações jurídicas entre autores e intermediários, bem como entre estes e os usuários finais das obras intelectuais, mormente no que diz respeito ao usufruto dos direitos econômicos e patrimoniais dos criadores, e aos direitos fundamentais de acesso à cultura, à educação, ao lazer, ao conhecimento e à inovação daqueles que devem fruir desses bens culturais (CUNHA FILHO; TELLES, COSTA, 2015, p. 100).

Entre os pontos de insatisfação por parte de artistas, executores, setores do empresariado e do grande público está a gestão coletiva dos direitos autorais, ou seja, a arrecadação e a distribuição dos valores oriundos da execução pública de obras musicais por meio do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad) (BRASIL, 1998). Cunha Filho, Telles e Costa (2015) ressaltam que as arbitrariedades resultantes da autorregulamentação e as diversas denúncias de apropriação indébita por parte dos gestores do Ecad e das associações que o compõem eram objeto de investigação, entre os anos de 1995 e 2011, de quatro Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), duas na esfera da União e as outras em dois estados da federação.

Quanto ao patrimônio, também em conformidade com a ampliação do leque dos bens culturais aos quais se poderá outorgar o título de patrimônio nacional prevista na Constituição, é instituído, em 2000, o registro de bens culturais de natureza imaterial e é criado o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI).

As políticas culturais do governo federal no período evidenciam uma face elitista e excludente, mesmo em uma gestão formalmente democrática. As ações, em especial, quanto ao financiamento, direcionam os esforços e parcos recursos públicos para estimular expressões culturais mercadológicas, custeando, inclusive, o *marketing* cultural de grandes empresas. Embora impulse positivamente a organização e a profissionalização do setor, o estado prioriza o diálogo com artistas e produtores consagrados e contribui para a manutenção do *status quo*, caracterizado pela concentração regional de recursos e de desigualdade de acesso aos bens e serviços culturais e à produção artística e cultural.

Desafios e limites da ampliação e da consolidação das políticas culturais

A atuação do Ministério da Cultura na gestão Gilberto Gil/Juca Ferreira, durante o governo Lula (2003-2010), promove, de maneira inaugural em diversas perspectivas, uma política cultural democrática, abrangente e efetiva. Em seu discurso

de posse, Gil explicita que

[...] as ações do Ministério da Cultura deverão ser entendidas como exercícios de antropologia aplicada. O Ministério deve ser como uma luz que revela, no passado e no presente, as coisas e os signos que fizeram e fazem, do Brasil, o Brasil. Assim, o selo da cultura, o foco da cultura, será colocado em todos os aspectos que a revelem e expressem, para que possamos tecer o fio que os unem.

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável (GIL, 2013, p. 230).

A reivindicação de uma noção "antropológica" de cultura tem como consequência o extrapolamento tanto dos objetivos do Ministério, superando o tradicional binômio artes e patrimônio material, como do público-alvo de suas iniciativas, que, para além de artistas e profissionais do campo cultural, passam a ter como destinatários que todo o povo brasileiro (ROCHA, 2014). No entanto, a força também se tornou fraqueza. Para Rubim (2015, p. 17), a "[...] abrangência assumida pelo Ministério da Cultura na gestão Lula representou um grande desafio para a continuidade e para a articulação das infindáveis veredas trilhadas".

No que diz respeito à cidadania cultural, destacamos a criação da Secretaria de Identidade e Diversidade e suas ações, em especial, as seleções públicas de fomento voltadas para grupos até então excluídos das políticas públicas para a cultura, como é o caso dos indígenas, idosos, ciganos, entre outros. Também merece destaque o Programa Cultura Viva e seus Pontos de Cultura, que enfatizavam ações e iniciativas já em curso nas comunidades, prevendo um financiamento continuado e simplificado. Quanto à participação social, foi dada a largada para as Conferências Nacionais de Cultura, reformulado o Conselho Nacional de Política Cultural, e foram realizados, encontros, Seminários e debates pelo país etc.

As bases de projetos estratégicos para a institucionalização da cultura na gestão pública são lançadas nesse momento. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) e o Plano Nacional de Cultura (PNC) são relevantes exemplos. É também a primeira vez que o órgão busca, de forma sistemática, produzir informações estatísticas para a cultura, com a assinatura, em 2004, do primeiro acordo de cooperação técnica entre o MinC e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O fomento à Cultura, ainda que de forma limitada, foi diversificado, seja no que diz respeito às áreas abarcadas, seja na profusão de modalidades, com destaque para os editais públicos de seleção de projetos.⁹ Aqui é importante destacar que, apesar das críticas públicas de ambos os ministros ao incentivo fiscal, houve uma relevante ampliação do uso dessa modalidade de fomento. Dialogando com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal como um todo, o MinC lançou o programa Mais Cultura, em 2007, que visava à ampliação do acesso à cultura, com ênfase na oferta de equipamentos culturais nos municípios, a partir de uma gestão descentralizada.

