



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM
POLÍTICA SOCIAL DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

Lucas Leal

**O PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC) SOB A
PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA**

**Niterói/RJ
2021**

Lucas Leal

**O PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC) SOB A PERSPECTIVA
DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Política Social.

Orientadora: Prof^a Dra. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.

Niterói/RJ
2021

Ficha catalográfica

L433p Leal, Lucas
O Plano Nacional de Cultura (PNC) sob a perspectiva dos direitos sociais de cidadania / Lucas Leal ; Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, orientador. Niterói, 2021.
201 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2021.d.06526092446>

1. Cidadania. 2. Cultura. 3. Política cultural. 4. Política social. 5. Produção intelectual. I. Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

Lucas Leal

**O PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC) SOB A PERSPECTIVA
DOS DIREITOS SOCIAIS DE CIDADANIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Política Social.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Profª Drª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato
Universidade Federal Fluminense – UFF

Profª Drª Eula D. T. Cabral
Casa de Rui Barbosa (1ª Examinadora)

Profª Drª Ariane Paiva
PUC-RIO (2ª Examinadora)

Prof. Dr. Adilson Cabral
Universidade Federal Fluminense - UFF (3º Examinador)

Profª Drª Luciene Burlandy
Universidade Federal Fluminense - UFF (4ª Examinadora)

Profª Drª Liandra Lima Carvalho
UNYLEYA (Suplente)

Profª Drª Monica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense - UFF (Suplente)

Dedico este trabalho para todas e todos que um dia acreditaram na minha capacidade e me ajudaram de alguma forma.

AGRADECIMENTOS

Seria impossível nomear cada pessoa que me ajudou.

Agradeço, então, a deus, minha mainha, a orientadora, membros da banca, funcionários, estudantes, meus alunos, companheiros e companheiras de trabalho, e os amigos da vida que, juntos, fazem parte de uma grande família.

Agradeço ao acaso, por ter me feito cursar Política Social na UFF, completando um ciclo de estudos em uma das 5 melhores Universidade do país.

Agradeço por ter conseguido apresentar um material estruturado e que faz sentido para minha formação docente, artística e cultural.

Entre na Universidade em 2004... Iria completar 18 anos... “Concluo” agora, com 35 anos, um sonho que nem eu imaginava ser possível...

Ceguei de carona no Rio de Janeiro, em 2009... Viajei o país e a América, trabalhei em lugares incríveis, como artista e como professor... Assim, agradeço por tudo o que vivi até aqui no limite das minhas possibilidades.

OBRIGADO!
LUCAS LEAL

Vivemos em plena cultura da aparência: o contrato de casamento importa mais que o amor, o funeral mais que o morto, as roupas mais do que o corpo e a missa mais do que Deus.

Eduardo Galeano

RESUMO

A presente tese analisa o Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei nº 12.343/2010, sob a perspectiva dos direitos sociais e de cidadania. O PNC se ancora em três dimensões de cultura que se complementam: a cultura como *expressão simbólica*; a cultura como *direito de cidadania*; a cultura como *potencial para o desenvolvimento econômico*. Na tese apresentamos os princípios que diferenciam o PNC em relação às demais políticas culturais do Brasil. Essa diferenciação se dá principalmente pelo caráter de participação e inclusão social nas discussões de políticas públicas, a partir das conferências, seminários e consultas à sociedade civil brasileira, sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), a partir de 2005. Para pesquisa estruturamos dimensões analíticas orientadoras, com base nos métodos de pesquisa bibliográfica e de análise documental. Primeiro elucidamos as dimensões do termo cultura encontradas no próprio PNC e posteriormente, entendemos o Plano do ponto de vista do fortalecimento dos *processos de gestão, participação e inclusão social* em múltiplos territórios no Brasil. O estudo se justifica pelo reconhecimento do padrão excludente de acesso à produção de cultura no país ao longo da nossa trajetória de democracia e cidadania, sendo o PNC, por isso, uma tentativa de alteração dessa historicidade, justamente pelo processo que envolveu a sua concepção, elaboração e implantação. Apresentamos, na tese, a construção de instrumentos para a análise de políticas públicas, compreendendo os dados e relatórios macrossociais, com base em metas estabelecidas pela política analisada. A categorização elaborada para pesquisa permitiu estabelecer relações dos dados encontrados com os conceitos das políticas culturais e direitos sociais de cidadania. Concluímos a tese identificando a inserção dos direitos sociais no desenvolvimento de ações, mecanismos e estruturas institucionais culturais a partir do PNC. Encontramos, portanto, uma nova estrutura para concepção de políticas culturais a partir de conceitos de políticas sociais.

Palavras-chave: Cidadania; Direitos culturais; Políticas culturais; Políticas sociais; Análise.

ABSTRACT

This thesis analyzes the National Culture Plan (PNC), Law nº 12.343 / 2010, from the perspective of social rights and citizenship. The PNC is anchored in three dimensions of culture that complement each other: culture as a symbolic expression; a culture as a right of citizenship; culture as a potential for economic development. In the thesis we present the principles that differentiate the PNC in relation to other cultural policies in Brazil. This differentiation is mainly due to the character of participation and social inclusion in public policies, based on considerations, seminars and public consultations with Brazilian civil society, under the supervision of the National Council for Cultural Policy (CNPQ), since 2005. For the research, we have structured guiding analytical dimensions, based on bibliographic research and documental analysis methods. First, we elucidated the dimensions of the term culture found in the PNC itself and then we analyzed the Plan from the point of view the management process, participation and social inclusion in multiple territories in Brazil. The study is justified by the acknowledgement of the excluding pattern of access to the production of culture in the country throughout our democracy and citizenship trajectory, and the PNC, therefore, is an attempt to change this historicity, precisely by the process that involved its conception, elaboration and implementation. We present, in the thesis, the construction of instruments for the analysis of public policies, including data and macro-social reports, based on goals established by the mentioned policy. The categorization developed for the research allowed us to establish a relation between the data found and the concepts of cultural policies and social rights of citizenship. We conclude the thesis by identifying the insertion of social rights in the development of cultural actions, and institutional structures in based on the PNC. Therefore, a new structure have been found for the design of cultural policies based on concepts of social policies.

Keywords: Citizenship; Cultural rights; Cultural policies; Social politics; Analyze.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
CNPdC	Comissão Nacional dos Pontos de Cultura
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CNC	Conferência Nacional de Cultura
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CF	Constituição Federal do Brasil
EUA	Estados Unidos da América
EC	Emenda Constitucional
FUNARTE	Fundação Nacional de Artes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MUNICs	Informações Básicas Municipais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JOC	Juventude Operária Católica
JEC	Juventude Estudantil
JUC	Juventude Universitária Católica
JAC	Juventude Agrária Católica
MinC	Ministério da Cultura
MST	Movimento dos Sem Terra
OMS	Organização Mundial da Saúde
PT	Partido dos Trabalhadores
IPHAN	Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
PNC	Plano Nacional de Cultura
PPA	Planos Plurianuais
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNCV	Política Nacional de Cultura Viva
PCV	Programa Cultura Viva
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SIIC	Sistema de Informações e Indicadores Culturais
SNIIC	Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Sobre as instituições participantes da consulta pública	91
Gráfico 2. Por área de atuação	92
Gráfico 3. N° de municípios segundo tipo de Conferência realizada	127
Gráfico 4. Evolução da quantidade de municípios, por UF, com dados no SNIIC	154

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1. Retroalimentação - Ciclo das políticas públicas	16
Organograma 2. Políticas setoriais e transversais da política social brasileira	22
Organograma 3. Estrutura da CF de 1988	67
Organograma 4. Estrutura da CF de 1988	67
Organograma 5. Organização temporal do PNC	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Menção do termo <i>Cultura</i> na CF (1988)	69
Quadro 2. Principais políticas públicas de viabilização constitucional	72
Quadro 3. Diretrizes PNC	98
Quadro 4. Metas do PNC (de 1 a 30)	100
Quadro 5. Metas do PNC (de 31 a 53)	101
Quadro 6. Documentos do item 1 – Articulação política e participação social (2003-2005)	116
Quadro 7. Seminários Setoriais de Cultura (2005)	122
Quadro 8. Plenária Nacional da Primeira Conferência Nacional de Cultura	128
Quadro 9. Documentos do Item 2 (2006-2008) - Informações, diretrizes gerais e debate público	129
Quadro 10. Documentos do Item 4 (2009-2010) - Aprovação no Congresso	136
Quadro 11. Documentos do Item 5 (2011-2012) – Metas, monitoramentos e SNIIC	140
Quadro 12. Documentos do Item 13 (2013-2014) - Planos territoriais, setoriais e revisão do PNC	146
Quadro 13. Documentos do item 14 Monitoramento e novo PNC	152
Quadro 14. Quantidade de municípios do Brasil que apresentam Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	154
Quadro 15. Dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)	155
Quadro 16. Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura	157
Quadro 17. Situação da meta 23 (referente ao monitoramento do exercício de 2018)	158
Quadro 18. Situação da meta 47 (referente ao monitoramento do exercício de 2018)	159
Quadro 19. Setores culturais com representações no CNPC	160
Quadro 20. Situação da meta 49 (referente ao monitoramento do exercício de 2018)	161

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A ANÁLISE DOCUMENTAL	13
1.1 Políticas públicas: conceitos e disposição histórica	13
1.2 Direitos sociais e culturais: redistribuição ou reconhecimento?	22
1.3 Cidadania social no Brasil a partir de teorias sociais	33
1.4 O processo de redemocratização e a Constituição Federal de 1988	43
2. EMERGÊNCIA, DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC)	52
2.1 Constitucionalidade ou constitucionalização? Historicidade das políticas culturais no Brasil	52
2.1.1 Especificidades da Constituição Federal de 1988 e a relação com a cultura	66
2.1.2 Processo de criação do Plano Nacional de Cultura (PNC)	74
2.2 O Plano Nacional de Cultura (PCN) e a política social	81
2.2.1 Estrutura do Plano Nacional de Cultura (PNC)	94
2.2.2 Princípios, objetivos e metas do Plano Nacional de Cultura (PNC)	96
3. DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC)	111
3.1 Análise dos documentos listados	113
3.1.1 Documentos do Item 1 (2003-2005) - Articulação política e participação social	116
3.1.1.1 a) Cidadania em uma discussão sobre o reconhecimento e redistribuição - Item 1 (2003-2005)	120
3.1.1.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 1 (2003-2005)	120
3.1.1.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 1 (2003-2005)	123
3.1.1.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 1 (2003-2005)	125
3.1.2 Documentos do Item 2 (2006-2008) – Informações, diretrizes gerais e debate público	128
3.1.2.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 2 (2006-2008)	129
3.1.2.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 2 (2006-2008)	130
3.1.2.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 2 (2006-2008)	132
3.1.2.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 2 (2006-2008)	134
3.1.3 Documentos do Item 4 (2009-2010) - Aprovação no Congresso	135
3.1.3.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 4 (2009-2010)	136
3.1.3.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 4 (2009-2010)	137

3.1.3.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 4 (2009-2010)	137
3.1.3.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 4 (2009-2010)	139
3.1.4 Documentos do Item 5 (2011-2012) - Metas, monitoramentos e SNIIC	140
3.1.4.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 5 (2011-2012)	140
3.1.4.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 5 (2011-2012)	141
3.1.4.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 5 (2011-2012)	142
3.1.4.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 5 (2011-2012)	144
3.1.5 Documentos do Item 13 (2013-2014) - Planos territoriais, setoriais e revisão do PNC	145
3.1.5.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 13 (2013-2014)	146
3.1.5.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 13 (2013-2014)	148
3.1.5.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 13 (2013-2014)	148
3.1.5.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 13 (2013-2014)	150
3.2 Balanço geral das metas destacadas do PNC (2013-2018)	151
3.3 Governo Bolsonaro e a Covid-19: como fica o cenário das políticas culturais?	163
4. Conclusões	167
5. Referências	183
6. Anexos	196

INTRODUÇÃO

A presente tese analisa o Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei nº 12.343/2010, sob a perspectiva dos direitos sociais e de cidadania. O estudo aponta em que medida o PNC, como diretriz orientadora da política pública de cultura dos anos 2000, incorporou elementos (princípios, diretrizes e ações) que associam a cultura à expansão da cidadania.

O Plano Nacional de Cultura começou a ser discutido na agenda política em 2005, ou seja, 17 anos após indicação da atual Constituição Federal do Brasil (1988). A elaboração do PNC exigiu um intenso processo de participação de diferentes atores sociais, uma vez que é justamente este o ponto diferencial dele para a política cultural. A Lei de 2010 que instituiu o PNC, prevista para durar 10 anos até uma nova proposta, representou, por isso, uma mudança estrutural em relação às políticas culturais anteriores, na medida em que incorporou princípios inovadores relacionados à produção cultural, ao papel do Estado e à ampliação do acesso como elementos de inclusão social.

O PNC se ancora em três dimensões de cultura que se complementam: a cultura como expressão simbólica; a cultura como direito de cidadania; a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico. Além dessas dimensões, o PNC compreende um documento importante para a política social, uma vez que ele estabelece a fundamental necessidade de fortalecer os processos de gestão, participação e inclusão social através de atividades artístico-culturais em múltiplos territórios do Brasil. Esses tópicos estão presentes nos seguintes capítulos do Plano: (I) Do Estado, (II) Da Diversidade, (III) Do Acesso, (IV) Do Desenvolvimento Sustentável, e (V) Da Participação Social.

No que se refere à organização do documento, o PNC é composto por 36 estratégias, 274 ações e 53 metas foram publicadas por meio da Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011¹. Para conhecimento, há uma plataforma online onde é possível conhecer e acompanhar cada uma das metas e seus respectivos resultados².

Na tese, apresentaremos os princípios que diferenciam o PNC em relação às

¹ <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2017/09/Metas-do-PNC.pdf>>.

² <<http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/>>

demais políticas culturais do Brasil. Essa diferenciação se dá principalmente pelo caráter de participação e inclusão social nas discussões de políticas públicas no Brasil, a partir das conferências, seminários e consultas públicas à sociedade civil brasileira, sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), a partir de 2005. Como marco importante temos a 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, logo após as conferências municipais e estaduais.

Inicialmente, buscamos entender o PNC, o que são políticas públicas e como se caracterizam para levantar a discussão efetivamente no referido Plano em relação às teorias de cidadania. A partir disso, problematizamos como ele surgiu e a relação com a tradição histórico-social das políticas culturais no Brasil, recorrendo aos documentos e referências bibliográficas. Para analisar o Plano, estruturamos dimensões analíticas orientadoras do estudo, com base nos métodos de pesquisa bibliográfica e de análise documental.

O estudo se justifica pelo reconhecimento do padrão excludente de acesso à produção de cultura no Brasil, ao longo da nossa trajetória de democracia e cidadania, sendo, por isso, uma tentativa de alteração dessa historicidade, justamente pelo processo que envolveu a concepção, a elaboração e a implantação do PNC. A premissa é de que esse processo aproximou a cultura das questões sociais na medida em que incorporou à política cultural a noção de inclusão e participação social, que passou a orientar parte significativa do aparato cultural estatal, não apenas do ponto de vista da cultura hegemônica, dando impulso para disseminação de culturas populares, outrora excluídos das instituições públicas culturais.

Com isso, a cultura passa a desempenhar papel central na inclusão e participação social, ao agregar a dimensão de reconhecimento, apontada por Fraser como integrada à dimensão de acesso a bens sociais materiais (distribuição) (FRASER, 2010; HONNETH, 2007 e 2009). Nesse sentido, partimos da hipótese de que a associação entre políticas culturais e sociais representa importante caminho para a construção de mecanismos estatais que expandem o acesso à cultura e ao mesmo tempo propõe a redução de desigualdades estruturais da sociedade, sobretudo através da interiorização das políticas culturais.

O estudo demonstra que os processos de construção do PNC, o Plano em si e os mecanismos estatais para seu desenvolvimento, foram inovadores na associação de conceitos de políticas sociais, gerando um conjunto de ações concretas favoráveis

à expansão da cidadania a partir da política cultural. Contudo, enfrentaram as contradições comuns à implantação de políticas públicas e às restrições advindas tanto de impasses conjunturais como estruturais em relação aos direitos culturais e da democratização da cultura no Brasil.

A fundamentação teórico-metodológica articulou dois enfoques: os referenciais de análise de políticas públicas para analisar os antecedentes, o contexto de emergência, encontrando a necessária documentação para compreender os interesses que formaram o processo de construção do plano e as pretensões com seus desdobramentos; e a interlocução da política social e da política cultural, para tratar os dados nas relações entre cultura, cidadania e direitos sociais.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo baseou-se em: (1) revisão da literatura sobre as teorias de cidadania que envolvem o campo de estudo e sobre políticas culturais no Brasil, e (2) análise de documentos oficiais e não oficiais das instâncias nacionais envolvidas na política cultural e no processo de construção do PNC (priorizamos o material que se encontra disponível de forma online), no período de 2005 a 2018 (Anexos), além dos dados dos relatórios de monitoramento do extinto MinC em relação ao PNC. Os documentos foram selecionados para remontar o processo de formulação e implementação do Plano Nacional de Cultura (PNC).

Nos Anexos, indicamos todos os documentos selecionados para análise. O processo inicial dessa análise foi organizado de forma online³ para acesso dos leitores da tese e, posteriormente, separados por períodos históricos. A partir disso, delineamos possibilidades e hipóteses para construir os caminhos da pesquisa respondendo à seguinte questão: *Em que medida o PNC incorporou a associação entre cultura e cidadania social?*

Para responder a questão, procuramos compreender os princípios adotados especificamente a partir da estrutura histórica do PNC. Dessa maneira, foi preciso explicitar a utilização e concepção de documentos governamentais como expressão de pactos possíveis em um dado contexto. Reconhece-se, conseqüentemente, que o discurso oficial não expressa plenamente o processo político, uma vez que ele busca formalizar o que foi possível em um dado momento histórico. Por isso, buscamos na argumentação teórica evidenciar mais diversidade de interesses nesse âmbito da

³ Criei um endereço eletrônico para facilitar para o leitor acesso ao material de análise documental. Este link ficará também disponível em: < https://www.dropbox.com/sh/1ejhfqelv26wurg/AABAJ5scXj3eX_kL2EqaTT6Ma?dl=0 >.

política e problematizar possíveis contradições dos documentos, suas ambiguidades e falta de solidez no que se refere às concepções estritamente teóricas que identificamos.

Posteriormente, empreendemos a análise do PNC a partir de categorias de análise que expressam a presença de direitos sociais, a saber: a) *Cidadania*, enfocando os elementos sobre reconhecimento e redistribuição (e como se expressa de forma recorrente nos documentos); b) *Inclusão social*, enfocando que setores, outrora excluídos das políticas culturais, são incorporados; c) *Diversidade cultural*, dando ênfase em possíveis novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano; d) *Participação social*, principalmente entendendo os novos mecanismos de participação na estrutura institucional, com destaque para os Pontos de cultura.

Salienta-se que a categorização elaborada serviu para coleta de dados e construção da análise em relação aos principais conceitos que ilustram direitos sociais (e culturais). A partir da análise documental e da categorização elaborada para pesquisa, estabelecemos a relação dos dados encontrados com os conceitos das políticas culturais e direitos sociais de cidadania.

Para o estudo, utilizaremos a linha do tempo a partir do Histórico do PNC⁴, que envolve antecedentes históricos em relação à política em si, disponíveis da seguinte forma: (2003-2005) - Articulação Política e Participação Social; (2006-2008) - Informações, Diretrizes Gerais e Debate Público; (2009-2010) - Aprovação Nno Congresso; (2011-2012 - Metas, Monitoramento e SNIIC; (2013-2014 - Planos Territoriais, Setoriais e Revisão do PNC e; (2014-2018) - Monitoramento e Novo PNC⁵.

No Capítulo I, “Análise de políticas públicas sociais”, abordamos aspectos teóricos sobre análise e políticas públicas sociais. O intuito é construir base de fundamentação para a análise do Plano Nacional de Cultura (PNC), a partir dos documentos disponibilizados pelo extinto Ministério da Cultura. Para estruturar a argumentação da tese, vamos dissertar sobre conceitos-chave de políticas públicas, política social, direitos sociais e culturais.

No Capítulo II, “Emergência, desenvolvimento e implantação do Plano Nacional

⁴ <<http://pnc.cultura.gov.br/historico/>>.

⁵ Alguns dados pós o *Impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016 começaram a desaparecer do sistema, outras informações demoraram a aparecer, dificultando o processo de análise de alguns dados durante a pesquisa.

de Cultura (PNC)”, descrevemos e analisamos o processo de institucionalização das políticas culturais no Brasil, principalmente na esfera das Constituições brasileiras, para traçar os antecedentes do Plano Nacional de Cultura (PNC) em relação à presença dos temas sociais.

No Capítulo III, “Direitos sociais e cidadania na construção e implantação do Plano Nacional de Cultura (PNC)”, apresentamos as relações encontradas no PNC e documentos nacionais correspondentes para as categorias de análise selecionadas, com o objetivo de compreender como o Plano Nacional de Cultura (PNC) incorpora princípios, diretrizes e ações relacionadas à cidadania e direitos sociais. Aplicamos, ainda, as mesmas categorias em relação a metas selecionadas presentes no PNC. Também, apresentamos a análise dos documentos de monitoramento gerados pelo extinto MinC.

Por fim, selecionamos tabelas dos relatórios, destacando algumas metas a partir da repetição das menções das categorias elaboradas para a tese. O estudo visa estabelecer os conceitos que aparecem a partir do contexto de discussão do Plano Nacional de Cultura (PNC) e seus principais princípios norteadores, buscando evidenciar a presença inédita de elementos relativos aos direitos sociais e de cidadania em políticas culturais. A seguir, apresentamos qual foi a metodologia utilizada e os caminhos para a construção da tese.

Apesar de ser composta de múltiplas faces, uma primeira análise sobre a Política selecionada como objeto da tese nos fez enxergá-la como generalista e abrangente, assim, começamos a pesquisa buscando entender como e o que analisar para a tese. Reunimos inúmeros documentos em uma lista, pensando o material para além da documentação do PNC em si, estendendo as análises com base nas categorias criadas e formulando nossas considerações a respeito das teorias de cidadania que sustentam as teorias sociais no Brasil dentro do processo de constitucionalidade das políticas culturais no Brasil.

A análise documental surgiu para organizar metodologicamente o nosso estudo de doutorado, com foco em elencar argumentos e responder à questão central da tese, a partir da compreensão no âmbito Federal do PNC e o contexto histórico que envolve o processo de institucionalidade da política do ponto de vista dos direitos sociais de cidadania.

Nesta seção vamos apresentar as definições metodológicas e a definição das

categorias de análise utilizadas no estudo. Os procedimentos metodológicos cumprem duas dimensões: 1) Revisão da literatura sobre a teoria e a política cultural no Brasil e 2) Elaboração de pesquisa com base na Análise de documentos oficiais das instâncias nacionais envolvidas na política cultural e no processo de construção do Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 (prevista para durar 10 anos, ou seja, até 02 de dezembro de 2020).

Inicialmente, utilizamos na análise documental a própria linha do tempo estabelecida no histórico do PNC⁶, que envolve os antecedentes em relação à política. Apresentaremos, com isso, a análise documental, com a hipótese de que a articulação das categorias analisadas, nos documentos gerados em torno do Plano Nacional de Cultura (PNC), permitem a relação das políticas culturais com direitos sociais e de cidadania de forma inédita no Brasil para o setor cultural. A metodologia utilizada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental.

Apresentamos, dessa forma, para a tese de doutorado em Política Social, uma análise do PNC sob a perspectiva dos direitos sociais, e investigamos nos documentos em que medida a política como diretriz orientadora da política pública de cultura dos anos 2000 incorporou elementos (princípios, diretrizes e ações) que associam a cultura à expansão da cidadania.

A pesquisa qualitativa trata, essencialmente, da perspectiva de descrição, interpretação e busca pela compreensão mais ampla do tema. Para alcançar estes objetivos, portanto, torna-se fundamental a utilização de procedimentos organizados que permitam uma análise científica comprovada. A estrutura da análise documental se constituiu, dessa forma, como instrumento metodológico de análise no estudo, por apresentar estrutura para construção teórica de uma análise (MORAES, 1999).

Utilizamos, na construção da análise documental, o estudo organizado por Poupart; Deslauriers; Groulx; Laperriere; Mayer; Pires (2002), para isso separamos no estudo, a parte epistemológica e a teoria que envolve nosso objeto de pesquisa, dentro do padrão de uma metodologia geral para as Ciências Sociais. Segundo Cellard:

O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Como ressalta Tremblay (1968, p. 284), graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos,

⁶ Ver nota anterior.

comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias.

No plano metodológico, a análise documental apresenta também algumas vantagens significativas. Como o enfatizou Kelly (apud GAÜTHIER, 1984, pp. 296-297), trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador, do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida. (CELLARD, 2002, p. 295)

Há diversas concepções de documentos (públicos e privados) e apontamos que a concepção de documento que utilizamos se relaciona diretamente com a concepção de documentos de políticas governamentais. Os documentos listados (Anexos) foram identificados como estratégias estruturantes para a política e expressam pactos possíveis em determinados momentos, uma vez que os *documentos governamentais*, ainda que indiquem algumas contradições e conflitos dos processos políticos, têm um limite em termos do que podem ou não explicitar. Assim, o material de análise documental representa o que pode ou não ser formalizado, considerando o caráter "oficial" desses documentos, que são diferentes de outros tipos de documentos como cartas, publicações de imprensa e etc (DIAS; HENRIQUES; ANJOS; BURLANDY; 2017).

Uma justificativa para a análise de documentos governamentais (Políticas - Planos - Programas) é que não há dissociação entre discurso e prática política, ou seja, as narrativas e discursos formalizados nos documentos governamentais instituem a própria realidade, independentemente de serem implementados ou não, ao disseminarem concepções sobre os problemas que são objeto dessas políticas (problemas sociais, de saúde, questões culturais e etc.) Outro ponto chave para nossa compreensão é que, além de disseminarem discursos, os documentos oficiais também apresentam concepções sobre as soluções que seriam mais efetivas para esses problemas, de acordo com as regras estabelecidas no âmbito da constitucionalidade das políticas públicas no país (idem, ibidem).

Partimos do pressuposto de que os discursos formalizados nesses documentos são apropriados pelos diferentes atores e sujeitos envolvidos com as políticas públicas em pauta, ou seja, tornam-se elementos estratégicos para articulação no curso da própria ação política, dependendo da forma como os atores se apropriam desses documentos. Neste sentido, apresentam variantes de acordo com o contexto de discussão, implantação e monitoramento.

Há múltiplas formas de definir os problemas ou questões que são objeto de políticas públicas, como, por exemplo, conceitos sobre cultura, ou as questões sociais que envolvem a política, como se articulam aos interesses em disputa (inclusive econômica) e são parte do próprio processo político. Acreditamos que essas não são definições apenas técnicas, são políticas, por isso a análise dos documentos contribui para compreender os processos políticos, porque eles formalizam acordos possíveis em um dado contexto sociopolítico e histórico.

Portanto, ao longo da tese, estruturamos definições sobre sociedade e Estado, para também evidenciar quais são as grandes tensões colocadas para esse campo das políticas de cultura, uma vez que as narrativas formalizadas nos documentos indicam elementos dessas disputas de interesses e narrativas que atravessam o campo. Para elucidar as questões, conforme apresentado até aqui, elaboramos um caminho histórico e sociológico acerca da concepção de direitos (sociais e culturais) via *institucionalidade* das políticas públicas – travando o debate a partir de conceitos de *democracia e cidadania*.

Nos passos e métodos da pesquisa, apresentamos as dimensões de análise e procedimento que elaboramos para 4 categorias de análise documental. Para cada categoria pensamos em estratégias e conceitos que serão identificados de acordo com a metodologia explicitada. Queremos, dessa forma, com a análise documental, formar um material de estudo para pesquisa que articule as categorias citadas, nos documentos gerados a respeito do Plano Nacional de Cultura (PNC).

A pesquisa documental se caracteriza pela pesquisa “[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 45). O uso de documentos para a pesquisa traz uma riqueza de informações, já que elas podem ser utilizadas em várias áreas de Ciências Humanas e Sociais, aproximando o entendimento do objeto na sua contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Além disso, a 1999 etapa documental pode complementar a pesquisa, subsidiando dados encontrados por outras fontes, no sentido de corroborar a confiabilidade dos dados (MARTINS; THEOPHILO, 2009).

De acordo com Corsetti (2006), a pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos, por isso precisa de sistematização em relação ao objeto

de pesquisa a ser analisado. Dessa forma, a técnica principal está na organização desse acervo de informações para desvelar aspectos novos de um tema ou problema que não foram abordados em outros estudos.

Nas pesquisas elencadas por Corsetti (2006), os principais acervos utilizados são: documentos legais (sobretudo a legislação), os diferentes materiais escolares (cadernos e livros escolares), registros de professores e alunos, enfim, toda a documentação que permita recuperar as práticas pedagógicas e a formação do educador, com ênfase na pesquisa historiográfica (CORSETTI, 2006). Utilizamos desses procedimentos para análise do objeto de pesquisa da tese; ainda que seja de outro setor, a pesquisa histórica e o contexto de formulação do Plano Nacional de Cultura ao longo dos anos 2000 nos deu base para construir as argumentações apresentadas.

Na pesquisa e análise documental temos do ponto de vista historiográfico uma metodologia de resgate dos vestígios preservados pelo tempo que a história é construída/reconstruída, subsidiando nossas interpretações a respeito da política, de acordo com as teorias do campo social e cultural. Assim, se estabelece uma relação do historiador/pesquisador com as fontes, que também contribui para formação das bases sobre as quais se consolida a pesquisa histórica e social. Esta é uma construção do pesquisador, portanto, parte da operação historiográfica se dá por escolhas que são possíveis na disposição de determinado projeto de pesquisa.

Assim, acreditamos que a análise de determinados documentos é fundamental para a pesquisa acadêmica apresentada e a formulação do questionamento teórico. Dessa forma, a valorização da problematização das fontes é um passo importante para o trato com o material, de forma que seja possível investigar as perguntas que o objeto de pesquisa pode apresentar. Segundo Lopes e Galvão (2001, p. 79) “[...] o que determina o que são as fontes é exatamente o [...] problema problematizado”.

Pressupõe-se que cada documento é resultado de montagens, tanto representações da sociedade, da época, como das suas continuidades e questionamentos, passados e futuros. Dessa maneira, cada documento vai representar o esforço da sociedade, ao longo da história, que vai resultar em uma análise de sua trajetória e da imagem que foi gerada a partir daqueles documentos analisados. Com isso, consideramos que o documento é produto da sociedade e foi gerado na relação entre forças sociais que em determinado momento detinham poder,

tornando-o também em monumento de utilização do poder (LE GOFF, 1990). Para cada documento-monumento uma possibilidade de construção analítica da história.

Atualmente, a história transforma os documentos em monumentos e apresenta uma massa de elementos que é preciso isolar, reagrupar, tornar pertinentes, ser colocados em relação, constituídos em conjunto. O novo documento alargado, transformado, deve ser tratado como um documento-monumento (LE GOFF, 1990). Le Goff atribui, ainda, que o triunfo do documento à revolução documental vem justamente no século XX, e o registro presente nas atividades, que permite ao historiador selecionar as fontes. Com o avanço tecnológico esses registros se tornam cada vez mais presentes.

Para os historiadores têm se ampliado o uso das fontes, incorporando a percepção de que a história se faz por qualquer traço ou vestígio deixado pelas sociedades passadas. Dessa forma, temos o arcabouço de material que se caracteriza como fontes diversas para a escrita da história. Primeiramente, estabelece-se o problema da pesquisa, como mencionamos, e assim é possível delimitar a escolha e a seleção das fontes (LE GOFF, 1990).

Ao partir para essa seleção, consideramos que ela foi feita para produção de material que venha a servir como fonte de novas pesquisas, portanto, precisamos elucidar e conservar de forma analítica o material. A organização da pesquisa se torna um acervo. Optamos por colocar também nosso acervo de forma online para apreciação dos interessados na pesquisa e na elaboração de novas pesquisas, com base na tese de doutorado apresentada.

Através dessa coleta de dados se torna possível compreender as especificidades de cada fonte selecionada e construir os mecanismos de análise de acordo com as hipóteses levantadas. Por isso, todo documento é uma possibilidade de construção de determinado conhecimento, e é material suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova.

Como recurso do método buscamos as fontes em: Arquivos Públicos e Particulares, Órgãos do governo e Órgãos de estatística (IBGE⁷, Secretarias estaduais, e municipais). Demos prioridade aos tipos: documentos oficiais⁸; leis⁹,

⁷ <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=288941>>.

⁸ <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/05/Lei12.343-PNC-Publica.pdf>>.

⁹ <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

ofícios e publicações parlamentares, contendo a articulação pública dos debates, como: documentos oficiais, atas e relatórios. Levantamos, ainda, os documentos jurídicos, registros do processo de constitucionalidade das políticas culturais ao longo da história e publicações administrativas, como planos, programas, projetos, ações e etc.

A partir disso percebemos que a política analisada¹⁰ teve uma elaboração com base em dados estatísticos e indicadores sociais (e culturais), levantados pelos órgãos como IBGE e Departamentos municipais e estaduais de estatísticas, contribuindo, dessa forma, com amplo material para a pesquisa acadêmica.

Lembramos que os dados gerados podem ser abrangentes e não tão precisos em um país de dimensões como as do Brasil. Alguns fatores também podem gerar distorções, mas as estatísticas servem como parâmetro para elaboração de análises, com interpretações dos dados e das teorias sociais que estão em discussão em determinado contexto. É para isso que serve a seleção dos dados e dos conceitos que serão analisados (tanto para a elaboração como para a análise de políticas públicas).

Nesse processo, constrói-se leitura e interpretação de diferentes significados que os documentos escritos (e não escritos) – parágrafos, sentenças, tabelas, gráficos, fotos, etc. – possuem. As relações e interpretações para análise se ancoram nos conceitos e termos definidos para análise, confirmando ou não as hipóteses levantadas.

Ainda que apresente inúmeras vantagens para o trabalho de análise, o trato com documentos também apresenta limites, como: dificuldade em ter acesso à documentação (que em teoria vem diminuindo com a lei de acesso à informação - Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011¹¹); o grande volume de informação a ser analisada e, conseqüentemente, o risco de tornar o trabalho isolado, com uma interpretação concentrada no pesquisador e não no objeto da pesquisa. O estudo trata, portanto, de uma análise histórica da incorporação da cidadania na política social (e cultural) no Brasil.

¹⁰<<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/Plano-Nacional-de-Cultura-Diretrizes.pdf>>.

¹¹ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

As dimensões analíticas no caso da nossa tese foram construídas por categorias que visam levantar os princípios de cidadania e direitos sociais que encontramos no Plano Nacional de Cultura (PNC) e que articulam conceitos dos direitos sociais e de cidadania do ponto de vista da política social.

A análise documental foi desenvolvida de acordo com a seguinte organização do material: Decretos de Lei; processo de formulação do PNC; Material oficial elaborado pelo extinto MinC; Projetos de Lei e Políticas culturais que estruturam o PNC. Justificamos essa lista a partir da investigação acerca da temática; separamos o material em documentos específicos (Anexos). A escolha dos documentos se deu 1) pela necessidade de reconstrução do processo de formação da política, como também dos delineamentos da sua implementação, uma vez que o PNC apresenta etapas evolutivas em um período de 10 anos (previsto a se encerrar em 02/12/2020); 2) o período de publicação dos documentos se estabelece a partir da Constituição de 1988.

Neste sentido, os decretos e projetos de leis que antecedem o PNC foram analisados e ajudam na compreensão da relação entre políticas culturais e políticas sociais de acordo com a CF, como base para formulação de políticas públicas na sociedade brasileira.

Ainda como recurso metodológico é preciso explicar que as categorias selecionadas servem para identificar a recorrência das menções dos termos *cidadania*, *inclusão*, *diversidade* e *participação* social nos documentos para construção da análise crítica apresentada na tese. Assim, para alcançar o objetivo central, localizamos historicamente todo material, passos e métodos da pesquisa, trazendo as dimensões de análise e as quatro (4) categorias elaboradas para análise documental. Para cada categoria pensamos estratégias e conceitos que identificamos nas análises da tese, representando os elementos investigados para argumentação.

1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A ANÁLISE DOCUMENTAL

Neste primeiro capítulo vamos abordar aspectos teóricos sobre análise e políticas públicas sociais. O intuito é construir base de fundamentação para análise do Plano Nacional de Cultura (PNC), a partir dos documentos disponibilizados pelo extinto Ministério da Cultura. Para estruturar a argumentação da tese, vamos dissertar alguns conceitos de políticas públicas, política social, direitos sociais e culturais.

O estudo visa a compreensão do PNC e seus principais princípios norteadores e evidenciar a presença inédita de elementos relativos aos direitos sociais e de cidadania. Apresentaremos, neste sentido, como - entre tantas políticas possíveis no Brasil, a partir de determinado momento histórico - teria surgido o interesse em elaborar um Plano Nacional de Cultura, compreendendo a diversidade de um país imenso, com grupos de interesses múltiplos e manifestações artístico-culturais que em determinados setores parecem não ser passíveis de convergências.

1.1 Políticas públicas: conceitos e disposição histórica

O campo das políticas públicas envolve múltiplas definições, por isso o conceito é polissêmico e construído a partir da palavra *política*. Estruturam-se, assim, inúmeras possibilidades para elaboração de pesquisas, o que permite encontrar significados diferentes (RUA, 1998).

Em sua tese, Paiva (2014, p. 30) afirma que “na língua inglesa, a diferenciação entre *policy*, *politic* e *polity* ajuda a entender melhor a terminologia”. A autora fez referência ao estudo de Muller e Surel (2010), em que:

As políticas públicas estão associadas à *policy*, ou seja, às ações públicas relacionadas à elaboração e implementação de programas e projetos com objetivos definidos de intervenção político-administrativos. Com essa definição, incluímos política pública como sinônimo de “ação pública” que envolve processos de decisão para elaborar e implementar ações que objetivam intervir em determinada realidade, sem, porém, distinguir seus responsáveis. (idem, p. 31)

Muller (2018) afirma que a origem do Estado e o nascimento das políticas públicas partem dos séculos XVI e XIX (MULLER, 2018, p. 11). Para ele, são necessárias e podem ser caracterizadas como um modelo de governo de sociedades complexas. Em seu período inicial, desempenharam papel fundamental no fim das

monopolizações de benefícios por parte do rei e promoveram legítimos conhecimentos na sociedade.

Em seu período de formação, estas políticas eram vistas como *tecnologias* pois possibilitavam avanços ao Estado, seus territórios e as suas populações. O autor lembra ainda que somente houve a possibilidade de transferência de cidades agrárias para industriais porque existiram as políticas públicas de fomento (MULLER, 2018, p. 12).

Com a consequência da formação de grandes cidades, surgiram laços maiores e mais complexos, novas formas de reagrupamentos dos papéis econômicos e de setores profissionais, promovendo as políticas públicas ao conceito de relações sociais, de trabalho e culturais, embora a última não tão bem aplicada. Estas implicaram na transformação da relação dos indivíduos com seu trabalho. E, nos últimos séculos, essas sociedades marcadas pela complexidade das estruturas e das relações sociais tentam explicar o nascimento das políticas públicas (MULLER, 2018, p. 13).

Segundo Muller (2018), nesse contexto, as primeiras políticas públicas têm como objetivo resolver as questões sociais, que se resumiram em ações de caridades e assistencialistas. Os assalariados então viviam um *Estado de providência social*. Assim, o resultado das primeiras políticas são, em resumo: a divisão social do trabalho e a proibição de recursos escassos aos trabalhadores.

No caso da sociedade atual e moderna, os modelos de políticas públicas podem ser entendidos como autorreferenciais, que constroem suas regras e políticas rapidamente. Muller (2018) usa o texto de Giddens (1994), apresentando a teoria de que o período atual se compreende por uma *modernidade reflexiva*, onde os temas surgem a cada instante, tornando o processo de compreensão das políticas públicas contínuo e inesgotável.

Outra referência do estudo de Muller (2018) é Dye (1984), que traz uma importante reflexão para os estudos contemporâneos, quando coloca que as políticas públicas não são entendidas apenas pelo que o Estado faz, como comumente é tratado nas Ciências Sociais, mas pelas ações que ele deixa de fazer. Assim, as ações e inações refletem diretamente nos comportamentos dos atores da sociedade e no contexto da política investigada.

Tanto para Muller (2018) como para Dye (1984), o conceito de políticas públicas atuais surge para garantir o Estado Democrático de Direito. Muller (2018) e Dye (1984)

se apoiam, sobretudo, na institucionalização das ações de controle e/ou desenvolvimento social, como veremos ao longo da pesquisa.

Para identificar as políticas públicas implantadas é importante conceituar a metodologia de criação e desenvolvimento delas. Silva e Melo (2000, p. 45) definem a elaboração de políticas à visão clássica, pelo uso das etapas do *policy cycle*. A primeira corresponde à formulação das políticas – processo de debate, reconhecimento de problemas sociais, desenvolvimento de leis e diretrizes e promulgação. Já a segunda, para eles:

Constitui a última das fases do *policy cycle*. Corresponde, assim, à implementação e à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. (SILVA; MELO, 2000, p. 45)

Toda política pública se baseia em um diagnóstico prévio através de um sistema específico com as necessárias informações. A partir disso, é importante entender que nas fases de formulação são definidas as metas, recursos e o tempo para o planejamento. Posteriormente, costuma-se pensar a eficiência dos programas ou políticas, estabelecendo o grau de eficácia. Embora grande parte das análises considerem o aspecto econômico da política pública, o contexto histórico-social e os conceitos simbólicos, no caso as políticas culturais são também importantes para a compreensão da política pública.

Ainda pensando a visão clássica do ciclo de política (*policy cycle*), alguns autores colocam que ela não considera, entretanto, os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política (SILVA; MELO, 2000, p. 45). Em outras palavras, *não considera o policy cycle como um processo completo criado através de círculo*. Abaixo, apresentamos uma estrutura básica de retroalimentação da criação de políticas públicas.

Organograma 1: Retroalimentação – Ciclo das políticas públicas.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

A política pública pode assumir um nível mais operacional, investigando a classificação do sistema de decisões públicas, e, além das ações, as omissões. Em sua concepção de política pública, essas ações podem ser preventivas ou corretivas, além de ter influência na transformação ou na manutenção de uma realidade social, elencando objetivos, estratégias e recursos. Todavia, é preciso entender que isso implica a não responsabilidade explícita pelas políticas públicas (SARAVIA, 2006).

Em outro sentido de entendimento sobre política pública, alguns estudos apontam para um olhar que se restringe a determinado governo, como ações específicas do Estado para os problemas que aparecem diante da coletividade no ambiente público. Entende-se, dessa forma, a ação pública em uma relação entre causa e efeito, para resolução de problemas, “*problem solving*”.

Outros autores vão começar a incluir a *política pública* como o *Estado em ação*, definindo o conjunto de implementações do Estado a partir da concepção das autoridades governamentais, apesar de considerar o sentido amplo dessas ações (MARQUES, 2013). Logo, a definição do público se restringiria a questão estatal. Embora estudiosos apontem para jogos de interesses, ainda assim é possível verificar que os estudos de políticas públicas são associados às questões governamentais.

Ao longo do levantamento bibliográfico, percebemos as inúmeras abordagens para os estudos de políticas públicas. No que tange o contexto atual, considerando Estado moderno capitalista e as características desejadas para os governos democráticos, separamos dois pontos para começar a fundamentação da nossa análise: 1) políticas públicas como processo na relação Estado/Sociedade e a

representação de interesses de diferentes atores, públicos e privados; 2) a presença de relações de poder e dos grupos de interesses, em decisões dos governos.

Mesmo percebendo um discurso acerca da interseção entre a relação de forças e grupos de interesse do processo, em geral os estudos apontam para a relação entre Estado, seus governos e a sociedade, quando buscam compreender a materialização das políticas públicas. Assim, não é viável limitar a concepção de políticas públicas às ações de determinado governo, uma vez que as relações que se estabelecem no interior de cada sociedade são muito além de determinada proposta político-governamental.

Devemos, ainda, em um estudo sobre políticas públicas, ampliar o olhar para a formação dos Estados, que se constituem de formas distintas, inclusive ao longo de períodos históricos. No Ocidente, nos Estados a partir do Século XIX, há a presença de novos atores no cenário político que apresentam conquistas efetivas em relação aos direitos de cidadania. Coutinho (1995) aponta para o fim do caráter restrito do Estado, estabelecendo essas vitórias na relação com as lutas das classes subalternas, ou de diferentes grupos sociais, apresentando as características dos Estados liberais até início do século XX.

Quando se fala em Estado e sociedades modernas, capitalistas, pressupomos as mudanças geradas a partir da industrialização e as mudanças ocorridas nas relações sociais, de produção e reprodução, não apenas econômica e social, mas também política, intensificadas em meados do referido século. As mudanças sociais são também explicações importantes para as sociedades democráticas, sendo a sociedade civil responsável pelas políticas públicas se constituírem como uma de suas expressões mais discutidas.

Acanda (2006) resgata a questão trazendo uma concepção de *hegemonia* contida em Gramsci. Para Acanda (2006), as relações transformadas vão interferir diretamente na posição do Estado e das organizações civis frente às políticas implementadas. O argumento central é que estas teriam gerado uma classe dominante no poder sem a utilização da coerção como o único mecanismo de dominação. É justamente nessa nova configuração de domínio que se estabelece o conceito de Hegemonia para o autor.

Como estudo acadêmico, buscamos encontrar respostas atuais para a questão. Encontramos que, na visão da administração pública, percebemos cada vez mais a

inferências diretas das avaliações e análises de políticas públicas para o aconselhamento da burocracia. Neste sentido, tanto os burocratas como a burocracia são fundamentais no processo de decisão política.

De qualquer forma, é importante colocar que a organização político-social, em sociedades democráticas, é um pressuposto para *gerir* as políticas públicas. A partir desse entendimento, percebemos que a alta burocracia é uma fonte para análises, dando assessoria para os formuladores, uma vez que possuem instrumentos técnicos para estruturar as questões, diferente do tipo de conhecimento dos parlamentares e autoridades eleitas. Embora as consultorias possam ser contratadas, há a necessidade de especialistas técnicos em todos os setores para que estas políticas cheguem às discussões públicas.

Neste sentido, acreditamos que a política depende necessariamente da burocracia, característica dos Estados Modernos (MULLER, 2018). Revela-se, como dado para a pesquisa, que a análise de políticas públicas pertence tanto no campo da elaboração legislativa de determinada política pública, como também vem necessariamente atrelada ao estudo da administração pública. Para Lindblom (1981, p. 64), novas modalidades de análise de políticas públicas, como análise de sistemas e de custo/benefício, surgem no campo da administração. Em determinados momentos a análise de políticas públicas então se confunde como especialidade acadêmica e estudo de administração.

Assim, Lindblom (1981, p. 111) coloca que em grande parte a análise não é utilizada apenas como técnica de avaliação, e sim como método que pode influenciar, como análise parcial. Neste sentido, para o autor, o processo de *decision making* não leva especificamente para a formulação de “soluções”. Os padrões de julgamento, de racionalidade, no âmbito de sociedades modernas, geram políticas de acordos, compostas por técnicas de conciliações e ajustes. Dessa forma, toda avaliação ou análise, com vistas à equidade, aceitabilidade e reexame, estão postas em questão diante do atendimento dos múltiplos interesses em jogo, gerando respostas inconclusivas.