No entanto, mesmo que o Partido dos Trabalhadores tenha logrado eleger e, posteriormente, reeleger Dilma Rousseff – uma candidata dos seus quadros – para a Presidência do país, a continuidade das políticas implantadas é colocada em xeque em diversos momentos. Na cultura, a primeira gestão de Dilma (2011-2014) foi marcada pela “dramática convivência de continuidades e rupturas” (RUBIM, 2015, p. 18).

Com Ana de Hollanda à frente do MinC, entre 2011 e 2012, é possível verificar alguns desvios, continuidades e inaugurações em relação ao processo em curso. A falta de habilidade política da ministra contribuiu para a ampliação de conflitos com agentes culturais em temas como direitos autorais, culturas digitais, o programa Cultura Viva e a política para as artes. Um exemplo é a remoção do logotipo das licenças *Creative Commons* do site do órgão no início da gestão.

A ação indicava, de modo simbólico, a primeira oposição ou ruptura com as políticas anteriores.

Entre as continuidades, o ministério mantém e também potencializa iniciativas relevantes, como a implantação e regulamentação do PNC e do SNC, e a promulgação da Lei no 12.485, a Lei da TV Paga, que institui cotas para a produção nacional independente na TV por assinatura e amplia a arrecadação do setor audiovisual por meio de uma taxa cobrada das operadoras de telefonia. Por outro lado, potencializa a interação entre cultura e educação; e cria a Secretaria de Economia Criativa, anunciada pela ministra como uma espécie de carro-chefe da nova gestão. Em suas próprias palavras, “[...] a primeira coisa que eu senti que faltava, que é essencial, urgente e está se incorporando cada vez mais nas políticas culturais do mundo todo, é do setor que trata da economia criativa” (HOLLANDA apud ROCHA; OLIVEIRA; BARBALHO, 2017, p. 333).

Durante a gestão Marta Suplicy, alguns importantes projetos originados da gestão Gil/Juca obtêm aprovação no Congresso Nacional – como o Vale-Cultura, benefício de 50 reais pago a trabalhadores que ganhem até cinco salários mínimos, a Proposta de Emenda à Constituição no 34/2012, que cria o SNC, e a Lei no 13.018, que institui a Política Nacional de Cultura Viva –, mas verifica-se uma perda gradual de prestígio da pasta, com a retração do seu orçamento, que voltou ao patamar do primeiro ano do governo Lula: 0,1%.

Mais uma vez a temática dos direitos autorais vem à tona. Após a recomendação da CPI instituída pelo Senado para apuração das irregularidades do Ecad, é aprovada, em 2013, uma norma que estabelece novas regras sobre gestão coletiva de direitos autorais, a Lei no 12.853. Não se trata, porém, de uma legislação em substituição à LDA. Assim, mesmo diante das incessantes transformações culturais possibilitadas pela *internet*, são relegadas a segundo plano as atualizações na legislação no que se refere às limitações aos direitos de autor, ou seja, “os casos especiais

⁹ Em que pesem possíveis críticas ao mecanismo (caráter pontual, custo de realização, pulverização de recursos), é inegável seu caráter mais democrático e a maior capilaridade.

nos quais não há necessidade de obtenção de autorização dos titulares para que terceiros usem livremente obras intelectuais" (CUNHA FILHO; TELLES; COSTA, 2015, p. 115). Embora polêmica, a questão mostra-se tanto relevante quanto urgente, por conter em seu cerne a necessária conciliação entre o direito de acesso à cultura e o direito à proteção dos interesses dos autores sobre suas produções.

No segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, após intensa pressão do setor cultural, o ex-ministro Juca Ferreira volta ao comando do ministério em 2015. Entre suas ações se destaca a criação da Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural, em substituição à Secretaria da Economia Criativa, cuja atuação se restringia à gestão de projetos intersetoriais já em curso, como o Mais Cultura nas Escolas, Mais Cultura nas Universidades e o Pronatec Cultura. Apesar do corte orçamentário, foram promovidos encontros para debater as políticas culturais e as alterações nos mecanismos de fomento à cultura, e o projeto de uma Política de Estado para a Música foi elaborado, bem como o texto do decreto do Marco Civil da Internet.