Os estudos de políticas públicas são perspectivas para a complexidade que é a elaboração de um estudo de análise e para entendermos a estreita associação das políticas públicas como ações do Estado, como políticas governamentais e interferência necessária para o campo da administração pública. No próximo tópico

vamos apresentar questões sobre análise de políticas públicas e direcionar questões sobre direitos sociais e cidadania no Brasil, em relação às teorias da Ciência Política europeia.

Em relação à análise de políticas públicas, vamos localizar a dimensão do tema em produções acadêmicas, ajudando, inicialmente, na compreensão de como vêm sendo abordadas no campo acadêmico. Posteriormente, nos dedicaremos a encontrar caminhos teórico-metodológicos, buscando contextualizar onde está inserida a questão da tese: *Em que medida o PNC incorporou a associação entre cultura e cidadania social?*

Serafim e Dias (2012) contribuem no exercício de “explicitar conceitos e ferramentas de análise que compõem o campo da Análise de Política (*Policy Analysis*)” (SERAFIM E DIAS, p. 122). Importa-nos, do estudo, que para eles a análise é a ciência do Estado em Ação, partindo dos estudos de Rothdeubel (2006).

O autor, após um tempo considerável de acompanhamento rigoroso e análise, tanto em contextos europeus como latino-americanos, se propôs a responder e debater sobre questões relacionadas à análise de políticas públicas (ROTHDEUBEL, 2006). Para ele, a análise de política pública deve ser entendida como metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas, uma vez que o autor se vale da mesma como disciplina teórico-metodológica (ROTHDEUBEL, 2006).

Tanto os conceitos de política pública e de análise, a partir da perspectiva dos direitos sociais, impõe-nos escolhas teóricas para a compreensão das relações entre Estado, Sociedade e Cidadania. Souza (2007) afirma que qualquer teoria de política pública precisa considerar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. É preciso entender que a realização de políticas públicas e o relacionamento de Estado/sociedade se determina por condições histórico-estruturais, e que estas se formam de acordo com a formação social em seu contexto (LOBATO, 2006; PAIVA, 2014). Assim, estudar as políticas públicas requer compreender sua trajetória histórica a partir das relações sociais estabelecidas em cada contexto.

De acordo com Rodrigues (2017), o campo das análises de políticas públicas, a partir das Ciências Sociais, toma formato se beneficiando de teóricos e conceitos de outras disciplinas, como “patrimônio teórico”, sistematizado em “obras de referência”

de autores como: Parsons (1995), Hill (2009), Knoepfel *et al* (2011), Sabatier (2007) e Fischer (2003). No Brasil, a análise de políticas se desenvolveu com as condições estabelecidas pós 1930 (VAISTMAN *et al*, 2013), quando o Estado brasileiro, de acordo com a historiografia consultada, inicia o processo desenvolvimentista, com forte intervenção na economia e na área social, surgindo a necessidade de organização das instituições e a constituição de seus referenciais.

Uma perspectiva importante para a área de análise de política pública é a compreendida no seu sistema. Estrutura-se uma metodologia analítica para que dê conta do comportamento dos atores sociais e do processo de formulação da agenda e da implementação de uma política, e também pode possibilitar a busca do *porquê* e *para quem* determinada política foi desenvolvida, e não apenas o olhar a respeito do conteúdo em si. A análise permite, assim, compreender os múltiplos atores e contextos que estão envolvidos em torno de uma determinada questão social (SERAFIM e DIAS, 2012).

A análise de Política se dedica aos aspectos de valores e interesses dos atores que participam do jogo político, as relações, tensões e contradições dessa interação entre eles. A construção da arquitetura de poder, além da tomada de decisões, conflitos e negociações, influencia no processo de formulação da política. Neste sentido, a análise de Política reforça a importância da apreciação dos processos e sua contextualização (CAVALCANTI, 2005).

Nossa análise corrobora com o que Lindblom (1980, p. 111) afirma sobre *decision making*:

O processo de *decision making* não leva a “soluções” que possam ser julgadas com base em padrões de racionalidade; produz acordos, conciliações e ajustes cuja avaliação com vistas à equidade, aceitabilidade, reexame e atendimento aos interesses em jogo é sempre inconclusiva. Em grande parte, a análise é usada não como técnica de avaliação, mas como método para exercer influência – “análise parcial”. (LINDBLOM, 1980, p. 111)

Lindblom (1980) coloca que as dinâmicas das políticas articulam as determinantes macroestruturais, e essa concepção nos ajuda a entender a importância de se observar o objeto (política pública) na agenda política. A partir disso, estabelece-se o contexto para o que se chama “janela de oportunidade” e se concretiza no processo de decisão política. A compreensão do autor é de que a crise política, que pode alterar a política em si e depende do jogo político e dos atores

envolvidos, e que envolve o processo de institucionalidade e suas disputas políticas, ocasiona descontinuidades nas ações implantadas.

Os conceitos de análise de políticas públicas nos servem para construção teórica e metodológica para analisarmos a política pública do PNC. Os principais elementos da teoria levantada para nossa pesquisa foram a organização do próprio material da análise, o trato com as fontes, o aprofundamento histórico e social dos relatórios e atas e outros materiais analisados a respeito dos antecedentes, do processo de construção e do monitoramento do Plano.

Um dos aspectos da teoria de análise de políticas públicas que destacamos é a compreensão da própria limitação da documentação em relação à execução (ação, prática, institucionalidade da política). Um aspecto importante foi a entrada do contexto macrossocial da cultura na agenda e a formulação de um Plano Nacional.

Destacamos, ainda, o processo de elaboração, nos contextos específicos que indicam alterações estruturais em relação à formulação de políticas culturais no Brasil, contribuindo com a mudança na trajetória de implementação do PNC. A análise nos serviu para essa compreensão estrutural do conteúdo (princípios e diretrizes), que conforma toda a política pública e lhe dá a direção, além da influência e o papel dos atores sociais, em especial a burocracia governamental e os movimentos sociais de cultura, afirmativa que ficará evidente quando na apresentação da análise no capítulo final da tese.

A seguir, trataremos dos elementos dos direitos sociais relacionando-os ao PNC. O caminho teórico adotado é pela compreensão histórica dos conceitos de direitos sociais e culturais, inserindo a seguinte hipótese de pesquisa: *O Plano Nacional de Cultura incorporou os direitos sociais e culturais discutidos pós constituição de 1988, buscando incidir na questão da redistribuição a partir do reconhecimento (reafirmando a existência da questão social estrutural no Brasil), e de que a cultura é um elemento simbólico, de direito de cidadania e também de desenvolvimento econômico para o aprimoramento das sociedades modernas, conforme apresentamos no tópico – autorreferenciais e altamente burocráticas.*

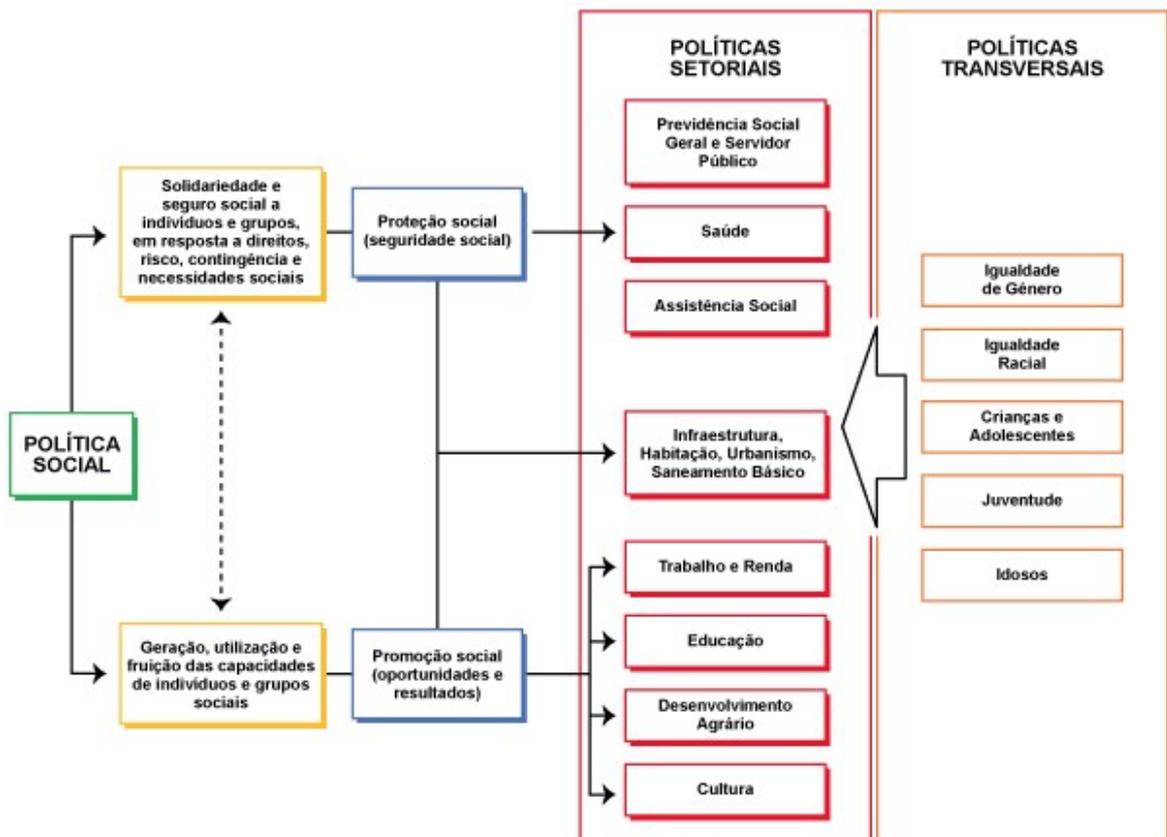
1.2 Direitos sociais e culturais: redistribuição ou reconhecimento?

Os direitos sociais no Brasil se encontram estabelecidos no art. 6º da Constituição da República de 1988, onde ficaram reconhecidos como direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. O art. 5º também apresenta alguns direitos fundamentais quanto à individualização do cidadão.

Os direitos sociais se propõem a garantir aos cidadãos acesso aos benefícios criados através dos fundamentos que defendem as condições de igualdade, obedecendo a ideia de que as pessoas devem ter o direito à vida e, principalmente, à dignidade humana (CF/88, art.1).

Para alcançar sua base constitucional, o Estado brasileiro constituiu um conjunto amplo de políticas públicas que obedecessem às normas legais e constitucionais. Abaixo, apresentamos uma relação das principais delas.

Organograma 2: Políticas setoriais e transversais da política social brasileira (2010).



Fonte: (CASTRO, 2012, p. 1014). Elaboração própria, 2021.

A partir da imagem acima, constata-se a abrangência da política social às margens da sociedade brasileira. Destacamos a existência de uma rede composta por centenas de múltiplos tipos diferentes de benefícios. Isso quer dizer que diariamente são ofertados serviços para dezenas de milhões de cidadãos, por meio de ações e programas implementados pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social.

Outra característica importante, à luz das políticas públicas nacionais pós redemocratização, é a multiplicidade de benefícios, representando, assim, a cooperação entre diversas políticas públicas, instituições e órgãos (CASTRO, 2012, p. 1019). Para Castro:

Boa parte dos benefícios e serviços têm estatuto de direitos e exigem capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros em sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados. (CASTRO, 2012, p. 1020)

Faz-se importante, ao contexto desta literatura, discutir os direitos sociais a partir dos direitos culturais, que são geralmente associados com as artes e incidem diretamente na construção de memórias coletivas de uma sociedade, estabelecendo-a historicidade e promovendo a diversidade em sua essência. Segundo Calabre:

O sentimento de ampliação dos direitos culturais ganhou o reforço da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, também patrocinada pela UNESCO. No referido documento, a diversidade Cultural não é definida, mas associada a certos bens e valores, dentre eles os direitos culturais, considerados “marco propício da diversidade cultural”, no contexto do qual “toda pessoa deve poder participar na vida cultural que escolha e exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites que impõe o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” (APUD Unesco 2002). (CALABRE, 2018, p. 27)

A partir desta definição, entendemos que a cultura pode ser ligada a todos os aspectos da realidade social de um povo e, então, ou mais especificamente, às crenças, valores e seus ideais. Isso permite, segundo Calabre (2018), entender a cultura como alvo de ação humanizada, uma forma de apreensão e de transmissão de conhecimentos, de língua e das diferentes formas de linguagem e de comunicação. As concepções de direitos, portanto, estabelecem-se em determinado contexto.

Essa concepção histórica ajuda a entender a ideia inicial da seção que é entender o surgimento dos direitos sociais para fundamentar a relação direta entre direito social e cultura. Assim, podemos considerar que a cultura, e dessa forma os direitos culturais, vem sendo componente estrutural e estruturante de uma política pública (o PNC), com base na Constituição de 1988. Mas nem sempre é nítido o papel estratégico das políticas culturais, inclusive como promoção e proteção dos direitos (culturais).

Para entender a articulação de direitos como reivindicações por reconhecimento, vamos considerar o ideal de cidadania, buscando redefinição e reconfiguração em suas três dimensões fundamentais: a *extensão*, o *conteúdo* e a *profundidade*. Para exata compreensão da reconfiguração, é necessário analisar alguns pressupostos e conceitos indispensáveis das Ciências Políticas, e de teorias que foram centrais na formação no curso de doutorado em Política Social.

Os direitos sociais perpassam pelo próprio conceito de cidadania que veremos em Carvalho (2001) e Souza (2009, 2006). Ambos apontam para uma distinção importante da teoria de T. A. Marshall (tida como clássica para entendimento da formação de cidadania no Ocidente), em relação à historicidade no Brasil. De acordo com Carvalho (2001) e Souza (2009, 2006) Marshall estabelece sua teoria apresentando que primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. E, por fim, teriam surgido os direitos sociais, conquistados no século XX. O teórico, de acordo com a bibliografia consultada, apresenta seu estudo social como uma sequência lógica, o que sugere que os direitos e a cidadania seriam um fenômeno histórico, evolutivo e linear.

Para confrontar a historicidade e especificidade no Brasil, vamos entender os conceitos de desigualdade a partir das teorias de reconhecimento e luta social de Fraser (2010) e Honneth (2007, 2009). Fraser (2010) parte de dois problemas para repensar o reconhecimento: “deslocamento” e “reificação”. De acordo com os estudos de Fraser (2010), o conceito de reconhecimento amplia a percepção das distintas perspectivas das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como a diferença de gênero. No caso brasileiro, o reconhecimento em nossa tese perpassa pela complexa formação social e compreensão de povo brasileiro, conforme apontaremos ao longo da tese.

Fraser (2010) constrói seus argumentos analisando diferentes culturas e a formação de identidades ao redor do mundo. Para ela, a luta por reconhecimento pode auxiliar na redistribuição de poder e riqueza, além de promover a interação e cooperação entre as diferenças culturais. Fraser (2010) trata da questão elaborando um caminho para repensar a política do reconhecimento e tentar resolver os problemas de deslocamento e reificação, levantando ainda a questão da redistribuição com ética (ao reconhecimento).

Durante a pesquisa teórica, percebemos a necessidade de como conceituar conflitos por reconhecimento, integrando-os aos conflitos pela (re)distribuição, em vez de deslocá-los ou debilitá-los. Fraser (2010) afirma que redistribuição significa também desenvolver uma síntese do reconhecimento que abrigue a complexidade total das identidades sociais, em vez de proporcionar reificação e separatismo entre os grupos sociais.

De acordo com Honneth (2009), utilizando a estrutura do modelo hegeliano de que o reconhecimento se finda em uma realidade social com outro indivíduo, ela afirma que a validação do reconhecimento se estrutura em uma ética e uma moral social. No modelo de Hegel, o reconhecimento seria uma relação recíproca ideal entre os sujeitos, na qual um vê o outro como seu igual e separado de si.

Partindo dessa conceituação, temos que o reconhecimento (ideal) dos outros é fundamental para o desenvolvimento da percepção de si mesmo. Mas, essa concepção nos aponta outra questão importante tratada por Fraser (2010), ao criticar aqueles que ao propor o modelo de identidade transformam o esquema do reconhecimento proposto por Hegel para o terreno cultural e político. Conseqüentemente, aqueles que participam de grupos minoritários não aceitos socialmente tendem a produzir sua própria cultura de autoafirmação, uma vez que, ao assegurar publicamente o respeito e a estima da sociedade, tornariam esses grupos reconhecidos.

O reconhecimento, então, estaria na preservação das múltiplas formas culturais e sociais. Neste sentido, o estudo de Honneth (2007, 2009) é importante ao questionar essa comparação de política de reconhecimento à política de identidade. Para Honneth (2007, 2009), essa abordagem encoraja tanto a reificação das identidades de grupos quanto o deslocamento da redistribuição, que deveria ser o foco da questão. Assim, uma política de reconhecimento que reparasse com sucesso o não

reconhecimento também agiria contra a má distribuição, ou uma distribuição ineficiente.

Uma proposição alternativa colocada por Fraser (2010) seria tratar o reconhecimento como *status social* e não como identidade. Isso significa averiguar quais são os padrões institucionalizados, quais características são atribuídas como de valor cultural, referente aos efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Essa perspectiva exige o que hoje podemos entender como participação, e que incide diretamente no reconhecimento (das práticas culturais diversas, por exemplo).

Consequentemente, no modelo de *status*, o não-reconhecimento constitui uma forma de subordinação institucionalizada e, assim, uma violação séria da justiça (social). Essa concepção pode dar corpo na composição de políticas culturais, como veremos mais à frente no estudo analítico construído para a tese de doutorado. Apontamos, ainda, que diferente do modelo de identidade, o modelo de *status* proposto por Fraser (2010) entende a justiça de duas dimensões analiticamente distintas: uma *dimensão de reconhecimento* e uma *dimensão de distribuição*.

É importante colocar que, para o modelo de *status*, nem toda a injustiça distributiva pode ser superada só pelo reconhecimento de tal condição. Uma política redistributiva também é fundamental para atuar diretamente nos direitos sociais e de cidadania. Portanto, Fraser (2010) sugere uma política alternativa “não identitária”, que possa corrigir o não-reconhecimento sem encorajar o deslocamento e nem a reificação. No caso brasileiro, o reconhecimento se dá pela identidade, e se confunde política cultural com ideologia política, além dos conflitos geográficos, e da multiculturalidade, que se orienta por uma relação de poder entre as regiões (Sudeste e Sul em relação às demais, sobretudo Norte-Nordeste).

Mas, antes de chegarmos ao caso brasileiro, trataremos de algumas outras questões teóricas a respeito do reconhecimento e da redistribuição em Honneth (2007), com apontamentos em relação ao trabalho de Fraser (2010). No estudo de Honneth (2007), a noção de justiça se ancora ainda nesses dois pilares: reconhecimento e redistribuição. A ideia de justiça, em termos políticos, associa-se à manifestação da democracia social. Como perspectiva central não temos a eliminação da desigualdade, mas formas de anular a degradação e o desrespeito ao ser humano, representando certa preocupação com a questão de cidadania, e menos na questão de igualdade Hegeliana.

Inicialmente, Honneth (2007) trata da questão resgatando conceitos de Fraser (2010), onde a redistribuição tem uma visão ligada à questão de justiça e igualdade social por meio de uma redistribuição das necessidades individuais dos seres humanos livres. O reconhecimento diz respeito à criação de condições para uma sociedade justa, sendo reconhecida como dignidade de todos os indivíduos.

Para Honneth (2007), essa ideia de justiça está ligada à concepção de como os indivíduos se reconhecem reciprocamente, tomando base nos estudos de Hegel sobre o reconhecimento (“do jovem Hegel”). Ele compreende que a “luta por reconhecimento” de Hegel carrega a perspectiva de que o progresso ético perpassa por uma série de etapas com padrões de reconhecimento cada vez mais exigentes. Esses processos de reconhecimento são mediados por lutas intersubjetivas, e os sujeitos envolvidos buscam adquirir a aceitação para reivindicações a respeito da própria identidade.

Assim, a injúria moral adota uma *dimensão social* pelo *não reconhecimento* e aceitação do outro no interior das sociedades modernas. Neste ponto, o autor trata de três formas extremas de não aceitação da condição de humanidade: 1) físico (estupro ou tortura); 2) jurídico (negação de direitos); 3) estima social (depreciação do valor dos feitos ou formas específicas de vida). Também trata de três padrões de reconhecimento – o amor, a ordem legal e a solidariedade. Por fim, temos que “*Status*” refere-se à diferença entre os grupos quanto ao prestígio social dado pelos outros.

Para Honneth (2007), as demandas por redistribuição surgem de uma epistemologia de uma ética democrática que parte de duas fontes: *implicações normativas de igualdade legal*; e da *ideia normativa* de que cada “membro de uma sociedade democrática deve ter a chance de ser socialmente estimado por seus feitos individuais”. Argumenta criticando Taylor, através da “política de identidade” ou “política de reconhecimento”, considerando uma simplificação da história das lutas sociais. Assim, Honneth (2007) categoriza como “novos movimentos sociais” (embora possuam uma longa história). Fraser (2010) teria assimilado a historiografia que torna a luta por reconhecimento um fenômeno recente, alvo de crítica por Honneth (2007).

Outro autor contestado seria Marx, para quem o reconhecimento estaria interligado com exclusividade à categoria trabalho. Para Honneth (2009) há outras atividades, como a criação dos filhos e atividades fora do mundo do trabalho que atingem a esfera do social, inclusive como elementos indispensáveis para a sociedade

capitalista. Neste sentido, o seu estudo tenta entender a luta pelo reconhecimento como uma atividade social valorosa e necessária para a superação da questão social (embora na tese estejamos relacionando com os direitos sociais e de cidadania).

Sobre a luta pelo reconhecimento, afirma:

I – Presentificação histórica: A ideia original de Hegel.

Hegel havia colocado em sua filosofia política a tarefa de tirar da ideia kantiana da autonomia individual o caráter de uma mera exigência do dever-ser, expondo-a na teoria como um elemento da realidade social já atuante historicamente; e sempre entendeu que a solução dos problemas postos com isso seria uma tentativa de mediar a doutrina da liberdade dos novos tempos e a compreensão política antiga, moralidade e eticidade. (HONNETH, 2009, p. 29)

No entendimento do autor, Hegel tinha a convicção dos sujeitos pelo reconhecimento recíproco de sua identidade. Esse reconhecimento atingiria o estabelecimento prático e político nas instituições que garantem as liberdades. Essa pretensão dos indivíduos estaria inerente à vida social desde o começo, tratando-se também de uma tensão moral, e balizada pelas instituições reconhecidas. Mas, há uma relação comunicativamente vivida, pelo caminho negativo de um conflito a se repetir de maneira gradativa, gerando, assim, a ideia de luta social (HONNETH, 2009, p. 29). Neste sentido, argumenta que a luta social seria:

(...) aquele processo prático de um conflito entre os homens passou a ser atribuído a impulsos morais, não aos motivos da autoconservação, é só porque havia conferido ao processo da ação de luta o significado específico de um distúrbio e de uma lesão nas relações sociais de reconhecimento que Hegel pode em seguida reconhecer nele também o medium central de um processo de formação ética do espírito humano. (ibidem, p. 30)

Percebemos que a questão do reconhecimento e da redistribuição perpassa pela questão do processo político e econômico nas sociedades capitalistas, gerando demandas de valores e relações de poder complexas, ancoradas na forte burocracia social para o estabelecimento de complexas relações comerciais. Em sociedades modernas capitalistas, os sistemas se desenvolveram de forma tal que não se enquadram mais em um sistema protetor dos costumes tradicionais, tampouco é possível entender apenas do ponto de vista de um comportamento virtuoso. Com o avanço tecnológico, observamos também esse processo de aceleração das relações

entre sociedades diversas, que geram conflitos historicamente travados por guerras bélicas

Em determinado momento, é preciso entender que as políticas públicas também se ancoram em dados estatísticos, não necessariamente na perspectiva do indivíduo em si, ou melhor, do sujeito (cidadão). Honneth (2009) coloca que um entendimento a respeito dessa mudança é observável em Nicolau Maquiavel, que se desliga de todas as premissas antropológicas da tradição filosófica ao introduzir o conceito de homem como um ser egocêntrico, atento somente para o proveito próprio (HONNETH, 2009, p. 32).

Honneth (2009) coloca ainda que Maquiavel trata a questão do Estado bruto de toda a vida social, uma vez que, para ele, porque estes “não designam nada mais que os pressupostos estruturais em relação à bem-sucedida necessidade de poder” (HONNETH, 2009, p. 33). Neste sentido, o Estado também exprime determinado ponto de vista em relação à sociedade. Para Honneth (2009), isso nos ajuda na compreensão posta por Hobbes sobre a essência humana, que pensa de maneira mecanicista, “como uma espécie de autômato movendo-se por si próprio, destaca-se primeiramente pela capacidade especial de empenhar-se com providência para o seu bem-estar futuro” (HONNETH, 2009, p. 34). Entretanto, afirma que:

A doutrina do estado de natureza não quer, como Günther Buck mostrou de maneira penetrante, exibir a situação social do começo da socialização humana, abstraindo metodicamente toda a história; pelo contrário, ela deve expor o estado geral entre os homens que teoricamente resultaria se todo órgão de controle político fosse subtraído *a posteriori* e ficticiamente da vida social. (HONNETH, 2009, p. 35)

Afirma em seguida que:

Já Hobbes utiliza a construção teórica desse estado no sentido de uma fundamentação filosófica da própria construção da soberania do Estado: as consequências negativas manifestas da situação duradoura de uma luta entre os homens e o temor permanente e a desconfiança recíproca, devem mostrar que só a submissão, regulada por contrato, de todos os sujeitos a um poder soberano, pode ser o resultado de uma ponderação de interesses, racional com respeito a fins, por parte de cada um. (HONNETTH, 2009, p. 35)

Importa sobre a argumentação do autor, ainda, entender que:

O jovem Hegel tentou se voltar com sua obra de filosofia política; mas a posição especial e mesmo única de seus escritos de Jena resulta do fato de

ele próprio fazer uso aí do modelo conceitual hobbesiano de uma luta inter-humana para concretizar seus propósitos críticos. (HONNETH, 2009, p. 36)

O pensamento de Não-Estado e Estado no *Leviatã* de Hobbes é preciso ser compreendido por uma divisão do seu trabalho em três fases: *Estado de natureza, de guerra e de segurança* (HOBBS, 2009). Dessa forma, temos que Hobbes idealizou seu conceito de humanidade semelhante a animais selvagens, o que, em primeira análise, nos torna incapazes de desenvolver uma vida em sociedade, de acordo com suas teorias, todos eram iguais e o ponto de partida para um estado de guerra (MARTINS, 1999).

Em outra perspectiva, essa argumentação segue pela defesa do autor sobre o Estado, que constitui a ideia que para viver em paz os homens (a sociedade) precisam concordar em se submeter a um poder absoluto e centralizado. Entretanto, para ele, o Estado não estaria submetido às próprias leis criadas por ele, pois isso seria de encontro à soberania. Essa seria, então, uma função do Estado, manter a ordem, através do *contrato social*, onde os sujeitos renunciam a sua liberdade para o convívio pacífico.

Essa teoria pode nos ajudar na compreensão de uma das funções do Estado, e que hoje associamos às políticas públicas. Uma vez soberano, depois de constituído e formalizado, ele possui poderes ilimitados de organizar a sociedade, da forma que julgar ser a melhor. Do ponto de vista das sociedades atuais, ainda é possível ver traços dessa compreensão de Estado nas relações que determinados governos tentam se vincular às políticas públicas por eles propostas, geridas, executadas e financiadas.

Um traço do jogo político que define isso são as políticas públicas que duram apenas o período de cada governo. É justo na modificação desse “tradicionalismo” que o PNC surge com proposta de durar 10 anos e ultrapassar uma “política governamental” de determinado grupo político-partidário (uma vez que a gestão de cada governo antes de nova decisão pública através de eleições dura 4 anos no Brasil). Dessa forma, consideremos que a política escolhida para análise também se configura no conflito entre a tradição política e a nova ordem econômica, inclusive no que tange a questão de redistribuição e reconhecimento.

Outro ponto importante abordado por Honneth (2007) está em reconhecimento ou redistribuição e a mudança da perspectiva na ordem moral da sociedade. Para o

autor "(...) mudanças conceituais caminham lado a lado com as mudanças de orientação normativa" (HONNETH, 2007, p. 79). No final da década de 1980, as principais perspectivas da análise política:

Asseguravam que não havia nenhuma dúvida quanto ao princípio condutor da teoria normativa de ordem política. (...) quanto ao imperativo de remover qualquer forma de desigualdade social ou econômica que não pudesse ser justificada com base nos fundamentos racionais. (HONNETH, 2007, p. 79)

A partir desse ponto, em seu lugar, uma nova ideia de justiça menos inequívoca se destaca:

Seu princípio normativo não mais parece ser a eliminação da desigualdade, mas a anulação da degradação e do desrespeito; suas categorias centrais não são mais a "distribuição desigual" ou a "igualdade econômica", mas "dignidade" e "respeito". (HONNETH, 2007, p. 79)

Nossa argumentação é de que essa transição correspondeu à passagem da redistribuição (uma visão de justificação que visa alcançar a igualdade social das condições materiais dos sujeitos livres) ao reconhecimento (uma sociedade justa reconhece a dignidade pessoal de todos os indivíduos). É com base nessa argumentação que apontamos que há duas interpretações para essa mudança na orientação normativa (em direção à dignidade ou reconhecimento): 1) são expressões da desilusão política com a insustentabilidade dos modelos de societários baseados em maior igualdade "uma vez que as demandas por redistribuição econômica aparecem como uma meta inalcançável a longo prazo, surgiu, em seu lugar, a ideia mais concessiva de eliminar a degradação e o desrespeito." (HONNETH, 2007, p. 80), e 2) são uma consequência do aumento da sensibilidade moral para que "(...) passamos a perceber que o reconhecimento da dignidade dos indivíduos e grupos forma uma parte vital de nosso conceito de justiça" (HONNETH, 2007, p. 80).

A argumentação da tese é de que o Plano Nacional de Cultura (PNC) inaugura uma nova forma de formulação de política pública na área de cultura. E esta se associa também à organização de movimentos sociais, notadamente o movimento negro e das mulheres. A expressão desses movimentos se caracteriza por levantar a bandeira da luta social. A respeito disso, em Honneth, encontramos que:

(...) nos começos da sociologia acadêmica, foi cortado teoricamente, em larga medida, o nexo que não raro existe entre o surgimento de movimentos sociais e a experiência moral de desrespeito: os motivos para a rebelião, o protesto

e a resistência foram transformados categoricamente em "interesses", que devem resultar da distribuição desigual objetiva de oportunidades materiais de vida, sem estar ligados, de alguma maneira, à rede cotidiana das atitudes morais emotivas. (HONNETH, 2007, p. 55)

A partir disso Honneth trata da importância da luta social com uma definição conceitual preliminar:

Trata-se do processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento. (HONNETH, 2009, p. 258)

Para o autor, a Sociologia ignora a dimensão do reconhecimento como elemento essencial da sociabilidade e da política cotidiana. Dessa forma, temos para o autor que Durkheim e Tönnies não categorizaram o conflito social, apesar de atribuírem à moral a importância sociabilizadora.

Outro teórico levantado é Weber, que também deixa os aspectos de uma motivação moral para o conceito de luta social, além de Simmel, mesmo considerando a função socializadora da disputa como "uma sensibilidade social da diferença", não atribui pressupostos intersubjetivos do reconhecimento. Em relação às perspectivas acadêmicas, a exceção para o tema de acordo com Honneth (2009) então seria a Escola de Chicago, que reconhece a luta por reconhecimento, apesar de restrita à *honra, glória e prestígio*, o que não determina adequadamente a lógica moral das lutas sociais, embora reconheça a existência.

Em relação às questões sociológicas, há inúmeras escolas sobre teorias sociais e de instrumentalização a respeito da concepção de Estado, Sociedade e Cidadania, que seria inviável para tratarmos na tese. Pelas escolhas dos autores tratados até aqui, a respeito da luta social, uma vez interpretada a partir da experiência moral, não há sugestão de uma pré-decisão a favor de formas não violentas ou violentas de resistência. Fica em aberto, neste sentido, meios práticos da força material, simbólica ou passiva que os grupos sociais articulam publicamente – e quais serão os pontos vivenciados que o grupo deverá reclamar. Esse debate, para a tese, ancora questões que relacionam teorias sobre *Estado, Sociedade e Cidadania* que apresentam uma trajetória histórica complexa e escolas acadêmicas divergentes.

Recorremos à questão de reconhecimento, luta social e teorias sociais para compreender o contexto brasileiro, com foco em uma compreensão do social para

além das relações interpessoais. O principal ponto é o da construção histórica que teve influência de grupos heterogêneos, mas que se estruturaram em determinada atividade homogênea, com base na *discriminação racial* como ponto de construção de identidade social. Sem esse reconhecimento da especificidade da formação social brasileira, seria inviável desenvolver a argumentação do segundo capítulo da tese, onde exploramos a diversidade e pluralidade do Plano Nacional de Cultura (PNC) a partir de múltiplas concepções sobre cultura e como redistribuição a partir do reconhecimento.

1.3 Cidadania social no Brasil a partir de teorias sociais

Aqui buscamos discorrer sobre a relação das políticas públicas (culturais) no Brasil com questões sociais. Recorremos, principalmente, às argumentações e dados históricos do trabalho de Carvalho (2001) e acrescentando questões finais com os estudos de Souza (2009).

Procuramos entender a formação de cidadania em nossa realidade. Carvalho (2001) e Souza (2009) se encarregam de expor, em seus argumentos, uma narrativa que não é contada de forma linear quando se trata de direitos sociais no Brasil. Tampouco os direitos culturais.

Carvalho (2001) separou sua argumentação a partir da concepção dos direitos sociais na dianteira (1930-1945), discutindo uma pequena experiência com os direitos políticos (1945-1964). Depois elenca um tópico a respeito de uma trágica trajetória dos direitos sociais no Brasil, que é a história de retrocessos em políticas sociais. A Ditadura (1964-1985) é separada em dois momentos (64-74 e 74-85), que ajudam na compreensão de um novo horizonte, novamente dos direitos sociais.

Alguns passos nesse processo histórico apresentam momentos de direitos civis e políticos (1974-85), e outros de perseguições, inclusive culturais, que apresentam ausências dos direitos, que representam pressupostos para a cidadania. O estudo se dedica a apresentar, ainda, a cidadania após a redemocratização, mesmo com direitos sociais sob ameaça, direitos civis retardatários. O autor conclui o trabalho apresentando a perspectiva brasileira como uma *cidadania na encruzilhada*. Como referência para o campo das políticas sociais, acreditamos que apresentar o tema pelo autor nos trará uma leitura para a compreensão do que o Plano Nacional de Cultura

(PNC) pode apresentar de referências em uma análise sobre Política Social no Brasil e o ineditismo da política para o setor cultural (ou melhor, para as políticas culturais).

De acordo com Carvalho (2001), no esforço da sociedade para a reconstrução da democracia no Brasil, após a ditadura militar, a palavra cidadania caiu no vocabulário do povo e substituiu a retórica política: "Cidadania virou gente". Mas o autor alerta que "o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido" (CARVALHO, 2001, p. 8). Por isso, o exercício de certos direitos não garante automaticamente a existência de todos os outros: "Isto porque a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras" (CARVALHO, 2001, p. 9).

Desta forma, "uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível" e para ele o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos direitos civil, políticos e sociais (CARVALHO, 2001, p. 9). Para Carvalho (2001, p. 11), se o ideal de cidadania plena é semelhante pelo menos na tradição ocidental, os caminhos são distintos e nem sempre seguem mesma linha estabelecida por Marshall. Podem haver desvios e retrocessos.

No caso do Brasil, o autor destaca duas diferenças importantes. "A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros" (CARVALHO, 2001, p. 12).

Ainda, de acordo com Carvalho:

(...) em três séculos de colonização, os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. (...) O efeito imediato da conquista (que teve conotação comercial) foi a dominação e o extermínio, pela guerra, pela escravização e pela doença, de milhões de indígenas. (CARVALHO, 2001, p. 18)

Por isso, argumenta ele, à época da independência não tínhamos cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira. Existia uma frágil economia e um esboço da organização social brasileira, com uma forte presença do latifúndio monocultor e exportador de base escravista.

A partir da discussão do autor, podemos destacar que as três gerações de direitos constitucionais criadas a partir da primeira Constituição de 1824 ainda não são universais. A *primeira geração*, que compreende os direitos individuais e políticos, que surgiram juntamente com a afirmação do individualismo e abstencionismo no Estado liberal de direito, no final do século XVIII; a *segunda*, abrangendo todos os direitos sociais, econômicos e culturais, como resultado das lutas e reivindicações sociais onde o Estado Social de Direito (intervencionista) é composto constitucionalmente em países na segunda década do século XX (notadamente na Europa e na América do Norte com os EUA e o Canadá); e a *terceira*, consolida direitos e apresenta o direito de solidariedade, em fase de desenvolvimento e ampliação do Estado Democrático de Direito (CARVALHO, 2018).

Podemos entender que o sistema de proteção social brasileiro tenha realmente surgido pós 1930, tratando o tema como legado histórico e ciclos de recentes reformas, conforme Draibe:

São conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam. (DRAIBE, 2003, p. 67)

Seguindo a linha adotada na tese, é possível afirmar que “assistimos bestializados” (CARVALHO, 1997), na contemporaneidade, práticas políticas que tratam a questão social como “caso de polícia”. Por vezes, é possível identificar em debates acadêmicos atuais, análises que apresentam essa reedição da criminalização da questão social, destacando como esse processo é latente e que faz parte dos efeitos da condição de reestruturação produtiva do capital em sociedades cada vez mais complexas, a partir do final do século XX (IAMAMOTO, 2004).

Outro ponto importante é entender a reprodução da desigualdade social, como efeito do próprio sistema de proteção social que reflete sobre a relação de uma crise da hegemonia que define o pensar e o agir das classes dominantes no trato da questão social (CERQUEIRA FILHO, 1982). O autor coloca que em momentos conjunturais, onde a crise da hegemonia não se apresenta como caminho viável, esse

pensar e agir das classes dominantes possuem tendência para aproximação, colocando a questão social como uma questão de política, através da conciliação, sendo assim, a questão social, uma questão política.

Em outro momento, de maior crise da hegemonia no Brasil, a “questão social” se apresenta, portanto, como um problema a ser resolvido na base dos aparelhos repressivos do Estado, definindo a questão social como uma “questão de polícia”. Esta também depende da política e acaba por adotar uma de suas dimensões, a repressão efetiva como prática de ordenamento social (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 28).

Para entender a afirmação de inversão de aquisição de direitos no Brasil, o período da ditadura Vargasista, por exemplo, o imaginário social é tratado como o de consolidação de direitos sociais com base em leis trabalhistas. Assim, munido do apoio civil e político, Vargas cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, menos de dois meses depois do golpe Vargasista de 1930, que por certo tempo foi tratado na historiografia como vitória de uma revolução (FAUSTO, 1995; MOTA, 1995; MARY-PRIORE, 2001). Encontramos que foi Lindolfo Collor¹², avô do ex-presidente Fernando Collor de Mello, vinculado também ao *positivismo ortodoxo*, o indicado para assumir o cargo. Logo de início o Ministério agiu em três direções centrais: *trabalhista, previdenciária e sindical*.

Separamos as principais medidas da área trabalhista: a criação do Departamento Nacional do Trabalho (1931); jornada de 8 horas na indústria e no comércio (1932); regulamentação do trabalho feminino com igualdade salarial (1932); regulamentação do trabalho de menores (1932); criação da carteira de trabalho e das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento (1932); regulamentação do direito de férias. Dessa forma, indaga que a concepção de política social não se relacionaria com direito e sim com privilégio, relacionando ainda com o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley G. dos Santos, ou seja, o conceito de cidadania limitada por restrições políticas (CARVALHO, 2001, p. 115).

Para Carvalho, um aspecto negativo referente ao período Vargasista foi o “peleguismo¹³”:

¹² <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/lindolfo_collor>.

¹³ *Peleguismo* in Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2020. [consult.05-03-2020 17:30:45]. Disponível na Internet: <[https://www.infopedia.pt/\\$peleguismo](https://www.infopedia.pt/$peleguismo)>.

Os pelegos eram aliados do governo e dos empregadores, de quem também recebiam favores. Sempre avessos a conflito, alguns podiam ser bons administradores dos recursos sindicais, e com isto tornar o sindicato atraente pelos benefícios que oferecia. Mas, em geral, eram figuras detestadas pelos sindicalistas mais aguerridos (...) em um caso como no outro, a base operária era excluída, e o poder sindical se resumia a um estado-maior sem tropa. (CARVALHO, 2001, pp. 122-123)

Nesse período vale reforçar que o trabalhador rural foi o grande excluído. Apenas durante a ditadura militar que a legislação social se estende para os trabalhadores do campo. A afirmativa aponta para a força dos proprietários rurais. De acordo com o mesmo autor:

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a Segunda democratização, de 1985. (CARVALHO, 2001, p. 124)

Consideramos que as legislações do período acabavam por separar a classe, o que dificulta considerar as medidas a partir da afirmativa de “avanço da cidadania”, embora a historiografia trate como conquista de direitos sociais. Até porque, como estamos argumentando na tese, acreditamos que:

(...) o governo invertera a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso as leis de 1939 e 1943 proibiam greves. (CARVALHO, 2001, p. 124)

Seguindo o pensamento do autor, historicamente temos a “vez dos direitos políticos (1945-1964)”, embora seja discutível em relação à afirmativa anterior sobre os direitos sociais terem surgido com ausência de direitos civis e pouca participação política. Sendo assim, não houve uma preparação para participação no jogo político, tampouco se concretizou uma democracia ativa. Entre outras características que podemos citar, destacamos a questão do baixo nível de escolarização e engajamento em instâncias decisórias, justamente pela pouca organização de movimentos civis. Nossa afirmativa confronta a instância dos sindicatos como efetivamente direitos sociais diante do contexto histórico apresentado em relação à participação política da população.

É possível entender a frágil democracia que se formou no país, e que ficaria evidente com o golpe militar de 1964, com apoio inclusive de parte da sociedade civil (SOARES, 2015; 2018). Com a nova Constituição de 1946¹⁴, encerra-se um longo processo de governo Vargasista e o país inicia uma fase de discutir conceitos de democracia nos moldes da modernidade, embora a eleição de 1945 tenha sido para colocar o General Eurico Gaspar Dutra (e, em 1950, Vargas, conforme já apresentamos). Aparentemente, nossa democracia tem uma relação direta com a figura do autoritarismo militar, marcado por forte hierarquia, controle, disciplina e regras que, a exemplo do que viria em 1964¹⁵, leva-nos sempre a um extremo, à Ditadura.

A princípio a Constituição de 1946 mantém as conquistas sociais anteriormente apresentadas, buscando, ainda, garantir os direitos civis e políticos. Garante, até 1964, algumas importantes características de democracia e cidadania como liberdade de imprensa e de organização de grupos políticos, eleições regulares, com voto obrigatório, secreto e direto, estendido a todos os cidadãos com mais de 18 anos de idade, que não fossem analfabetos ou soldados¹⁶, além da formação de partidos nacionais organizados e com funcionamento livremente¹⁷, exceto o Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947¹⁸, e em 1949 os deputados da legenda foram expulsos¹⁹:

Art. 1º Os lugares tornados vagos nos corpos legislativos, em consequência do cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil, pela Resolução nº 1.841, de 7 de maio de 1947, do Tribunal Superior Eleitoral, caberão a candidatos de outro ou de outros partidos, votados na eleição de que se tenham originado os mandatos.

¹⁴ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

¹⁵ <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/02/ha-50-anos-pais-passava-a-ter-so-2-partidos>>.

¹⁶ “A limitação era importante porque, em 1950, 57% da população ainda era analfabeta. Como o analfabetismo se concentrava na zona rural, os principais prejudicados eram os trabalhadores rurais” (p. 145).

¹⁷ Havia 12 partidos nacionais. Os principais eram: PSD (congregação das forças dominantes locais), PTB (com base na estrutura sindical corporativa) e UDN (oposição liberal). Segundo pesquisa de opinião pública feita pelo IBOPE em 1964, “em termos de preferências, o PTB saía na frente com 29%, seguido da UDN com 14% e do PSD com 7%” (p. 149)¹⁷. Ao redor desse núcleo, vários partidos menores se moviam à direita e à esquerda (MOTTA, 2014; VALLE, 2014).

¹⁸ Esta decisão e a que declarou que suboficiais e sargentos não podiam ser eleitos, representou um retrocesso democrático. Disponível em:

<<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/CassacaoPC>>.

¹⁹ <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-648-10-marco-1949-366073-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

Uma das poucas restrições sérias ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve, cuja lei foi aprovada em 1964, já durante a Ditadura civil-militar (CARVALHO, 2011, p. 149). Neste período, também podemos afirmar que alguns conceitos sobre cidadania e nacionalismo começaram a ser discutidos e implementados no Brasil, com destaque para a luta pelo monopólio estatal da exploração e refino do petróleo, resultando na criação da Petrobrás em 1953²⁰. Até hoje, mesmo com as várias tentativas de destruir a imagem da empresa, a Petrobrás é tratada como “símbolo do nacionalismo, do anti-imperialismo”. Para Carvalho (2001, p. 128) a "Guerra Fria, petróleo e política sindical e trabalhista foram exatamente as causas dos principais enfrentamentos políticos” daquele período.

Ainda de acordo com o autor (CARVALHO, 2001, pp. 128-129), tínhamos um lado que defendia o nacionalismo, ou seja, os defensores do monopólio estatal do petróleo e de recursos básicos, a própria energia elétrica fez parte dessa discussão. Os temas eram tratados por partidários do protecionismo industrial, da política trabalhista, considerando como importante aspecto para construção de cidadania nacional a partir da independência da política externa. No outro extremo, tínhamos os defensores da abertura do mercado, visando a introdução do capital externo nas questões sociais do país, inclusive na área dos recursos naturais. Esse lado também “condenava” a proximidade do governo com os sindicatos, principalmente aqueles que defendiam a política externa de estrita cooperação com os Estados Unidos da América (EUA) (idem, ibidem).

Para Carvalho (2001), e é também o que acreditamos na tese, aquele fatídico ano de 1964 derrotou o primeiro experimento democrático da história do país, mesmo que possamos questionar a efetividade da cidadania plena. Mas, antes de chegarmos lá, temos que lembrar de Kubitschek, considerado herdeiro de Vargas, com muita habilidade e apoiado na aliança dos dois grandes partidos, PSD e PTB, uma vez que para alguns setores da sociedade ele teria aprofundado o processo democrático em curso, "sem recorrer a medidas provisórias de exceção, à censura à imprensa, a qualquer meio legal e ilegal de restrição da participação. (...) Foi a época áurea do desenvolvimentismo, que não excluía a cooperação do capital estrangeiro" (CARVALHO, 2001, p. 132).

²⁰ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm>.