O início do processo de impedimento enfrentado pela presidenta Dilma, que culminou com sua destituição do cargo em 31 de agosto de 2016, interrompeu precocemente os debates e as iniciativas em curso, em mais uma transição "pelo alto" que acarreta mais descontinuidades e retrocessos. Em maio de 2016, uma reforma ministerial proposta pela gestão interina de Michel Temer indicou a extinção de nove ministérios, dos 32 existentes – entre eles o Ministério da Cultura, então reduzido a uma secretaria do que seria o Ministério da Educação e Cultura. A publicização da Medida Provisória (BRASIL, 2016) gera uma forte reação do setor cultural, notabilizada pela ocupação dos prédios do Ministério da Cultura em diversos estados brasileiros. A pressão surte efeito e o recuo é anunciado no mesmo mês.

Se a extinção do MinC no governo Collor, na década de 1990, causou alguma reação por parte do campo cultural – mas não o suficiente para que fosse recriado –, a hipótese "[...] é a de que o

então presidente interino recuou de sua decisão por conta do fortalecimento desse campo, com a maior presença das políticas federais a partir da gestão do ministro da cultura Gilberto Gil" (BARBALHO, 2017, p. 266).

Nesse breve período de existência, a gestão do ministério é marcada pela instabilidade, exemplificada pela alta rotatividade no comando da pasta que em dois anos teve como titulares o diplomata Marcelo Calero, o deputado federal Roberto Freire e, por fim, o jornalista Sérgio Sá Leitão.

A cultura no contexto de guerras culturais e crise econômica e sanitária

No âmbito das políticas federais para a cultura, a eleição de Jair Bolsonaro, em outubro de 2018, possui como consequência imediata a extinção do MinC em 10 de janeiro de 2019. Dessa feita, sem mobilizações destacadas em prol de sua manutenção.

Em relação às propostas de intervenções no campo cultural, o silenciamento do programa de governo publicizado pelo então candidato pode ser considerado revelador. Nele, o substantivo *cultura* aparece apenas uma vez, em referência à proposta de um "novo Itamaraty", que deveria considerar que "Países, que buscaram se aproximar mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura" (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 79). O adjetivo *cultural*, por sua vez, é mencionado duas vezes: em referência ao "marxismo cultural", que, segundo o documento, somado a "suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira" (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 8); e na conjectura de que o Brasil passaria "[...] por uma rápida transformação cultural, onde a impunidade, a corrupção, o crime, a "vantagem", a esperteza, deixarão de ser aceitos como parte de nossa identidade nacional, POIS NÃO MAIS ENCONTRARÃO GUARIDA NO GOVERNO (*sic*)"

(COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 15).

É possível depreender que a ideia geral que norteia a mobilização cultural empreendida pelo governo Bolsonaro, em especial a partir dos excertos ora explicitados, tem como propósito o acirramento e aprofundamento, no debate político, das *guerras culturais*.¹⁰ A profusão de narrativas desqualificadoras e denunciatórias a respeito de artistas, produtores e gestores culturais e movimentos sociais – frequentemente associados ao polo progressista – alimenta a rejeição ao campo cultural pelos grupos conservadores e se propaga, alcançando amplos setores da sociedade. Ou seja, são adotados como política, por meio de ações sistemáticas, a impermanência, a descontinuidade administrativa, o esvaziamento e os constantes ataques a personalidades e setores.

A esse respeito, retomamos o quarto aspecto distintivo de uma política cultural, acima mencionado: a perspectiva da cultura como direito humano. Se à primeira vista pode parecer que tal aspecto vem sendo sistematicamente desconsiderado pela gestão pública da cultura, o que se sucede são conflitos de interpretações em torno do conceito de direitos humanos, a fim de instrumentalizar suas interpretações. Antes mesmo da ascensão de Bolsonaro à presidência, o antropólogo Gustavo Lins Ribeiro já identificava um uso particularista perverso da noção de direitos humanos, quando, por exemplo,

[...] membros da classe média brasileira postulam direitos humanos apenas para os humanos direitos. Em todos estes cenários, o que se vê é uma categoria que se pretende universal, direitos humanos, ser transformada, pelos campos de poder na qual ela se insere, em perspectiva particular de atores sociais e políticos lutando por reproduzir ou por impor hegemonia (2004, p. 231).

Tal perspectiva indica, portanto, que a particularização perversa da cultura como um direito humano a ser usufruído apenas por “humanos

direitos” representa um importante dado para nos aproximar da compreensão global da política cultural do Governo Federal sob Bolsonaro.