A historiografia remonta a ideia de crescimento econômico durante este período, embora possamos questionar os custos disso para a população. As altas taxas de crescimento, registrando certa de 7% ao ano, possibilitavam pensar distribuição de benefícios a todos, operários e patrões, industriais nacionais e estrangeiros, e que ocorreram em certa medida também. Para Carvalho o golpe de 1964 amplifica a percepção de que, mesmo no contexto de condições favoráveis à democracia, pode ser explicado:

(...) na falta de convicção democrática das elites, tanto de esquerda como de direita. Os dois lados se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa. Direita e esquerda preparavam um golpe nas instituições. (CARVALHO, 2001, p. 150)

É importante observar que, desde 1945, os liberais e conservadores já tinham o intuito de eliminar a política varguista e sua herança, e o liberalismo brasileiro não conseguiu entender a entrada do “povo” na política. Naquele período, a prática era populista e sindicalista vinculado ao governo, neste sentido, eram vistos como massa de manobra de políticos. Além disso, as elites se incomodavam com o funcionamento da democracia dos liberais, por considerar que dessa forma perderiam o controle do governo no país (CARVALHO, 2001, p. 151).

Outro ponto importante é que a visão democrática da esquerda era associada ao Partido Comunista (que seria cassado) e não concordavam em negociar com a prática democrática liberal, uma vez que a localizam em uma discussão sobre burguesia, que era oposta à questão do proletariado (trabalhadores das fábricas), uma concepção marxista (extremista?) da organização social (CARVALHO, 2001, p. 151). Nessa concepção de sociedade, a política (pelos vinculados ao comunismo) seria uma forma de se chegar ao poder e destruir a organização burguesa da sociedade, portanto, tanto para direita, como para esquerda, a democracia era apenas o meio de atingir o poder, e o uso disso nas discussões político-institucionais levou ao desgaste do sistema representativo (na visão da parcela golpista), perdendo sua utilidade (CARVALHO, 2001, p. 151).

No tópico “III Passo atrás, passo adiante (1964-1985)” temos importantes colocações para percepção político-social e de direitos no Brasil. Iniciemos com “Passo atrás: nova ditadura (1964-74)”. A primeira questão diz respeito ao aumento da participação política, o que levou, em 1964, tal como em 1937, a uma reação elitista,

com imposição de novo regime ditatorial no país, encerrando a breve trajetória dos direitos civis e políticos, além do aparecimento de violência e repressão às ideias contrárias ao formato da organização político-social.

Uma semelhança dos períodos é pela questão dos direitos sociais, e agora com extensão para os trabalhadores rurais, com forte atuação do Estado, com propaganda de desenvolvimento econômico. Uma diferença foi o funcionamento do Congresso (ainda que restrito) e eleições no “regime militar”. A repressão política foi mais extensa e mais violenta na segunda experiência de Ditadura, principalmente nos anos 1964-74 com os Atos Institucionais (AI). O mais conhecido é o AI-5, por ser o mais radical, atingindo direitos políticos e civis, fechando o Congresso e colocando o presidente Costa e Silva de forma ditatorial.

Dessa forma, nos anos 1970 começaram as censuras prévias de jornais, livros e todos os meios de comunicação:

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. (CARVALHO, 2001, pp. 163-4)

O contraste se deu no âmbito econômico, onde o desenvolvimento do país começou a atingir cada vez maiores índices, ainda que o salário mínimo declinasse:

Foi a época em que se falou no “milagre econômico” brasileiro. A partir de 1977, o crescimento começou a cair, chegando ao ponto mais baixo em 1983, com -3,2%, subindo depois para 5% em 1984, último ano completo de governo militar. (CARVALHO, 2001, p. 168)

Com a mudança da população rural para as cidades, o tipo de ocupação de trabalho também se modificou e o impacto na organização social também aconteceu. Dessa forma:

Houve, sem dúvida, um crescimento rápido, mas ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população. A consequência foi que, ao final, as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir. (CARVALHO, 2001, p. 168)

A esse respeito, como exemplo, o salário mínimo em 1974 valia quase a metade que em 1960, e como resposta alguns grupos de esquerda começaram a atuar de forma clandestina, formando inclusive táticas de guerrilha. A partir daqui temos uma luta nítida pela volta dos direitos políticos e civis, embora, como apontamos, há registro de direitos sociais importantes, como por exemplo, em 1966 a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando e universalizando o sistema de previdência.

Em 1971 foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), incluindo de vez os trabalhadores rurais na previdência, com apoio dos proprietários rurais, uma vez que não os onerava, representando ainda um importante apoio aos governos militares. Entre outros direitos, podemos citar a incorporação de empregadas domésticas e trabalhadores autônomos (1972 e 1973), e, por fim, a criação em 1974 do Ministério da Previdência e Assistência Social (CARVALHO, 2001, pp. 171-172).

Um passo adiante para os direitos civis e políticos inicia-se a partir da abertura sancionada pelo então presidente Ernesto Geisel e não da oposição, embora esta tenha se aproveitado da abertura para empreitada de onze anos até o primeiro presidente civil ser eleito (1974-85).

A abertura começou em 1974, quando o general presidente diminuiu as restrições à propaganda eleitoral, e deu um grande passo em 1978, com a revogação do AI-5, o fim da censura prévia e a volta dos primeiros exilados políticos. (CARVALHO, 2001, p. 173)

Várias foram as razões para a abertura, desde a convicção do presidente na política liberal, mesmo que não democrática, a crise do petróleo (1973), que encerrou a continuidade do “milagre econômico”:

Nessa conjuntura, seria melhor para o governo e para os militares promover a redemocratização enquanto ainda houvesse prosperidade econômica do que aguardar para fazê-lo em época de crise. (CARVALHO, 2001, p. 174)

No próximo tópico vamos tratar da redemocratização, para que, a partir da trajetória de formação político-social no Brasil, seja possível dispor dos princípios que localizam a pesquisa elaborada para a tese na história nacional. Acreditamos que esse percurso é preciso pela necessidade de contextualizar a questão social no Brasil e os princípios das políticas públicas à luz da cidadania, ainda que o objeto de análise

tenha relação com as políticas culturais e como através da análise documental encontramos perspectivas para os direitos sociais.

A interlocução entre políticas sociais, cidadania e políticas culturais são, portanto, questões para análise no próximo capítulo, trazendo ainda a constitucionalidade do Plano Nacional de Cultura (PNC). Para isso, precisamos entender esse processo de cidadania após a ditadura civil-militar, entendendo o processo de democratização (SOARES, 2018).

1.4 O processo de redemocratização e a Constituição Federal de 1988

A cidadania após a redemocratização é um ponto fundamental para entender as políticas públicas no Brasil e poder analisá-las. Muito se fala sobre esse processo considerando a Constituição Federal de 1988 como a mais liberal e democrática do país, denominada de Constituição Cidadã, pela inclusão de ampla gama de direitos sociais. Como questão central em sua elaboração seria a garantia dos direitos civis, e em 1989 tivemos a primeira eleição para presidente desde 1960, ou seja, a existência dos direitos políticos de forma mais ampla.

Para a democratização, o fim do Ato Institucional (AI-5), em 1978, consequentemente da censura prévia e o estabelecimento do habeas corpus para crimes políticos, foi fundamental. Em 1979 houve anistia e a devolução dos direitos políticos de quem tinha perdido e o fim do bipartidarismo forçado. No lugar do Arena e MDB tivemos a introdução de 6 partidos, e a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980 como grande marco partidário para a redemocratização. Outra medida também importante foi a eleição direta de governadores dos estados.

O sindicalismo inaugura novo período de reivindicações, registrando greves e lideranças que vinham de baixo para cima, distinguindo do antigo movimento sindicalista vinculado ao governo. Importante assinalar que os sindicatos rurais também cresceram. Movimentos populares, ligados à igreja católica, vinculados à teologia da libertação, deram origem às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), tornando-se base para luta contra a ditadura militar a partir de Medellín (1968) (CARVALHO, 2001, p. 183).

O movimento que surge por volta de 1975 se expande pelo país, e em 1985 rompem com a tradição de atuar apenas no movimento estudantil e na Juventude

Operária Católica (JOC) e nas juventudes Estudantil e Universitária Católicas (JEC e JUC) [comissão da Juventude Agrária Católica - JAC] (CARVALHO, 2001, p. 183). Dessa forma, "É importante notar que as CEBs constituíam outro exemplo da tendência dos anos 80 de abandonar orientações de cúpula e buscar o contato direto com a população" (CARVALHO, 2001, p. 184). Todos os movimentos de resistência ao sistema ditatorial são formas de conscientização em relação aos direitos e permitiu a formação de lideranças políticas.

No que se refere à prática democrática, houve frustrações e avanços, principalmente em relação à organização de ideias contrárias ao formato da organização social, como também no próprio incentivo para essa participação. Ainda que possamos questionar a efetividade dos direitos civis, políticos e sociais, muitos grupos sociais começaram a levantar bandeiras de contestação em relação à realidade de desigualdade social no Brasil.

Um importante exemplo apontado por Carvalho (2001) é o surgimento do Movimento dos Sem Terra (MST) que, também, pela aplicabilidade de métodos de invasão em terras ociosas e/ou da União, é criminalizado em muitos setores e discursos políticos, mas se justifica pela histórica luta popular pela reforma agrária (e que não se efetiva de forma estruturada do ponto de vista das políticas públicas). Longe de ser aceito pelas elites dominantes, o movimento conquistou seu espaço de entrada na arena política "contribuindo assim para a democratização do sistema" (CARVALHO, 2001, p. 203).

Outro ponto relevante em relação à democracia, cidadania e direitos sociais é a percepção social (frustrante) da população de que o sistema democrático, representativo em si, não trouxe a resolução das principais mazelas do país, que é a extrema pobreza, acentuada pela estrutura de desigualdade social. Esta percepção ficou ainda evidente na primeira experiência de abertura democrática, onde práticas de corrupção política foram constatadas durante o governo Sarney (com a morte de Tancredo Neves antes de assumir o cargo).

No imaginário popular, cria-se, novamente, a tradição paternalista, a espera de um "messias salvador da pátria", que fica evidente na campanha e eleição de Collor em 1989, mas, sem sustentação política, sem um projeto de nação, e ancorado nessa velha prática de esquema de corrupção, culminando no primeiro *Impeachment* em

1992, com apoio da própria população que 8 anos antes tinha ido às ruas pedir pelas eleições diretas.

Mesmo apontando para uma trágica tradição nacional e da América Latina, a saída de Collor com motivação popular trouxe outra informação para a população, um sentimento de pertencimento nas decisões políticas. Historicamente, golpes de Estado eram as resoluções para presidentes indesejados, ou até assassinatos. Neste sentido, a movimentação popular e o atendimento do Congresso representaram uma vitória cívica (ainda que se contestem os reais motivos do impedimento de Collor ter ido adiante, o peso popular para tal decisão apresentou uma importante função da participação do povo na política).

Após essa experiência, podemos colocar que as duas eleições posteriores se deram nos padrões de normalidade do jogo político, mesmo que possamos questionar o processo que permitiu a reeleição. Consideramos, para uma frágil democracia como a brasileira, que os processos políticos finalmente se ancoraram nos padrões de legalidade e constitucionalidade, dando inclusive segurança para as mais diversas lideranças políticas de participar do jogo eleitoral.

Na perspectiva da nossa argumentação, vale lembrar que os direitos sociais e, conseqüentemente, o exercício da cidadania plena, não se configuram diante da realidade social do Brasil. A exemplo disso, Carvalho (2001) argumenta que "em 1997, 32% da população de 15 anos ou mais era ainda formada de analfabetos funcionais, isto é, que tinham menos de quatro anos de escolaridade" (CARVALHO, 2001, p. 207).

Outro ponto é em relação à distribuição de renda e benefícios da previdência, que alarga a desigualdade econômica e conseqüentemente de direitos, uma vez que a baixa remuneração dos aposentados impossibilita o exercício pleno desses direitos. De acordo com o IPEA, a desigualdade cresceu entre 1990 e 1998, porque "A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria" (CARVALHO, 2001, p. 208).

A Organização Mundial da Saúde (OMS), apontava que em 1997 o Brasil tinha 54% de pobres e "Crescendo ou não, o país permanece desigual. O efeito positivo sobre a distribuição de renda trazido pelo fim da inflação alta teve efeito passageiro" (CARVALHO, 2001, p. 209). Assim, temos a perspectiva de "Direitos civis

retardatários”, que foram recuperados, de certa forma, com o fim da ditadura civil-militar, sobretudo a liberdade de expressão, de imprensa e de livre organização.

Lembramos, no entanto, questões em relação à estrutura de cidadania proposta por Marshall (1967) e que em nossa realidade não se aplica. Vale, de qualquer forma, colocar que se estabeleceu no Brasil, a partir da Constituição de 1988, a questão do racismo como crime inafiançável e imprescritível, e lógico, a extinção da prática da tortura, criminalizada, como inafiançável e não anistiável. Ainda na esfera dos direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988, temos a lei da defesa do consumidor²¹ (1990) e o Programa Nacional dos Direitos Humanos (1996)²².

Outras conquistas são fundamentais para o exercício democrático e da constitucionalidade deles, como a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais²³, em 1995. Mas, "pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias" (CARVALHO, 2001, p. 210). Para o autor:

Os dados revelam ainda que educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos. (CARVALHO, 2001, p. 210)

Apesar do esforço da construção do cidadão brasileiro, "os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer" (CARVALHO, 2001, p. 219). A partir disso nos perguntamos: *Quais são os caminhos possíveis para o estabelecimento de uma cidadania em uma sociedade em que persiste o aumento da desigualdade social?*

Um caminho, que se segue, de constitucionalidade, é uma busca por equalizar políticas públicas que supram as necessidades da população e que incidam diretamente em questões sociais. Neste ponto, o vínculo das políticas sociais com políticas culturais articula-se com uma perspectiva da cultura como recurso econômico (YÚDICE, 2012). E como cultura tem um sentido amplo, separamos o capítulo II para essa discussão. Portanto, para o estudo acadêmico de políticas públicas, encontramos

²¹ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>.

²² <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>>.

²³ <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/juizados-especiais/>>.

na análise possibilidades de construir argumentos que sirvam para novas pesquisas na área.

A perspectiva da cultura também como componente da política e não apenas de associação com lazer e entretenimento dos setores artísticos (que também supomos envolvimento e engajamento político) – o processo de formulação de uma política nacional tencionou setores sociais e regionais em um país continental. O estudo histórico levantado a respeito da concepção de sociedade democrática e princípios de cidadania, que servem como princípio norteador para o Plano Nacional de Cultura (PNC), ajudam-nos na compreensão das demandas apresentadas de forma complexa, difusa e contínua.

Entender o sistema social brasileiro para analisar a política específica selecionada para a tese nos fez perceber certos limites da criação da política pela própria elaboração do projeto de lei. Um elemento central da nossa argumentação é de que a sociedade e a Lei em si surgem como expressão da compreensão do valor social atribuído ao contrato de legalidade jurídica como padrão das sociedades modernas.

O entendimento de que uma sociedade é regida por um documento estabelecido pelos poderes institucionais, ainda que possamos apontar para ela como expressão de cidadania (não à toa chamada de Constituição Cidadã), também encontramos nela os mesmos mecanismos de manutenção do *status quo* e do próprio agravamento das desigualdades sociais – através da política representativa. Embora não se estabeleça no texto constitucional, as práticas decorrentes da valorização de líderes carismáticos e messiânicos é uma questão da prática política no Brasil.

Dessa forma, os múltiplos golpes sofridos na política nacional demonstram a própria inversão de direitos em relação à estrutura de cidadania apresentada por Marshall (1987), onde o conceito de cidadania divide-o em três partes: civil, política e social. No Brasil, direitos sociais aparecem como uma questão de distribuição de privilégios que impulsiona o crescimento das grandes corporações, e separa o povo, dividindo a população em categorias, com benefícios distintos, alastrando a histórica desigualdade social e econômica. Isso se agrava quando entendemos que alguns benefícios sociais, que deveriam ser para todos da comunidade e não negociações de categorias específicas, são prática recorrente em negociações sindicais no Brasil.

O reflexo disso são os múltiplos partidos que surgem a cada nova eleição (que pode representar maior participação, mas falta de unidade política e até cultural). O

próprio legislativo fica comprometido em um sistema de negociações entre corporações e a população culturalmente enfraquecida no que diz respeito aos direitos políticos. O sistema econômico cada vez mais globalizado contribui para uma fragmentação da unidade cultural, o que provoca importantes mudanças na relação entre Estado, sociedade e a prática de cidadania ao longo das sociedades.

Neste sentido, as sociedades latinas sofrem com mecanismos de controle internacionais que têm impacto direto em algumas decisões políticas que implicam, inclusive, em cortes de benefícios sociais (CARVALHO, 2001, p. 226).

Mas alguns aspectos das mudanças seriam benéficos. O principal é a ênfase na organização da sociedade. A inversão da sequência dos direitos reforçou em nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado. (CARVALHO, 2001, p. 227)

Apesar da característica de pouco envolvimento em questões sociais, há presença constante das organizações não governamentais, que podem atuar em conjunto com setores governamentais, surgindo, dessa maneira, projetos em relação à resolução de problemas sociais, o que, na visão do autor, democratiza o Estado (CARVALHO, 2001, p. 227). Aponta, ainda, para mudanças na administração pública e de formulação de políticas públicas durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Como exemplo das mudanças e objeto da nossa tese, temos o desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura (PNC). A conclusão sobre a *democracia na encruzilhada* é uma associação com a escravidão (como um câncer para a sociedade brasileira), e o primeiro impedimento da construção da nação com pleno exercício da cidadania pelos grupos historicamente excluídos do jogo político. Conseqüentemente, a desigualdade, que se estrutura também por uma questão étnico racial, impede a construção de uma sociedade brasileira democrática (CARVALHO, 2001, p. 229).

Para o tema, no Brasil, os estudos de Souza (2009, 2003) também são referências, que complementam o trabalho de Carvalho (2001) e ajudam na finalização do tópico da pesquisa. Souza (2009) também busca nos seus estudos analisar a sociedade brasileira a partir da sua formação com base na escravidão. Durante a formação da burocracia moderna no país, como projeto de classe

dominante, o autor não associa diretamente com a corrupção que os brasileiros teriam herdado dos portugueses, e sim pelas características complexas das disputas dos grupos de interesses heterogêneos.

Levanta-se, então, o conceito de *Ralé*, onde temos que compreender a trajetória teórica de Souza (2009), que trabalha sobretudo com base em C. Taylor e P. Bourdieu, desde 2003, com a publicação de “A construção social da subcidadania”. A respeito de C. Taylor, Souza (2009) se apropria da genealogia do que seria a “topografia moral do Ocidente” e elenca dois princípios: o da *interioridade* e da *afirmação da vida cotidiana* nos setores políticos.

Gomes afirma que:

Quanto ao princípio da interioridade, por um lado, ele emerge como traço apto a distinguir os seres humanos das outras espécies de seres vivos: o acesso privilegiado a seu próprio interior seria a diferença basilar entre um ser humano e outros seres vivos, todos estes situados abaixo daquele numa escala de superioridade. (GOMES, 2019, p. 224)

Souza (2009) contesta o senso comum em relação à formação de povo no Brasil, tratando da origem da corrupção do brasileiro a partir da herança portuguesa, e acredita que é uma história montada, falsa, para produzir efeitos gerais e superficiais sobre o plano de dominação e disputas de interesses no país. Para Souza (2009) o problema se encontra na própria formação de demonização do Estado, e inicia sua análise tendo com foco principal o seguinte fio condutor: “*O projeto da classe dominante foi feito pela via da escravidão*”.

Souza (2009) então trata de colocar que o racismo no Brasil não é de raça e sim de classe, e essa formação da “ralé”, da marginalização dos inadaptados ao mercado, desde a “libertação” dos escravos, gera uma pobreza funcional para a acumulação capitalista (contribuindo para a manutenção do *status quo* e da própria questão social – que se relaciona diretamente com a formação social desigual na sua própria estrutura histórica). Ainda aqui encontramos a questão da “importação dos valores culturais” que tornam a descontextualização da vida cotidiana um problema de “ideologia espontânea”, para explicar o processo modernizador periférico – onde a demanda dos inadaptados é maior, a tendência, segundo o autor, é desvincular da experiência humana o contexto em que se vive.

No caso da questão cultural, essa descontextualização afeta quando percebemos que a interiorização dos *bens culturais* forma uma camada de cidadãos

que sequer reconhece os seus direitos culturais como direitos de cidadania. A ausência de equipamentos públicos, de acesso e difusão de determinadas obras, ainda que a facilidade tecnológica tenha avançado, complementa a perspectiva de naturalização dessas ausências. O impacto se dá quando o reconhecimento, tanto o universalizante, que caracteriza o princípio da dignidade (democracia social), quanto o particular, que caracteriza o princípio de autenticidade (meritocracia individual), ampliam as desigualdades em relação ainda à produção cultural (gerando também um consumo direcionado pela indústria da cultura, do mercado de bens simbólicos, como cultura e arte – um exemplo disso é a influência das mídias no padrão de sociabilidade).

Essa perspectiva de direitos sociais nos faz entender porque filmes norte americanos são mais conhecidos em nosso país do que os nossos próprios filmes (tanto pela distribuição, marketing, quanto pelo formato de sustentação desse setor cultural). Souza (2009) coloca a questão a partir do trabalho desenvolvido por Bourdieu, sobre o condicionamento social e econômico, que ele chama de “preferências” ou “gostos” que gera, inclusive, a percepção ilusória que os sujeitos possuem qualidades inatas, encontradas em práticas individuais e coletivas, que o autor denomina de “habitus”.

A categoria “habitus” destaca a perpetuação da desigualdade social através da dominação, e permite, no interior das sociedades, o desenvolvimento de mecanismos operantes em todas as dimensões sociais, que validam ou não as produções (culturais) pelo que Bourdieu chama de “capital simbólico”. Outro ponto importante para fecharmos o tópico são as variações desse “capital simbólico”, como o “capital cultural”, que se relaciona com as classes sociais, capital educacional e origem familiar. Essas variações permitem o desenvolvimento da “competência estética”, e servem como distinções sociais dentro do capitalismo avançado.

Essa abordagem social nos aponta justamente para a importância da política pública analisada na tese. As primeiras discussões dentro do processo de democracia no Brasil se deram pela historicidade da formação social no país. Conseqüentemente, o caminho de cidadania plena, ainda em construção, apresenta deformidades, resistências e amplitudes no que tange as políticas públicas – e em um país de dimensões grandes como o Brasil, com regionalidades e diversidades culturais complexas, o processo de formação dos princípios do seu Plano Nacional de Cultura (PNC) não consegue dar conta de tantas questões. No entanto, o PNC apresenta um

importante esforço para a modificação da estrutura de formulação de políticas culturais no país.

No capítulo II, portanto, trataremos do tema fazendo um resgate das constituições federais em relação ao termo cultura. Vale salientar a larga diferença da frequência que o termo Cultura aparece na Constituição de 1988 em relação às demais (o que representa avanço). Nossa perspectiva é compreender os avanços estruturando as teorias sociais em relação à perspectiva de cidadania discutida e representada no PNC. Destacaremos, assim, aspectos específicos de políticas sociais, como: a universalização das políticas públicas no país, o pacto federativo, que tem como proposta a descentralização, a participação, e a autonomia dos entes federados, entre outros avanços que veremos ao longo da tese.

2. EMERGÊNCIA, DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC)

Para entender o processo de formulação do Plano Nacional de Cultura (PNC), buscamos conceituar cultura e identificar as dimensões teóricas dentro da política. Para discussão do tema, elencamos alguns autores centrais da pesquisa, como: Schwarz (1978), Rubim (2007, 2008, 2018), Calabre (2005, 2009), Reis, (2008, 2010 e 2013), e Filho; Botelho; Severino (Orgs., 2018).

Outros autores nos ajudam na compreensão do campo, para assim estruturar a argumentação da tese. Um primeiro ponto importante para este capítulo é colocar a questão da tese em evidência. Entender argumentos históricos de que o PNC, dentro das políticas culturais, inaugura um novo formato de políticas públicas e quais os princípios que o diferenciam de outras políticas públicas ao longo do processo constitucional brasileiro.

A partir dessa compreensão, faremos um resgate do histórico das políticas culturais ao longo das constituições federais, apontando como é vaga a abordagem do termo cultura. Essa primeira busca tem o intuito de apresentar como se encontra a discussão da cultura na atual Constituição do Brasil (CF de 1988), localizando características e modificações a partir do PNC (2010); ou seja, fazer um resgate dos antecedentes da política e de como ela permitiu a alteração da CF/1988.

Em um primeiro momento, vamos trazer conceitos de cultura e localizar na discussão entre constitucionalidade ou constitucionalização, fazendo, assim, interlocução com a historicidade das políticas culturais no Brasil. O intuito é compreender a cultura do ponto de vista institucional, para depois destrinchar um pouco do processo de criação do Plano Nacional de Cultura (PNC).

É fundamental colocar que a política em si não cria o Plano, e por isso estão separadas em tópicos distintos. Acredita-se, como iremos argumentar, que a CF de 1988 permitiu outro debate para as políticas culturais, em interlocução com as políticas sociais, ancorando-se na constitucionalidade (ou constitucionalização) dos conceitos de cultura ao longo da historicidade brasileira. Neste sentido, o processo de criação do PNC não é necessariamente o Plano em si, uma vez que ele foi pensado para ser construído ao longo dos seus 10 anos de institucionalização (2010-2020). Por isso, a separação do tópico sobre o processo de criação do Plano em si.

O PNC é composto por etapas anteriores à Lei (Nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010), que nos interessa na medida em que podemos entender como ela foi sendo discutida longamente entre os agentes políticos e que ficam arquivadas nos registros oficiais, além de entender outros documentos que foram utilizados na formulação da lei. Os documentos auxiliam suas discussões e são objeto da análise documental dessa tese, ajudando na compreensão de que o próprio Plano também não nasce com a referida Lei.

Neste sentido, o tópico final do capítulo trata do plano em si e da sua estrutura para que, a partir disso, seja possível localizar os princípios, objetivos e metas do plano que fundamentam nossa argumentação em relação às teorias sociais e de cidadania. Argumentamos que essa relação de cidadania é inédita em relação às demais políticas culturais no Brasil, e se ancora, ainda, a ideia de que sua estrutura inaugura um novo formato de políticas públicas, que assim seria possível elaborar uma política que ultrapassasse o tempo de determinada gestão governamental e ao mesmo tempo se concretize com as especificidades dos entes federados (estados e municípios).

Assim, neste capítulo trataremos dos antecedentes das políticas culturais ao longo do processo de constitucionalidade até o surgimento do atual Plano Nacional de Cultura (PNC). Buscaremos desvelar o processo de formulação, fundamentação, caminhos até a sua institucionalização e mecanismos teórico-metodológicos para o desenvolvimento das etapas previstas pelo PNC, a partir das suas metas e da relação com o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Posteriormente, analisaremos os documentos do monitoramento inicial da política, a construção de planos territoriais, setoriais, revisão do PNC, monitoramento de impacto para elaboração do novo plano (etapa não concluída, uma vez que a lei está prevista para durar 10 anos, ou seja, até 02 de dezembro de 2020).

É fundamental a compreensão de que a política (a Lei citada) é que vai proporcionar/gerar a existência do Plano e seus mecanismos inovadores e inéditos para o setor das políticas culturais em interlocução com dados sociais. Com isso, o plano, as metas e demais questões surgem depois da Lei aprovada, conforme apresentaremos nas etapas do plano. Em 2011, por exemplo, temos o decreto/portaria do MinC (nº 123 de 13/12/2011)²⁴ com as 53 metas, ou seja, um ano após a aprovação

²⁴ <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2017/09/Metas-do-PNC.pdf>>.

da lei é que se estabelece quais são os “objetivos principais” que ela visa alcançar.

Aproveitamos, neste capítulo, para disponibilizar questões sobre cultura e políticas públicas ao longo da trajetória histórica brasileira via o estabelecimento do conceito ao longo do processo de constitucionalidade. Na medida em que investigamos a temática, compreendemos quais foram os principais pontos de inovação, tanto dos princípios, diretrizes, ações, metas, financiamento, estrutura institucional, relação com entes federados, mecanismos de avaliação e monitoramento postos pelo PNC, como pelo seu maior diferencial, ampliação do diálogo com a sociedade civil para a formulação das ações do Plano em si. Como dito, acreditamos que essa relação se deu principalmente por mecanismos da Constituição Federal de 1988.

2.1 Constitucionalidade ou constitucionalização? Historicidade das políticas culturais no Brasil

Buscando fazer um resgate sobre a constitucionalização da Cultura na sociedade brasileira, achamos importante localizar também definições de cultura. Para Canedo (2008), definir o que é cultura não é uma tarefa simples, uma vez que a cultura desperta interesses múltiplos, atinge setores diversos, compreende muitas abordagens e é estudada de forma multidisciplinar, seja na Sociologia, Antropologia, História, Comunicação, Administração, Economia e outras áreas. Em cada área, cultura é trabalhada a partir de distintos enfoques, usos teóricos e metodologias específicas.

Como definição, há várias acepções para o termo cultura. Na Antropologia, temos a definição de Tylor de que *Cultura* é todo aquele complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, lei, costumes e todos os hábitos e capacidades adquiridos pelo indivíduo membro de uma sociedade, percebemos a dificuldade de sua definição (CUCHE, 2002).

Em Roma antiga a historiografia aponta para o uso do termo associado à agricultura, do latim *culturae*, “ação de tratar”, “cultivar” (CUCHE, 2002). Mas, identificamos nas referências teóricas, que o termo é comumente tratado pelas formas de manifestações artísticas e/ou técnicas da humanidade, como: teatro, cinema, música e etc. Partindo de uma investigação epistemológica do termo alemão “Kultur”,

o termo (e suas conceituações ao longo da produção do campo) foi investigado por autores como Ralph Linton, Leslie White, Clifford Geertz, Franz Boas, Malinowski, entre tantos outros cientistas sociais (CUCHE, 2002). Um exemplo da complexidade de definição sobre cultura é tratado ainda em Alfred Kroeber e Clyde Kluckhohn (1952), que encontraram cerca de 167 definições para o termo cultura.

Segundo Almeida (2011), quando nos referimos a cultura devemos olhá-la em dois sentidos: o restrito e o amplo. A cultura em seu sentido restrito está fortemente ligada ao termo “cultura culta”, que se refere a uma educação formal, “ao cultivo do espírito”, da ciência, da filosofia ou da chamada “evolução da mente”. Essa compreensão aponta também para o entendimento do termo a um estado cultural mais progressista ou desenvolvido, de “pessoas de cultura”, percebendo ainda a associação com a educação formal. Segundo Almeida (2011), o termo também é visto em associação com a arte ou produção artística, conforme acima já nos referimos.

Mediante as definições do termo cultura, que, tradicionalmente, tem definido o que é “culto”, “evoluído” e “desenvolvido”, percebemos que a compreensão do que é “ter cultura” se associa aos indivíduos pertencentes à classe dominante, porque elas definem o padrão normativo, sobretudo em sociedades modernas como as atuais. Logo, foi-se atribuído a esse conceito um viés considerado elitista perante a sociedade. Entretanto, a cultura em seu sentido mais amplo compreende o “modo de vida” de uma nação, povo ou determinado grupo social, essa definição é bem próxima à compreensão de diversidade, porque insere a definição do contexto como padrão, ainda que possamos identificar “culturas dominantes”.

Neste sentido, estudar cultura é compreender como um grupo de símbolos, acúmulos de ideias, práticas e meios de produção social encontramos no contexto a longo da história, considerado qualquer agrupamento social e político. Geertz (1989) apontava de forma negativa à grande quantidade de definições para cultura, buscando construir uma definição mais coerente internamente e com argumentos bem definidos, e construiu sua associação à cultura com o padrão de significados transmitidos historicamente. Posteriormente, acrescentou os símbolos incorporados a um sistema de concepções herdadas e que são expressas em formas simbólicas por meio da comunicação. Portanto, para ele, essas formas eram como os “homens” perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida (GEERTZ, 1989).

O desenvolvimento do campo de pesquisa sobre cultura levou a uma forte

associação ao conceito de civilização. Por volta do século XVIII, cultura também se confunde com “desenvolvimento”, “educação”, “bons costumes”, “etiqueta” e “comportamentos de elite” (NORBERT, 1994). De acordo com o autor, a França e a Inglaterra são responsáveis por essa associação entre Cultura e elite, chegando a se criar, neste sentido, a dicotomia (e hierarquização) entre “Cultura erudita” e “cultura popular”, que fazem parte até hoje das discussões nas sociedades ocidentais (NORBERT, 1994).

Compreendendo o termo cultura no seu sentido de abstração, e considerando que os elementos culturais existem na mente das pessoas, os símbolos, padrões artísticos e mitos se constituem no interior de cada sociedade (NORBERT, 1994). Há uma discussão, que trata o termo a partir dos produtos concretos, uma cultura material, como obras de artes, escritos, ferramentas e etc. essa forma de cultura é, por vezes, mais bem preservada do que a cultura simbólica. Mas, todas essas ainda se associam com a capacidade de mecanismo adaptativo e de resposta às mudanças. Neste sentido, o termo está sempre em processo e não há uma única compreensão para entender o que é cultura (NORBERT, 1994).

Se buscarmos compreensões de Childe (1978), vamos ter o processo da evolução cultural em uma discussão biológica. Para o autor (CHILDE, 1978), não foram nossos pêlos que cresceram em locais de frio, mas sim elaboraram-se roupas e outros instrumentos capazes de aquecer o corpo, abrigo e aprimoramento do uso do fogo. Neste sentido, a cultura teria um caráter mais acelerado do que a resposta biológica, e, portanto, caberia ao “homem” essa capacidade de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, negando a evolução biológica, as sociedades se tornam dependentes da cultura e de buscas por novas formas de organizações e instrumentos técnicos e tecnológicos mais complexos (PINTO, 2005).

Acreditamos que a constitucionalidade como forma de organização social vem sendo construída culturalmente, substituindo o natural pelo cultural, por ser normativa, para não dizer que também é coercitiva e geral (DURKHEIM, 2007). Percebemos, portanto, e conseqüentemente, que o processo cultural é cumulativo, tal como o jurídico, e em nossa argumentação, a cultura entra como uma forma de incorporar para as novas gerações as adequações possíveis naquele contexto anterior. A política, neste sentido, também pode se compreender como um processo dentro da definição de cultura, e na análise queremos problematizar esse processo de negociações, tendo em vista a diversidade cultural.

Se formos tratar do conceito de cultura como cultivo do solo, por exemplo, quantas novas técnicas não se desenvolveram nas últimas décadas que nos fazem perceber o processo cultural evolutivo na forma de produção agrícola? Entre tantas estratégias para o crescimento do setor, os estudos científicos e acadêmicos foram e são importantes para manter a crescente em relação ao desenvolvimento das técnicas. Além de tudo, é preciso construir uma articulação complexa, com múltiplas áreas do conhecimento, desde o estudo do solo, clima e outras variáveis, até as novas invenções de máquinas para plantio, coleta e distribuição dessa produção.

Ainda assim, associa-se aqui o termo cultura pensando o contexto urbano, e admitimos que é onde há uma relação mais direta com obras de artes e locais para exposições de atividades de artes plásticas, teatro, dança, música e cinema. Ainda que possamos restringir e/ou ampliar as perspectivas em relação ao tempo, quanto mais tentamos definir cultura, mais nos aproximamos do multiculturalismo. E mesmo que seja possível localizar a cultura como toda produção humana, para uma pesquisa é preciso delimitar e escolher as definições de interesse.

Cuche (2002) entende cultura em diferentes termos, sendo ela, via sua afirmação, compreendida em diferentes campos semânticos que vão desde o espírito e tradição, até ideologia e mentalidade. Ele exemplifica explicando os termos comuns, como Cultura Política, Cultura Empresarial, Cultura Agrícola, e conclui que esses conceitos são variáveis e distintos, apontando, assim, para a pluralidade e a diversidade em torno do tema (CUCHE, 2002, p. 203).

O termo Cultura ajuda na compreensão também da especificidade de determinada atividade, seja ela teórica ou prática. Para Bauer (2016), pela ausência de possibilidade de definição completa sobre cultura, o caminho ideal é a conceituação quanto às modalidades de surgimento: *Culturas hierárquicas*, *Culturas individualistas*, *Culturas igualitárias* e *Culturas fatalistas* (como exemplos).

Na perspectiva do autor, a primeira classificação se norteia pela distribuição de poder (BAUER, 2016). Nessas sociedades, a variedade social não é alterada e se estrutura através da lei e da ordem que se perpetua. Já a *Cultura Individualista* pode ser entendida como uma disputa entre membros, o que luta contra a coletividade, uma vez que se privilegia a identidade a partir do sucesso individual.

Por *Cultura Igualitária* entende-se como membros de um grupo de maneira linear, ou seja, todos estão em um mesmo nível e, por isso, não há competição interna,

uma vez que todos podem assumir qualquer posição. Em sociedades assim, as regras são resultados de relações entre os membros e da interação do coletivo (BAUER, 2016).

Nas sociedades com *culturas fatalistas*, há uma ligação direta com o destino que permite criar laços de coletividade através da lealdade mútua. A identidade vai, dessa forma, além da vida real, chegando ao campo do sagrado, e a recompensa pode estar interligada com uma formação a partir da punição (BAUER, 2016). Desta forma, é possível compreender que o contexto socioeconômico e a relação da cultura se estabelecem diretamente através da tensão social de cada localidade. Bauer (2016) afirma a necessidade da construção de uma cidade com identificação cultural – que precisa do acesso à informação para sua determinação.

Sobre a construção de identidade, entendemos que ela vem sendo desenvolvida por símbolos ao longo do processo histórico. Sem a interação simbólica, não há uma identidade “verdadeira”, entretanto, é possível perceber que a diversidade cultural, e a integração nessas interações simbólicas ocorrem em relações sociais difusas (CHAUI, 2006; COSTA; TELLES, 2017; CUNHA, 2018; NEUMAYR, 2011). Não nos cabe, portanto, uma única identificação cultural, mas uma forma de estabelecer a comunicação mais efetiva nesse processo de interação simbólica.

Tentando entender os conceitos de cultura e de políticas públicas, chegamos ao entendimento de que as características das sociedades democráticas complexas nas quais estamos inseridos consideram o processo constitucional como elemento central para estabelecer o controle social. A partir também do entendimento sobre conceitos de cultura e do contexto histórico, buscamos encontrar relações entre as políticas sociais e o nosso interesse em compreender “a função da cultura” nesse processo de cidadania e políticas públicas, através da constitucionalização do termo cultura.

Na perspectiva da cultura e na relação com a análise de políticas públicas (culturais), buscamos entender, justamente, como ela se constitui a partir dos direitos sociais, incluindo os princípios de justiça e inclusão social:

A subordinação dos princípios de justiça e inclusão social, que orientaram o desenho desse novo padrão de proteção social, a uma política liberal e monetarista, tiveram importantes impactos na fase de implementação das políticas sociais. No entanto, os dilemas que atravessam tais políticas e, em particular, a construção do sistema único de saúde devem ser analisadas sob uma perspectiva teórica que compreende as convergências e divergências entre os três movimentos que caracterizaram a Reforma Sanitária brasileira,

quais são: a subjetivação, a constitucionalização e a institucionalização. (FLEURY, 2009, p. 743)

Para Fleury:

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nestas áreas, uma perspectiva publicista de cogestão governo/sociedade, um arranjo organizacional descentralizado. (FLEURY, 2009, pp. 745-746)

Fleury (2009) vem falando da reforma Sanitária brasileira, traz um debate importante para a política social e as políticas públicas no Brasil, inserindo o conceito de seguridade social²⁵ e inclui três concepções: a subjetivação, a constitucionalização e a institucionalização. Anteriormente ela define que:

A subjetivação diz respeito à construção de sujeitos políticos, a constitucionalização trata da garantia de direitos sociais e a institucionalização trata do aparato institucional – incluindo os saberes e práticas – que implementam a política de saúde. (FLEURY, 2009, p. 749)

Pensando esse padrão de política pública e direito constitucionais, a saída encontrada para investigarmos algumas hipóteses foi começarmos a explorar o campo das políticas culturais no campo constitucional. Para Barroso (2006), relativamente ao Legislativo, pode-se afirmar que a constitucionalização: (I) Limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral; (II) Impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais.

Interessa, ainda, a questão do controle que pode se estabelecer em relação aos grupos sociais, por vezes antagônicos, à estrutura de uma sociedade democrática que respeita sua Constituição e a legalidade da mesma, sendo reconhecidas e fundamentadas por um dos poderes democráticos, o judiciário. O controle de

²⁵ Como não vamos entrar nesse caminho teórico, abrimos nota com definição da autora. “No modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais” (FLEURY, 2009, p. 745).

constitucionalidade caracteriza-se, em princípio, como um mecanismo de correção presente em determinado ordenamento jurídico, consistindo em um sistema de verificação da conformidade de um ato em relação à Constituição.

Mas, como as decisões dessa Constituição no modelo republicano se faz via representatividade dos cidadãos na arena política, os jogos de interesse para a elaboração de projetos nem sempre permite o desenvolvimento das características da cidadania, tampouco respeita os direitos sociais estabelecidos de forma plena.

Não nos interessa para o estudo fazer um resgate histórico-social de todas as constituições brasileiras e seus mecanismos jurídicos, tampouco dissertar de forma linear a respeito de todos os aspectos político-sociais e históricos do Brasil²⁶. Entretanto, é preciso construir um recorte possível para fazermos a relação entre os conceitos de cultura e a evolução do termo ao longo do processo de constitucionalidade no Brasil.

Ao analisar a primeira Constituição Brasileira (CF 1824), encontramos que ela determinou direitos civis e políticos aos brancos, mas não acrescentou quanto à coletividade e a promoção de cultura. No documento de 1824, a única utilização da palavra 'cultura' foi no inciso XXIV do Art. 179²⁷:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...)

§XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se oponha aos costumes publicos, à segurança, e saúde dos Cidadãos.

Neste sentido, há registro do termo *cultura*, mas este é apontado apenas no contexto de que nenhum *gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio* seria proibido, entretanto, há uma condição posta, não se opor aos costumes públicos, à segurança e saúde dos Cidadãos da época. Com isso, a referida Constituição legalizou, teoricamente, a manifestação cultural, mas não a promoveu, nem criou condições para se caracterizar o conceito de cultura. Mas, como tentamos argumentar, esse registro aparece ao mesmo tempo que transmite uma nítida

²⁶ Esse resgate histórico vem no capítulo II quando tratamos dos direitos sociais, resgatando a historicidade do processo de formação dos conceitos de democracia e cidadania nacional de acordo principalmente com as obras de Carvalho (2001) e Souza (2009) para depois chegarmos especificamente aos direitos culturais com Filho, Botelho, Severino (2018).

²⁷ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>.

declaração de moralidade em relação ao termo cultura, vinculando aos costumes públicos, segurança e a saúde (dos cidadãos).

Por que iniciamos o tópico com essa abordagem? Consideramos a questão como traço da tradição político-autoritária do país, quando entendemos, por exemplo, como costumes da época, valores Cristãos católicos, como também podemos associar saúde (e falta de) à população escravizada, ou seja, a Constituição deixa brechas para o impedimento de atividades culturais da/para a população negra/preta no Brasil. A questão de segurança pública não é menos importante, uma vez que também podemos tratar para questões de raça e classe (embora os conceitos sociológicos a respeito do tema ainda não fossem estabelecidos socialmente como na atualidade).

Assim, argumentamos que o Brasil se estruturou obedecendo normativas a partir dos valores culturais (e artísticos) que dialogam diretamente com o continente europeu, ainda que possamos destacar hoje certa influência, respeito e valorização às manifestações indígenas (embora consideradas como revoltas em setores sociais à época, e ainda hoje). Houve, ainda, a presença específica dos imigrantes italianos, chineses, japoneses e a presença massiva dos africanos, estes últimos historicamente perseguidos, que começaram a transformar a concepção cultural do país (FAUSTO, 1995).

Por influências dos grupos étnico-raciais citados (e notadamente a valorização dos europeus e orientais em relação aos africanos e indígenas), naquele período se discutiu a questão de novas políticas para o desenvolvimento dos direitos sociais. Consequentemente, tivemos na Constituição de 1891 (já na República), o estabelecimento de direitos do ponto de vista da cidadania, como o ensino leigo nos estabelecimentos públicos, a liberdade de culto (religioso), a propriedade intelectual e o fim da religião do Estado (CF/1891, seção 2).

Ainda que a liberdade de ensino laico existisse desde meados de 1759 (princípio mantido pela primeira Constituição, 1824), quando houve a expulsão dos jesuítas (reformas pombalinas) (SAVIANI, 2010), a institucionalização do estado laico vem apenas da edição do Decreto nº 119-A, de 07 de janeiro de 1890, alçada à condição de Princípio Constitucional pela Constituição de 1891 (agora como República). De acordo com o documento em seu artigo 11, § 2º, os primeiros cultos religiosos e manifestações culturais – principalmente da população negra –

começaram a ser apresentados à sociedade como possibilidades institucionalizadas (mesmo com todo o estigma que estes grupos sociais carregam em sua historicidade).

Pontuamos que essas manifestações persistiram por mais de trezentos anos até a referida Constituição de 1891, porém, de forma ilegal perante as leis luso-brasileiras, ou seja, não podiam ser representados publicamente sob penas criminais.

Segue até os dias atuais uma importante discussão entre cultura e religião; que implica considerarmos a historicidade da formação brasileira pela cultura cristã católica – que se perpetuou também pela estrutura educacional, impactando ainda nas experiências estéticas, artísticas e culturais (questão ainda em debate em pleno 2020, marcadamente pela presença de vertentes evangélicas).

Segundo Rubim (2007, p. 103), durante o período compreendido entre o fim do século XIX até o início dos anos 1930, o Brasil não apresentou espaço nacional de debate sobre políticas culturais, muito menos se apresentou com conceitos que dessem conta da pluralidade cultural. Desta forma, as decisões eram de caráter restrito, sem consulta à sociedade quanto as definições, implementações e cancelamentos. Um primeiro ponto para pensarmos em relação à tradição das políticas culturais é o caráter pouco participativo da sociedade civil, e, novamente, um recorte de grupos sociais marcado pela desigualdade racial.

Nessa tradição de pouca participação da população nas questões de políticas culturais, nas primeiras décadas da República, principalmente devido às influências sofridas pela Europa após a Primeira Guerra Mundial e pela formação de associações no país, a Constituição de 1934 é formada, prevendo os primeiros direitos culturais e sociais aos indivíduos. Embora o país vivesse um período de ausência de direitos políticos (desde o golpe cívico militar de Vargas em 1930), o que se pode caracterizar como uma cidadania incompleta de acordo com a concepção de Marshall (1967) de direitos civis, políticos e sociais como elementos lineares para a formação de cidadania no ocidente.