Por outro lado, o descaso quanto aos circuitos culturais organizados, inclusive no que diz respeito à sua dimensão meramente econômica, parece indicar, ainda, a inabilidade de pôr em marcha iniciativas concretas que consubstanciem a “transformação cultural” proposta no Plano de Governo. Tal afirmativa pode ser amparada pelo fato de que, em pouco menos de três anos, já passaram pela pasta nada menos que sete secretários (o jornalista Henrique Pires, o gestor cultural José Paulo Martins, o economista Ricardo Braga, o diretor teatral Roberto Alvim, a atriz Regina Duarte, o ator Mário Frias e advogado Helio Ferraz de Oliveira, atual gestor do órgão). Também é bastante ilustrativa a prorrogação por dois anos da vigência do Plano Nacional de Cultura. A norma foi publicada apenas em dezembro de 2020, nos estertores do ano em que o instrumento caducaria e sem que tenham sido publicizadas quaisquer medidas que evidenciem que o processo de construção de um novo plano estaria em curso.

Tal conjuntura, perpassada pela recessão econômica, novas instabilidades político-institucionais e pelas guerras culturais, se tornou ainda mais grave frente à pandemia mundial causada pelo Sars-Cov 2, identificado pela primeira vez no Brasil em março de 2020. O método mais eficaz para refrear a propagação desse vírus respiratório de alta transmissibilidade foi, a princípio, a imposição de medidas de restrição à circulação de pessoas e do distanciamento social, impactando sobremaneira profissionais, organizações e empresas culturais.

Quase dois anos depois, apesar do avanço da vacinação no país e da reabertura dos espaços e equipamentos culturais, a superação da crise sistêmica que se abateu sobre o setor ainda não é palpável. Pode, porém, ser vislumbrada por meio da mobilização de diversos agentes implicados

¹⁰ As *guerras culturais*, expressão cunhada por James Hunter (1991), consistem no acirramento do antagonismo entre setores conservadores e progressistas, ou entre o “conservadorismo punitivo” e o “progressismo compreensivo”, nas palavras de Esther Solano Gallego, Pablo Ortellado e Marcio Moretto (2017).

no desenvolvimento do campo cultural do Brasil. Uma pista é a elaboração e a aprovação da Lei de Emergência Cultural Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020). Oriunda do Legislativo e contando com a intensa participação do campo artístico e cultural, a norma destinou o saldo do Fundo Nacional da Cultura (FNC), no valor de 3 bilhões de reais, para editais de apoio a iniciativas culturais e pagamento de uma renda emergencial aos trabalhadores da área.

O processo evidenciou a necessidade e a efetividade da construção coletiva de políticas culturais e já suscitou novas mobilizações em torno de iniciativas como o Projeto de Lei Paulo Gustavo (PL no 73/2021), e o Projeto de Lei Aldir Blanc 2 (PL 1518/2021), ambas vetadas pelo presidente e, neste momento, em compasso de espera quanto à derrubada ou manutenção do veto pelo parlamento. Tais legislações buscam ampliar e consolidar o propósito da Lei Aldir Blanc de impulsionar, mesmo em tempos de paralisia da ação pública no executivo nacional, o desenvolvimento do setor cultural do país.

É, portanto, frente a um cenário crítico que chegamos ao fim do itinerário proposto. Dada a abrangência e, ao mesmo tempo, o necessário esforço de síntese que a empreitada exige, assumimos o risco de abordar apenas superficialmente questões complexas, ou mesmo de deixar de mencionar fatos e perspectivas relevantes para a compreensão das políticas para a cultura e seus contextos. Como vimos, seguem em pleno curso as disputas em torno do complexo, desigual e inacabado processo de desenvolvimento do campo cultural brasileiro.

Referências

BARBALHO, Alexandre. Em tempos de crise: o MinC e a politização do campo cultural brasileiro. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2017.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural: um debate contemporâneo. In: RUBIM, Linda. *Organização e produção da cultura*. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 33-52.

BARBATO JR., Roberto. *Missionários de uma utopia nacional-popular: os intelectuais e o Departamento de Cultura de São Paulo*. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campina. Anais [...]. Campina: 2003.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abr./jun. 2001a.

BOTELHO, Isaura. *Romance de formação: Funarte e política cultural – 1976-1990*. Rio de Janeiro: Ministério da Cultura/FCB, 2001b.

BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. *Lei no 9.610, de 19 de fevereiro de 1998*. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória no 726, de 12 de maio de 2016*. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D62FD904860C-050161DD7A19382EF119.proposicoesWebExterno2?-codteor=1463228&filename=MPV+726/2016. Acesso em: 10 mar. 2020.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*. Dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CALABRE, Lia. Notas sobre as políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais no governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 33-48.