É nesse contexto de ausência de direitos políticos que pela primeira vez o termo ‘cultura’ ganha uma seção específica na redação constitucional: *da Educação e da Cultura*; que assegura:

Caber à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País,

bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. Definindo os direitos. (CF/1934, cap. II, sec. II, art. 148)

As primeiras mudanças no país aparecem de forma mais concreta na Constituição de 1934, porém, a historiografia aponta para um novo cenário cultural no país já com o “fim da velha república”, ou seja, pós 1930²⁸. Embora Rubim (2007) deixe explícito a ausência de direitos políticos no país naquele período, com um governo provisório até 1934 e mesmo no período do “Governo Constitucional” (1934-1937), o autor destaca os objetivos centrais que constavam na referida Constituição:

I- Estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; II- Pensar na cultura como algo “tão vital como o pão”; III- Criar uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; IV- Assumir o patrimônio não só como material, tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; V- Patrocinar duas missões etnográficas as regiões* amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais. (RUBIM, 2007, p. 103)

Por consequência das políticas públicas de incentivo cultural, o período compreendido entre 1930 a 1945 – até pelos ajustes constitucionais e as leis ordinárias – é hoje interpretado como de êxito, chegando a ser lembrado como um período de desenvolvimento sociocultural para o país, do ponto de vista das políticas públicas (notadamente em relação aos direitos sociais e trabalhistas). No cenário artístico, obras como as de Vinicius de Moraes, Carlos Drummond de Andrade, Mário de Andrade e Oswald de Andrade são referências históricas. Embora o país estivesse sob a ditadura civil-militar (com o ditador Getúlio Vargas), onde os direitos políticos eram negados a população em geral, as políticas culturais e sociais começaram a ser organizadas (RUBIM, 2007).

²⁸ Fausto (1995) e Priore (2001) consideram o movimento de 1930 ainda com o termo Revolução, ainda que o autor da tese em suas atividades considere como uma ruptura não democrática, ou seja, um golpe. Na historiografia em geral, considera-se apenas como golpe com o Estado Novo em 1937. É preciso entender que a questão é um tema bem complexo e caro para os historiadores, mas, do ponto de vista do jogo político eleitoral, 1930 representa um golpe, ainda que se possa questionar os processos eleitorais até aquele ano (heroico para uns, fatídico para outros, porque inaugura uma triste tradição de interrupção do sistema eleitoral com presença de autoritarismo e militarismo).

Como exemplo dessa expansão cultural, surge um importante instrumento cultural, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)²⁹, criado em 1937, antecedendo em muitos anos órgãos como a Fundação Nacional de Artes Funarte (1975) e o extinto Ministério da Cultura (MinC) (1985), que de 1953 a 1985 chamava-se Ministério da Educação e Cultura (CALABRE, 2009, p. 76). Outro exemplo de constitucionalidade para as políticas culturais, em período de ausência de direitos políticos plenos, é a fundação do primeiro Conselho Nacional de Cultura em 1938. Embora o conselho fosse responsável única e exclusivamente pela educação física (ginástica e esportes) e recreação individual ou coletiva, obtinha mais recursos e representação na política governamental para cultura do que o presente em 2020.

Vale colocar que o Golpe de 1930 é considerado um período de “modernização do país”, ou seja, quando se começava a valorizar o ideário da construção de uma identidade nacional e de instrumentos de difusão cultural. Nesse período, por exemplo, deu-se também margem a uma nova relação do cinema com o poder. A partir desse primeiro movimento, surgem associações de cineastas que começaram a reivindicar o incentivo e proteção à indústria cinematográfica nacional executadas como políticas efetivas. O interesse do Estado se estabeleceu, então, como uma forma de atender a essas reivindicações e também seus interesses “como conformação de proteção estratégica a um setor da indústria nacional, como propaganda política, ou, ainda, com intenções educativas e de difusão cultural (FORNAZARI, 2006, p. 655). Por conseguinte, Fornazari afirma que:

O Estado passa a regular a atividade e cria uma “cultura” de fomento e proteção que permanece até nossos dias, incorporando interesses do setor aos planos de políticas públicas, num contexto em que as vantagens competitivas são avassaladoras em favor da produção estrangeira, principalmente a norte-americana. (FORNAZARI, 2006, p. 655)

É importante lembrar, ainda, a utilização do rádio por Vargas, com o objetivo de obter uma conversa direta com toda a população e também apresentar seus valores político-sociais que deveriam ser seguidos pela população. Em 1935 surge *A Hora do Brasil*, conhecida como *A Voz do Brasil*, programa de rádio criado por Armando

²⁹ Que se tornou importante instituição para o setor, ou seja, o atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Campos para dar popularidade a Getúlio Vargas. Estava estabelecida a relação direta entre cultura e poder político, tanto no cinema como no rádio (FAUSTO, 1995).

Com o governo militar em 1964 – uma tradição de autoritarismo no Brasil se estabelece, processo que por vezes é considerado como “desdemocratização” do acesso à cultura e à informação (colocamos “aspas” pela afirmação em relação a 1930 e/ou 1937, e até a proclamação da República em 1889 também se deu por forças militares e não por um processo de participação popular). De qualquer forma, em sua primeira fase, a ditadura civil-militar (a iniciada em 1964) atingiu os setores populares e os considerados de militância, como os setores de cultura e educação. Inicialmente, não havia o que atualmente se considera como a pior parte da ditadura, que foi a repressão e a censura. Há, inclusive, registro de manifestações políticas contrárias ao “Regime Militar”, dando origem a uma afloração cultural nacional-popular tardia, considerada hegemonicamente de esquerda, notadamente dirigida pelas classes médias e artistas reconhecidos no cenário nacional (SCHWARZ, 1978).

Em um segundo momento, compreendido entre o período de 1968-1974, a ditadura militar exterminou as políticas culturais e sociais, trazendo para a sociedade, e principalmente para os artistas contrários ao sistema, o medo. Este sentimento atingiu todos os cidadãos que promoviam ações contra o Estado e eram a favor da democracia social e cultural. Naquele período, muitos foram exilados, outros desapareceram. Este período foi o mais brutal da ditadura, dominado por violência, prisões, tortura, assassinatos e censura sistemática, bloqueando toda a dinâmica cultural previamente estabelecida (SCHWARZ, 1978, p. 106).

Deste período da ditadura civil-militar é importante apontar o cuidadoso trabalho de Soares (2018). O autor trata de uma fundamental percepção sobre cultura, arte e política em Recife (capital do estado de Pernambuco), e para aquele período de ditadura, que eram as pichações nos muros da cidade, uma forma de contestação social através da arte da pichação. Dessa forma, pichações em muros são vistas como manifestações culturais e políticas (SOARES, 2018), atuando também como representantes do pensamento da população civil que não se identificava com o sistema ditatorial dos militares.

Os principais pontos de contestação em relação à ditadura civil-militar eram por conta da censura, liberdade dos direitos civis e políticos, que influem na concepção de liberdade de expressão (SOARES, 2018). O tema é caro à democracia, uma vez que

o multiculturalismo nos permite compreender a existência de perspectivas artístico-culturais distintas, e que, por serem distintas, pautam-se na autonomia e na liberdade de criação.

Com o fim do regime ditatorial em 1985, o setor artístico-cultural passa a tomar maiores iniciativas no que se refere à participação nas instâncias decisórias, participando do jogo político-institucional, e também diversificam as atividades que visavam o desenvolvimento social, ainda que tenham tomado base de ações com o auxílio de profissionais da área da educação, ou seja, articulação do conceito de cultura e formação política dentro dos espaços educativos (ORTIZ, 1986, p. 85).

Todo processo histórico social brasileiro, as disputas, os grupos, têm impacto na concepção de políticas públicas, direitos sociais e diversidade cultural³⁰. Neste sentido, acreditamos que a experiência brutal de cerceamento de direitos civis e políticos durante a ditadura civil-militar na sociedade brasileira se modificou e a cultura começou a se (re)estabelecer na agenda política pública, visando estruturar a democracia e a cidadania no país.

O processo de constitucionalização da cultura vai se desencadear na marcante presença do termo na atual Constituição Federal (1988), que permitiu a abertura do processo para elaboração da Lei que fundamenta o desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura (PNC) – objeto da tese. A partir dessa compreensão, no próximo tópico vamos apresentar de forma mais detalhada a Constituição Federal de 1988 e suas especificidades em relação à cultura.

2.1.1 Especificidades da Constituição Federal de 1988 e a relação com a cultura

Dividimos a Constituição Federal de 1988 em três partes: preâmbulo, parte dogmática (normas centrais) e ato das disposições transitórias (ADCT).

³⁰ Esse tema vem de uma discussão anterior e mais ampla no capítulo I. Faz parte da fundamentação teórica para tese.

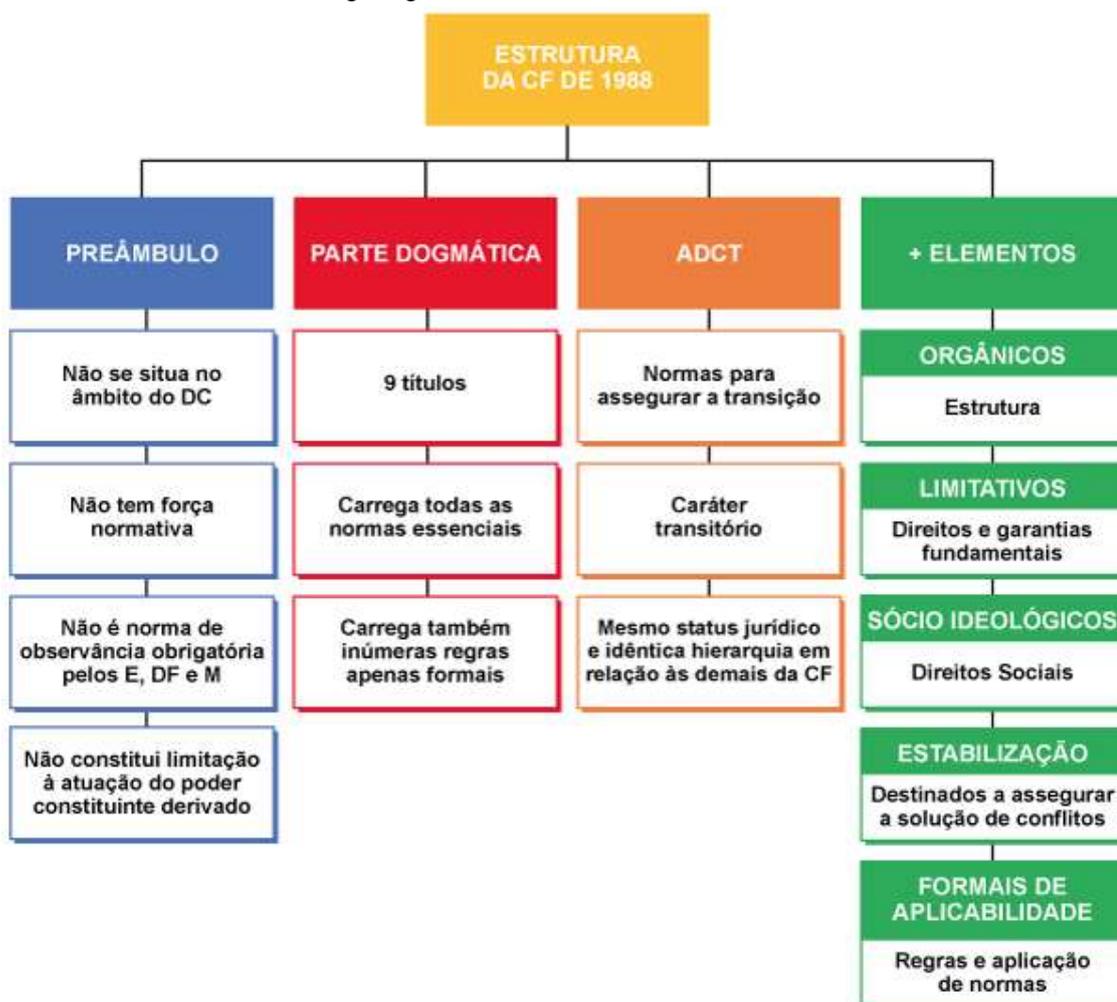
Organograma 3: Estrutura da CF de 1988.



Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria, 2021.

Abaixo, a disposição da CF de 1988 no organograma:

Organograma 4: Estrutura da CF de 1988.



Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria, 2021.

O preâmbulo anuncia o que está por vir na CF, não tem força normativa. Portanto, importante referir que não é uma norma de observância obrigatória pelos estados, DF e municípios. A parte dogmática é a maior parte da Lei Maior. Trata-se dos 250 artigos distribuídos nos 9 títulos da CF. Essa parte carrega todas as normas essenciais (direitos fundamentais, estrutura do Estado federal, competências de cada ente, etc.). Possui inúmeras regras apenas de cunho formal (relacionadas à organização básica do Estado).

A CF de 1988 ainda contém em sua estrutura uma importante parte responsável por assegurar a harmonia entre o antigo e o novo regime constitucional. Trata-se dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os quais se exaurem tão logo cumprem o seu papel transitório. Podem ser objeto de controle de constitucionalidade e possuem a mesma hierarquia das normas centrais. Além disso organizamos elementos: Orgânicos; Limitativos; Sócio Ideológicos; de Estabilização e Formais de aplicabilidade.

Para que fiquem ainda mais nítidas as mudanças na sociedade brasileira, perceberemos a introdução massiva do termo cultura na Constituição Federal (CF) de 1988. Há, inclusive, o indicativo para o desenvolvimento do Plano Nacional de Cultura, conforme veremos. A seguir, o quadro 1 com as menções do termo *Cultura* na CF de 1988 (68 menções):

Quadro 1: Menção do termo *Cultura* na CF (1988)



Pesquisa

Organizar janelas

Procurando:
cultura em o documento atual

Resultados:
1 documento(s) com 68 instância(s)

Nova pesquisa 

Resultados:

Constituição da República Federativa do Brasil

- da **Cultura** e do Desporto Seção I – Da Educação.....123 Seção II –
- Da **Cultura**..... 126 Seção III – Do Desporto.....
- e **cultural** dos povos da América Latina, visando à formação de uma
- e **cultural**, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e
- cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV –
- ou **cultural**; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à
- à **cultura**, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI
- histórico, **cultural**, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente,
- educação, **cultura**, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X – criação, funcionamento
- histórico- **cultural** local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Art.
- da **Cultura** e do Desporto SEÇÃO I – Da Educação Art. 205. A educação,
- valores **culturais** e artísticos, nacionais e regionais. § 1º O ensino religioso, de matrícula
- Da **Cultura** Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos
- direitos **culturais** e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a
- da **cultura** nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações
- culturais**. (EC no 48/2005) § 1º O Estado protegerá as manifestações
- das **culturas** populares, indígenas e afro- -brasileiras, e das de outros grupos participantes
- de **Cultura**, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração
- desenvolvimento **cultural** do País e à integração das ações do poder público que conduzem

Reduzir caminhos de arquivos

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria, 2021.

Conforme podemos ver acima, o termo cultura acaba por se popularizar na

Constituição Federal vigente. Ainda, neste sentido, após a reabertura político-social e principalmente no fim dos anos 1990, percebe-se uma forte associação da cultura com o mercado, o que mais tarde vai dar subsídio para a discussão sobre o uso da cultura como recurso econômico (YÚDICE, 2004). Embora estabelecida constitucionalmente, as ações de cultura passaram a ser responsabilidade do mercado com cada vez menos ações governamentais (REIS, 2008, p. 3). Este inclusive ainda é um debate caro nos setores de políticas culturais, quando a cultura está a serviço do mercado (REIS, 2013).

Acrescenta-se ao debate da cultura e do mercado a interferência do privado no setor público e as políticas de isenções fiscais. As isenções e incentivos fiscais iniciam-se em 1986, através da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986³¹, com uma série de descontos e promoções fiscais a pessoas físicas e jurídicas envolvidas com o caráter social ou artístico do país. A lei visava a promover fontes de financiamento além do Estado, o que gerava distorções visíveis dada a concentração de financiamento privado em algumas áreas do país. Alguns estados e municípios, economicamente mais desenvolvidos, acabaram por receber mais recursos por serem “centros culturais”, por proporcionarem mais visibilidade, tanto para os gestores, quanto para as empresas privadas. Consequentemente, percebemos que “os centros culturais” foram beneficiados com mais promoção à cultura do que outros, bem como as pequenas cidades rurais e com poucos habitantes estão até hoje às margens das políticas culturais.

Entendendo as definições apresentadas historicamente, é importante discernir a relação político-cultural que o Brasil encontrou após o início dos anos 2000. A década se inicia com uma nova conjuntura política e, consequentemente, com a criação de novos Ministérios e Secretarias destinadas à cultura – bem como a criação de fundos específicos federais e estaduais. Mas, para Botelho (2011, p. 690) o período de 2000-2010 ainda passa pelo retrocesso para o setor cultural do Brasil, uma vez que não estabeleceu nenhuma política pública nacional estruturada, justamente porque não apresentou uma nova forma de concepção para as políticas culturais, ainda que fosse uma pauta do então governo federal (Lembrando que o PNC é lei apenas em dezembro de 2010). De acordo com Botelho, o período de 2000-2010:

³¹<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7505-2-julho-1986-368037-norma-pl.html>>.

Politicamente esvaziado – e quase novamente extinto –, o MinC neste cenário funcionava basicamente em função das leis de benefício fiscal e baixíssima formulação quanto ao papel da cultura. Mesmo a chamada “retomada” do cinema brasileiro foi resultado da possibilidade de se acumular benefícios advindos de duas leis – a Rouanet e a do Audiovisual – que foram, ao longo desses anos, tendo as alíquotas de benefício alteradas em função das dificuldades, por um lado orçamentárias do ministério e, por outro, das diversas pressões corporativas. (BOTELHO, 2011, p. 690)

Assim, tentaremos entender os argumentos que sustentam, portanto, que o Plano Nacional da Cultura (PNC), seria uma iniciativa do Estado de atuar ativamente na promoção de cultura no país após essa trajetória de inconstâncias, e se apresentando como um projeto para além do tempo de duração da gestão política. O debate para a criação da Lei durou 10 anos, e muito disso se credita a atuação do músico Gilberto Gil quando ministro do MinC (de 1 de janeiro de 2003 a 30 de julho de 2008), que buscava ampliar o debate com outros setores sociais não hegemônicos e historicamente excluídos das decisões políticas.

Podemos, ainda, incluir um debate a respeito de política de governo, inclusive político-partidário, embora isso não esteja no plano em si, toda articulação para a construção do mesmo e o formato da sua proposta carrega uma perspectiva bem enraizada no Partido dos Trabalhadores (PT) (BOTELHO, 2011). Podemos também creditar a demora para tramitação do projeto justamente por essa origem ideológica, representando a necessidade de muitas negociações com setores mais conservadores e até de oposição ao pensamento do PT.

Pensando nessa mudança na formulação de políticas públicas, com maior participação de setores da sociedade civil. Brasil (2018) aponta para a importância dos conselhos nas últimas décadas (a partir da Constituição Federal de 1988), principalmente no que tange a participação popular em outras questões públicas. Esses conselhos, ainda que sob a tutela do governo, funcionam como termômetro entre os setores sociais e representa uma janela para introdução de novos conceitos para formulação de políticas públicas.

Durante esse processo, há diversas organizações sociais que ajudam a entender todo movimento de participação dos múltiplos grupos nesses conselhos e a presença dos movimentos sociais, que são em teoria organizados por redes de interesses convergentes. Para a cultura isso vai tratar da importância de setores culturais que são também associados com setores artísticos. Como um recurso metodológico que se pauta na historicidade, e se fundamenta na Constituição de

1988, para Duarte (2018, p. 61) é importante que se conheçam as principais mudanças históricas, que vão desde a concepção de cultura em relação aos diversos setores da sociedade e das políticas públicas, como também do ponto de vista especificamente das políticas culturais. Para essa argumentação, do ponto de vista constitucional, o autor (DUARTE, 2018) apresenta importante quadro sobre as Constituições no Brasil em relação à cultura, dos negros e dos indígenas, conforme podemos ver no quadro abaixo:

Quadro 2: Principais políticas públicas de viabilização constitucional.

CONSTITUIÇÃO	CULTURA	PATRIMÔNIO	NEGROS	INDÍGENAS
Constituição Política do Império do Brasil de 1824	01	X	X	X
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 1891	X	X	X	X
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 1934	02	03	X	02
Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 1937	01	01	X	01
Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 1946	02	01	X	02
Constituição da República Federativa do Brasil em 1967	03	06	X	03
Constituição da República Federativa do Brasil em 1969 (redação dada pela EC n° 1/69)	02	06	X	05
Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 (sem emendas)	27	27	03	15
Constituição da República Federativa do Brasil em 1969 (até EC n° 91/2016)	59	31	03	16

Fonte: DUARTE, 2018, p. 61. Elaboração própria, 2021.

À realização prévia desta análise, ficou entendido que os direitos sociais, políticos e culturais foram percebidos ao longo de mais de cento e cinquenta anos no país, apresentando momentos de grandes e pequenas expansões, apresentando características marcantes de uma sociedade que se pauta por uma cidadania que ainda se encontra na encruzilhada³².

³² Argumentação do capítulo I.

Mas, diante de ausências históricas, ressaltamos algumas conquistas, que são constitucionais, mesmo que ainda em processo de disputas na constitucionalização, são parte de um debate maior, sobre a constitucionalidade desses direitos adquiridos. Tratando de cultura e suas diversas conceituações, como limite de entendimento das políticas públicas como ações do Estado, buscamos entender a historicidade do estabelecimento da relação Estado e cultura no Brasil e como o PNC se diferencia na historicidade desse processo constitucional.

Partindo em busca desse entendimento, vamos remontar um pouco do processo de elaboração da política para entender o Plano em si, mesmo que já tenhamos outros estudos que podem ajudar a remontar essa historicidade, com seus objetos de pesquisas específicos (ASSIS, 2007; RUBIM, 2008; REIS, 2008, 2013; MOREIRA, 2012, SILVA, 2016; TURENKO, 2017; VARELLA, 2017).

Importante, ainda, é colocar que a disposição histórica aqui segue o recorte constitucional e foi construída a partir da análise dos documentos oficiais (Anexos), e que também partem de um discurso oficial sobre a política, ainda que tentemos colocar observações e uma análise crítica. Limitamos, também, a observar os dispositivos democráticos e a lei de acesso à informação, por isso consultamos todos os canais oficiais do extinto Ministério da Cultura e observamos as informações da atual Secretaria Especial de Cultura, confrontando, na análise, todo material disponível.

Outra observação importante em relação à estruturação da historicidade do processo de criação do PNC é apontar a constitucionalização das políticas culturais, ou seja, investigamos todo o percurso do campo das políticas públicas de interesse para o setor cultural e que contribuíram para a formulação do PNC. A partir disso, conseguimos encontrar elementos de continuidade no processo de desenvolvimento da constitucionalidade das políticas culturais no Brasil, mesmo com instabilidades e de forma difusa ao longo do território nacional.

Para entender o ponto de expansão das políticas culturais para além dos centros, nos tópicos seguintes vamos trazer o processo específico de elaboração do PNC relacionando conceitos de políticas culturais com políticas sociais³³. Dessa forma, também vamos revelar a importância das pesquisas que permitiram construir dados

³³ Essa relação está posta no capítulo I, onde tratamos dos direitos e ilustramos a relação das políticas culturais com as políticas sociais, além de colocarmos as questões de fundamentação da tese acerca da análise de políticas públicas e análise documental.

sociais e culturais no Brasil e que contribuem para as mudanças que o PNC apresenta em relação às políticas culturais ao longo da História.

2.1.2 Processo de criação do Plano Nacional de Cultura (PNC)

O projeto para elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) foi iniciado em novembro de 2000 por iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT), ou seja, mais de uma década depois da Constituição Federal de 1988. A discussão entrou na agenda política quando o então deputado Gilmar Machado (PT/MG) propôs uma emenda à Constituição (PEC/306) que discorria sobre a criação e manutenção de um plano nacional de desenvolvimento voltado à cultura e ao social, a partir da recomendação da Constituição Federal de 1988. A referida PEC foi posteriormente transformada na Emenda Constitucional (48/2005) e finalmente acrescenta ao § 3º do art. 215 da Constituição Federal, a Instituição do Plano Nacional de Cultura (tramitação na câmara dos deputados)³⁴.