COLIGAÇÃO Brasil Acima De Tudo, Deus Acima De Todos. Tribunal Superior Eleitoral. O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo. Brasília, 2018. Disponível em: https://divulgacaandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira. Direitos culturais no governo Dilma: 7 pecados do capital, 7 virtudes do social. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais no governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 97-125.

DIAS, Caio Gonçalves. *A cultura que se planeja*: Políticas culturais, do Ministério da Cultura ao governo Bolsonaro. Mórula Editorial, 2021.

DUARTE, Paulo. *Mário de Andrade por ele mesmo*. São Paulo: Edart-São Paulo Livraria Editora, 1971.

- EARP, Fabio Sá; SROULEVICH, Helena. O mercado de cinema no Brasil. In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: reflexões e ações*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009. p. 181-199.
- FURTADO, Celso. A ação do Ministério da Cultura. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). *Ensaio sobre cultura e o ministério da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012. p. 75-85.
- GALLEGO, Esther. Solano; ORTELLADO, Pablo; MORETTO, Márcio. Guerras culturais e populismo antipetista nas manifestações por apoio à operação Lava Jato e contra a reforma de previdência. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 35-45, 2017.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. Políticas culturais e crise de desenvolvimento: um balanço latino-americano. In: ROCHA, Renata; BRIZUELA, Juan Ignacio (org.). *Política cultural: conceito, trajetória e reflexões* - Néstor García Canclini. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 45-86.
- GIL, Gilberto. 2 de janeiro de 2003, Solenidade de transmissão do cargo. Brasília. Discurso. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (org.). *Cultura pela palavra*. Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura 2003-2010. Rio de Janeiro: Versal, 2013. p. 229-234.
- MICELI, Sérgio. Introdução: A Força do Sentido. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. VII-LX.
- MIGNOLO, Walter D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF*, Rio de Janeiro, n. 34, p. 287-324, 2008. Dossiê literatura, língua e identidade.
- MOISÉS, José Álvaro. Porque investir em cultura. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura é um bom negócio*. Brasília: Minc, 1995. p. 7.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948.
- OCHOA GAUTIER, Ana María. *Entre los deseos y los derechos: un ensayo crítico sobre políticas culturales*. Bogotá: INCAH, 2003.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- PAIVA NETO, Carlos Beyront. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, Albino; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta (org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 15-61.
- PONTES, Ipojuca. *Cultura e modernidade*. Brasília: Secretaria de Cultura, 1991.
- REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing cultural e financiamento da cultura*. São Paulo: Thomson, 2002.
- LINS RIBEIRO, Gustavo. Cultura, direitos humanos e poder: Mais além do império e dos humanos direitos: por um universalismo heteroglóssico. In: GRIMSON, Alejandro (comp.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 217-235.
- ROCHA, Renata. TV pública e políticas culturais no Brasil: trajetória, interseções e embates. In: ROCHA, Renata. *Políticas culturais e televisão pública: o processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação/TV Brasil*. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. p. 33-84.
- ROCHA, Renata. Políticas culturais na América Latina: uma abordagem teórico-conceitual. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 9, p. 674-703, jul./dez. 2016.
- ROCHA, Renata. OLIVEIRA, Gleise; BARBALHO, Alexandre. Entrevista com Ana de Hollanda. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador, v. 10, n. 1, p.324-271, 2017.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. *INTERCOM – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: BARBALHO, Alexandre; RUBIM, Albino (org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 11-36.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: passado e presente. In: RUBIM, A.; ROCHA, Renata. (org.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 29-48.
- RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre Almeida; CALABRE, Lia. *Políticas culturais no governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 11-31.
- SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal no Brasil. *Teoria & Debate*, São Paulo, v. 62, p. 58-62, abr./maio 2005.
- SOUZA, Márcio. *Fascínio e repulsa. Estado, cultura e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2000. (Cadernos de Nosso Tempo, n. 3).
- SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bouquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.
- SCHWARZ, Roberto. *Cultura e política: 1964-1969*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 61-92.
- SIMIS, Anita. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1996.
- ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

Renata Rocha

Doutora em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), em Salvador, BA, Brasil. Professora Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (Facom/UFBA), em Salvador, BA, Brasil.

Endereços para correspondência

Renata Rocha
Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Comunicação
Rua Barão de Jeremoabo, s/n
Campus de Ondina
Ondina, 40170-115
Salvador, BA, Brasil

Os textos deste artigo foram revisados pela Poá Comunicação e submetidos para validação da autora antes da publicação.