Percebemos, com isso, que se passaram 5 anos desde a PEC (306/2000) para que fosse constitucionalmente colocado em pauta (EC48/2005) e, finalmente, formalizada dez anos depois (02/12/2010), como Lei. Uma década de discussões e posicionamentos políticos, além da articulação com a sociedade civil. Argumentamos que a Lei, ainda que esteja na CF e seja uma política de Estado, carrega traços de uma ideologia nítida, a de extinguir todo o retrocesso que os períodos de discussões e disputas dos grupos políticos promoveu para o setor cultural. Esse retrocesso fica explícito na demora da instituição da EC, uma vez que o debate se inicia ainda na Gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 1995-2003, que é considerado oposição política ao Partido dos Trabalhadores (PT), que teve o projeto apresentado pelo seu representante filiado acima citado.

Apesar do atual Plano aparecer como Lei em dezembro de 2010, final do segundo mandato do governo Lula (Partido dos Trabalhadores – PT), como dito, os primeiros debates do Plano Nacional atualmente oficializado ocorreram ainda em 2000, figurando, conforme Anexos, como EC da CF/1988. Acreditamos que o

³⁴ <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14692>>.

processo dos anos 2000, mesmo considerado por Botelho (2011) como retrocesso para as políticas culturais em relação à expectativa criada com a CF/88, deu-se pela burocracia política e dos debates apresentados por perspectivas opositoras no que tange a compreensão para o setor cultural. Mas, é importante compreender que após a instituição da Lei a sociedade se modificou e os representantes políticos começaram a se preocupar mais com a cultura na agenda política pública, tanto que o Plano Nacional de Cultura (PNC) foi inserido na Constituição vigente.

Neste sentido, para entendermos o processo de criação do Plano Nacional de Cultura (PNC) é importante estarmos atentos à estreita ligação com o Governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), entre 2003 e 2011. É possível afirmar que o Governo de Lula tenha sido o de articulação para a concepção das principais políticas culturais ministeriais de 2000-2012 (REIS, 2013, p. 83).

A partir do governo Lula (2003-2011), temos a presença carismática do Ministro da Cultura com relação direta com o período de censura da ditadura militar, o cantor e compositor baiano Gilberto Gil (2003-2007), presença esta que, na época, foi vista como de fundamental importância para a articulação com a sociedade civil, sobretudo com os mestres responsáveis pela propagação das culturas populares no Brasil (REIS, 2013). De acordo com o extinto MinC:

O governo passou a reivindicar, em seus conteúdos programáticos e discursos, um Estado mais presente no setor cultural e uma ampliação das suas áreas de atuação, baseadas em um conceito abrangente de cultura, que articula três dimensões vitais: cultura como expressão simbólica (estética e antropológica); cultura como direito e cidadania de todos os brasileiros; cultura como economia e produção de desenvolvimento. (MinC, 2009, p.7)

O estudo de doutorado de Reis (2013), traça uma análise comparativa com o Plano da Colômbia e busca toda a articulação internacional de políticas públicas norteadas pelo viés da participação social. Para Reis:

O Plano Nacional de Cultura brasileiro demonstra um percurso que envolve um avanço dentre as políticas públicas de cultura, desenvolvidas especialmente a partir dos anos de 1930. Neste período, o Estado começa a realizar ações para o setor cultural de forma planejada, especialmente a partir das gestões de Mário de Andrade e Gustavo Capanema. À frente do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo e do Ministério da

Educação e Saúde, respectivamente, estes intelectuais foram os primeiros a pensar políticas para a cultura. (REIS, 2013, p. 148)

Essa foi a linha histórica que adotamos no tópico anterior:

Periodização inicial para as políticas culturais no Brasil defendida por autores como Lia Calabre, Isaura Botelho, Alexandre Barbalho e Albino Rubim. Mas outros autores, a exemplo de Márcio Souza, consideram como início das políticas culturais brasileira a chegada da coroa portuguesa em 1808, dotando o país de maior infraestrutura intelectual, cultural e artística – ano em que foram impressos o primeiro livro e jornal no Brasil, além do surgimento da primeira escola superior; criação do Museu Real em 1818, da Biblioteca Nacional em 1810 e etc. Contudo, questiona-se considerar ações pontuais como políticas culturais de fato. (REIS, 2013, p. 148)

Inicialmente, é preciso colocar ainda elementos históricos das políticas culturais na compreensão do tema, uma vez que tentamos argumentar a inovação do PNC do ponto de vista das políticas culturais em interlocução com conceitos de direitos sociais de cidadania. Segundo Calabre (2005, p. 12), o PNC não é a primeira tentativa do governo federal de formalizar um plano de integração cultural a nível nacional. Desde o período militar (1964-1985), a discussão da necessidade de elaborar um plano já era realizada. Algumas propostas foram elaboradas nos anos de 1968, 1969 e 1973, mas nenhuma foi posta em prática e há também a relação direta com a ausência de direitos civis e políticos com a ditadura militar (CALABRE, 2005, p. 14).

Entretanto, a respeito do tema, temos que em 1975³⁵, na gestão do ministro da Educação e Cultura Nei Braga, durante o governo ditatorial do General Geisel (1974-78), a aprovação da primeira Política Nacional de Cultura vinculada, no entanto, ao tópico *Do Plano Nacional de Educação Física e Desportos*, Lei: nº 6.251, de 8 de outubro de 1975¹⁵. Embora no texto do documento o objetivo central da ação do MEC tenha sido “o de apoiar e incentivar as iniciativas culturais de indivíduos e grupos e de zelar pelo patrimônio cultural da Nação, sem intervenção do Estado, para dirigir a cultura” (PNC, 1975, p. 5), não se pode esquecer que nessa época o país vivia sob a ditadura militar.

Para Reis (2013, p. 151) “o momento político e social vivenciado na elaboração da Política Nacional de Cultura de 1975 e do PNC de 2010 resulta em diferenças

³⁵<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6251-8-outubro-1975-357712-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

visíveis em termos de conteúdos e processo de elaboração.” (COHN apud MICELI, 1984, p. 87), e coloca que o PNC de 2010 foi elaborado com a participação de múltiplos atores, com discussões políticas em todo o país, enquanto o Plano de 1975 apresentava intenções nítidas para controle e manipulação social. Ou seja, a cultura era tratada como uma questão de segurança nacional, sendo elaborada em “reuniões fechadas do Conselho Federal de Cultura do MEC [...] e seu objetivo era bem definido: a codificação do controle social sobre o processo cultural.” (COHN apud MICELI, 1984, p. 88).

Apesar do atual Plano aparecer como Lei em 2010, no segundo mandato do governo Lula (Partido dos Trabalhadores – PT), os primeiros debates do Plano Nacional atualmente oficializado ocorreram ainda em 2000, como dito. A proposta de implementação do PNC foi oficializada cinco anos após o primeiro debate no Congresso Nacional, onde, a nível de Emenda Constitucional (EC), foi incorporado ao 3º parágrafo do art. 215 da Constituição Federal vigente, com a seguinte redação:

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional. (EC nº 48, 2005)

Durante todo o processo de oficialização da EC (período 2000-2005), inúmeros debates e pesquisas foram realizados entre sociedade, organizações (públicas e privadas) e cidadãos (MinC, 2009, p. 18). Por tal formato, ele se distingue por completo das características do plano de 1975. Abaixo, elencam-se os três principais fatos ocorridos pré-publicação da EC nº 48/2005:

Seminário *Cultura para Todos*: série de debates entre artistas, intelectuais, produtores e gestores de investimentos que resultaram em acúmulo de subsídios para a formulação e implementação do PNC e projetos sociais e culturais a serem desenvolvidos;

Agenda 21 da Cultura: adesão de estados e cidades brasileiras ao acordo internacional formulado em Barcelona (2004); trata-se de um documento formulado por cidades e governos locais de todo o mundo que visam promover direitos humanos, diversidade cultural, democracia e sustentabilidade;

1ª Conferência Nacional de Cultura: realizada próximo ao período de oficialização da emenda, baseou-se em cerca de 400 encontros municipais,

intermunicipais, estaduais e setoriais, além de um debate nacional organizado via pleito gerando mais de 60 mil pessoas engajadas e incluindo gestores de cerca de 1200 municípios, 19 estados e do Distrito Federal. Seus resultados foram utilizados como base para as diretrizes gerais do plano.

Após a oficialização da EC em 2005, uma série de etapas práticas de articulação política (e social), fundamentação e estruturação ocorreram para que, a partir de janeiro de 2011, as políticas sociais do Plano Nacional da Cultura (PNC) fossem aprovadas conforme estabelecido na Lei de dezembro de 2010. Abaixo, apresentam-se os cinco fatos marcantes ocorridos no período, segundo o projeto do PNC (2009, p. 219):

Elaboração das diretrizes gerais do PNC: iniciando 2006, o Ministério da Cultura definiu as diretrizes gerais – a partir dos subsídios acumulados durante o período 2000-2005, das estatísticas produzidas pelo SNIIC e pela sugestão dos gestores públicos e privados. Foi instaurado também, à sua base, o Seminário Internacional de Diversidade Cultural (2007). Após sua primeira formação, estas diretrizes foram revisadas pelo então Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) do MinC tendo uma segunda edição atualizada e publicada em 2008.

Levantamento do (SNIIC): próximo ao fim do ano de 2006, foi apresentado um documento ao MinC contendo todas as informações métricas práticas de bens, serviços, gastos públicos, consumo familiar, índice de cultura dentre outros;

Instauração do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC): a partir da criação de um grupo de especialistas em educação, cultura e desenvolvimento social no início de 2007, realizou-se uma revisão do caderno de diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura submetendo propostas de aperfeiçoamento ao plenário do órgão;

Programas e Planos Segmentados e Regionais: através dos órgãos de gestão de políticas de cultura do país, este procedimento realizado ao fim de 2007 teve o objetivo de traduzir as diretrizes do plano nacional e suas metas e ações para os municípios, estados e regionais, obedecendo às especificidades artísticas e práticas culturais local;

2ª Conferência Nacional de Cultura: ocorrida em março de 2010, ajudou a estimular a elaboração de planos estaduais e municipais e discutir as estratégias de implantação e os instrumentos de avaliação e acompanhamento do PNC. Foi o último fato marcante até o marco inicial do PNC em janeiro de 2011.

As conferências e consultas públicas são princípios de expansão da política federal para outros níveis governamentais, mesmo que possamos considerar a centralização e controle do governo federal durante todo o processo de elaboração das ações do PNC. Para Barros (ORG. 2013) o processo de construção de políticas públicas por meio da participação social leva em consideração as mudanças operadas

nos últimos dez anos (se referindo ao período de 2003-2013), e essa é a principal argumentação para considerarmos o ineditismo do PNC.

Essa participação social, no entanto, é institucionalizada e tutelada pelo governo federal. O que sustentamos aqui é que os estudos em relação ao PNC apresentam conceitos de democracia e participação quando estão discutindo a institucionalidade das propostas do plano. Tanto em Canedo (2008) quanto em Turenko (2017), temos a relação direta de democracia e/ou participação quando se referem às participações públicas nas conferências e encontros delineados pelas instâncias públicas e coordenadas pelo poder público.

Os campos investigados em relação às políticas públicas concebem a importância da ação do Estado para o funcionamento dos setores culturais. Se percebermos, a primeira Conferência Nacional de Cultura ocorreu em 2005 e a segunda apenas em 2010, o que reforça a questão de controle do Estado em relação à política pública, uma vez que a Lei só foi aprovada no final de 2010. Ainda assim, a Lei é importante para entendermos as principais modificações em relação às políticas culturais. A partir do ano de 2011, o PNC iniciou suas atividades a nível federal, estadual e municipal, e todos os setores públicos fizeram publicidade e propaganda dele com a articulação de projetos sociais em todo o país.

Entre 2011-2012 destacamos como momento de estruturação das metas e o aprimoramento das primeiras metas discutidas nas conferências, e, para tanto, delimitou-se ainda o período de Monitoramento e o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), como instrumento fundamental desse processo da política. Toda essa organização tem como base o conceito de ampla participação de múltiplos setores sociais do Brasil, tendo o campo de discussão conceitual direcionado e regido pelo governo e seus órgãos oficiais, naquele período, o Ministério da Cultura (Minc) – que foi extinto definitivamente em 2019.

Entre 2013-2014 estava prevista a elaboração de planos territoriais, setoriais e revisão do PNC, e nem todos elaboraram ou aprovaram seus planos, apesar de que as pesquisas de Rubim (BRASIL,2018) apontam bons números, conforme veremos. Estabeleceu-se, ainda, o acompanhamento dos planos municipais e estaduais de cultura e a adequação e elaboração de planos setoriais de cultura, divulgando o formato do monitoramento das metas do PNC e a agenda para realização da 3ª

Conferência Nacional de Cultura, e também a revisão do PNC³⁶. Destacamos para análise os inúmeros Planos que surgiram após o PNC.

Até o ano de 2018, doze³⁷ estados tinham elaborado e aprovado os seus respectivos planos de cultura pelo Poder Legislativo, sendo eles: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia – e quatro outros estavam com seus projetos tramitando nas Assembleias Legislativas: Ceará³⁸, Paraná, Sergipe e Tocantins (BRASIL 2018, p. 32).

Enfatizamos que, mesmo a própria Lei apontando para a expansão e certa autonomia para os entes da administração pública em relação à elaboração dos planos estaduais de cultura, o que podemos tratar como interiorização das políticas culturais foi possível, em uma primeira análise, ao se associar os conceitos e as propostas elaboradas diretamente com o próprio PNC³⁹.

Considerando que o trabalho citado é o último publicado em relação ao PNC, precisamos atualizar e corrigir alguns dados, para reorganizar algumas referências em relação aos estados (havia informações desconstruídas em relação à legislação conforme pesquisado entre maio e julho de 2020). Sobre os municípios, a pesquisa diz que tivemos efeitos positivos em relação à expansão do PNC, além de cursos para a elaboração de Planos de Cultura que ultrapassaram mil entes municipais. Estes dados são importantes pela amplitude do território nacional, pela distância de muitos desses entes municipais em relação à capital estadual e aos “grandes centros culturais”, ou seja, o PNC permitiu uma nova configuração para as políticas culturais no país, atingindo cerca de 18% dos municípios brasileiros (até 2018), e que continuam em processo de ampliação.

Ainda que nossa pesquisa não vá explorar todos esses planos na análise, o dado é significativo em relação aos desdobramentos e constitucionalidade do PNC. Destes

³⁶ <<http://revisaodasmetas.cultura.gov.br/documentos/>>, link desativado (consulta em 23/05/2021), conseguimos achar algumas informações em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/search?SearchableText=3%C2%AA+Confer%C3%AAncia+Nacional+de+Cultura%2C+e+tamb%C3%A9m+a+revis%C3%A3o+do+PNC>>.

³⁷ Na lista do estudo não consta o Amapá, porém, encontramos o Plano do ente federativo sob a Lei nº 2.137, de 02 de março de 2017. Há outras inconsistências que apresentaremos no tópico seguinte, como também atualização de dados feita pelo autor da tese em questão (2020).

³⁸ Percebemos o erro na publicação com a repetição do Ceará e constatamos que o mesmo está na lista de estados com Planos até 2018. No referido ente federativo, consta como Lei 16.026, de 01 junho de 2016.

³⁹ Considerações para o capítulo final da tese.

entes municipais, até a data da pesquisa coordenada por Rubim (2018), tivemos 213 planos aprovados, com 156 nas plataformas do PNC e 134 no SNC, e 77 presentes em ambas (BRASIL, 2018) – em relação aos municípios não elaboramos atualização dos dados e/ou conferência dos mesmos, justamente porque não seria viável para a tese analisar todos os planos. Sobre os entes municipais, a pesquisa aponta que é improvável que todos os municípios que aprovaram os planos de cultura estejam inseridos nas plataformas do PNC e no SNC, supondo, portanto, que é possível ser maior o número de municípios que aderiram ao SNC de acordo com os dados de 2018 (BRASIL, 2018)⁴⁰.

Por fim, a etapa final do plano, que compreende o período de 2014-2020, dedica-se ao Monitoramento e à elaboração do novo PNC, conta ainda com a finalização do processo de revisão do PNC e a publicação das alterações que ocorreram durante a implementação. Para isso houve a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) com base nas metas do PNC e a revisão das metas; estudos de monitoramento das metas do PNC (última publicação citamos acima), e prevê a Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura (não realizada) para a elaboração de um novo PNC (2021-2030)⁴¹.

2.2 O Plano Nacional de Cultura (PNC) e a política social

A principal relação do Plano Nacional de Cultura (PNC) com as políticas sociais é que ele se pauta pela noção da ausência de equilíbrio entre regiões e com dados que apontam a marcante presença de desigualdades sociais no país. Um ponto que destacamos é que ele se apresenta como uma busca de abranger e solucionar as demandas culturais, e, por isso, tende a parecer muito geral. Assim, pontuamos que no discurso dos documentos oficiais, a elaboração do plano buscava atender as expectativas de todos os brasileiros e de todas as situações econômicas, geográficas, étnicas, faixas etárias e demais situações de identidade, sem discriminação ou preconceito, com base na diversidade cultural (PNC, 2009, p. 12).

Segundo o documento do extinto Ministério da Cultura, o PNC:

⁴⁰ Dados atualizados: <<http://pnc.cultura.gov.br/planos-territoriais/>>.

⁴¹ Não há data na agenda para essa Conferência (até o fechamento da tese em março de 2021).

Fortalecerá a capacidade da nação brasileira de realizar ações de longo prazo que valorizem nossa diversidade. Garantirá ainda, de forma eficaz e duradoura, a responsabilidade do Estado na formulação e implementação de políticas de universalização do acesso à produção e fruição cultural, contribuindo para a superação das desigualdades do país. (MinC, 2018, p. 7)

Para introduzir o debate do PNC com as políticas sociais, ao longo dos próximos tópicos vamos dispor os princípios, objetivos, principais propostas, forma de funcionamento, financiamento, estrutura organizacional e a estrutura federativa. É preciso mostrar um pouco do Plano antes de analisá-lo no capítulo final da tese, a partir da categorização elaborada para análise documental. Para tanto, vamos explicar brevemente como ele é composto e apresentar argumentações em relação aos conceitos de política social, principalmente no processo de formulação da política.

O Histórico⁴² da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, que regulamentou o PNC, apresenta as etapas: 1) Formulação e articulação (2003-2005); 2) Diagnóstico e definição das diretrizes gerais (2006-2007); 3) Consolidação e votação (2008-2010); 4) Implementação (2011-2012).

Em relação à composição, o PNC é composto por: Cap. I – Disposições Preliminares com 12 princípios, art. 1; 16 objetivos, art. 2. No Cap. II – Atribuições do Poder Público, 12 itens, mais 6§, art. 3; Cap. III – do financiamento, art. 4 ao 7; Cap. IV – Do sistema de monitoramento e avaliação, art. 8, art. 9 (mais III tópicos), art. 10 (mais 4 tópicos e 3 §); Cap. V – disposições finais, art. 11, art. 12 (2 §), art. 13, art. 14, art. 15.

Nos Anexos do Plano constam as Diretrizes, Estratégias e Ações, e estabelece o que compete ao Estado: formular políticas públicas; qualificar a gestão cultural; fomentar a cultura; proteger e promover a diversidade cultural; ampliar e permitir o acesso; preservar o patrimônio material e imaterial; ampliar a comunicação e possibilitar a troca entre os diversos agentes culturais. A partir da composição do Plano, queremos entender a fundamentação em relação às questões sociais, principalmente quando ele trata da promoção de conteúdo cultural múltiplo e da diminuição da desigualdade, seja social, econômica, de gênero ou étnico racial.

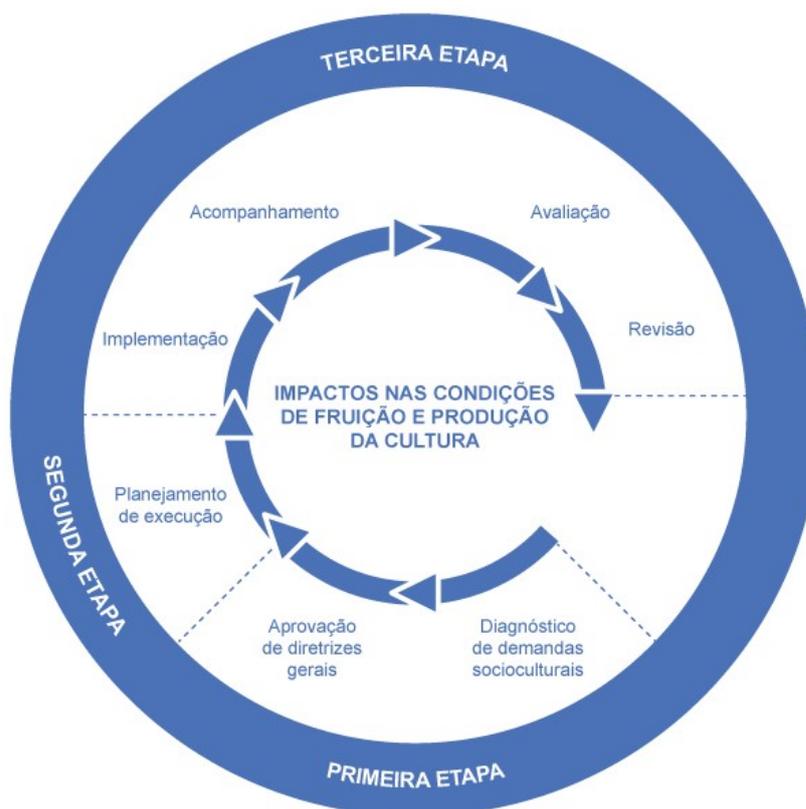
Pelo que se observou nas análises, durante o processo de elaboração do Plano, a sua implementação, dentre inúmeras outras perspectivas, permitiria a elaboração

⁴² <<http://pnc.culturadigital.br/consultapublica/historico-do-pnc>>. Link desativado (consulta em 23/05/2021).

de ações continuadas, visando mudanças estruturais para a área cultural do país – com objetivos, metas, cronogramas, orçamento, acompanhamento e avaliação de resultados sistemáticos. Uma primeira ideia, ao olhar a documentação (Anexos), é de que o formato apresentado na documentação oficial, torna o Plano de entendimento complexo e contínuo, ou seja, ele não é apenas uma política institucionalizada, mas sim um planejamento que exige movimentos constantes e disputas inclusive ideológicas (REIS, 2010).

É importante entender também que o plano está organizado temporalmente, em três etapas gerais que compreendem um período de dez anos, conforme apresentamos até aqui, dos quais a implementação, o acompanhamento e a avaliação são os pilares primários (PNC, 2009, p. 80). O organograma 5 apresenta as etapas.

Organograma 5: Organização temporal do PNC.



Fonte: PNC, 2009, p. 80. Elaboração própria, 2021.

A princípio, temos, além da mudança de perspectiva em relação às políticas culturais no Brasil (e a relação com as políticas sociais), uma discussão econômica em torno do PNC, uma vez que as crises financeiras internacionais reacendem uma lição importante aprendida pelas sociedades democráticas: o mercado não resolve os

problemas sociais sozinho, sendo o Estado o responsável por superá-los (DANTAS, 2009). Por consequência, temos também que a livre relação de mercado e cultura é incapaz de reduzir as desigualdades sociais e potencializar o desenvolvimento do Estado, o que se verifica nas constantes negociações entre o público e o privado na arena política e no setor cultural (DANTAS, 2009).

Embora as dimensões cidadã e simbólica sejam consideradas no campo cultural como diretrizes fundamentais, como prevê o Plano, o setor não difere de outros em relação à economia e busca o reconhecimento da necessidade das ações do Estado via uma discussão econômica do setor. Conforme argumentamos até aqui, a percepção das necessidades do Estado é, antes de tudo, por uma legitimação constitucional e entendida como uma questão de direito na concepção de sociedades democráticas, e estas são sociedades capitalistas. Assim, a dimensão econômica ganha importante configuração no PNC, mesmo que não seja entendida como central da política, que se ancora na multiplicidade de definições do próprio termo cultura (ALMEIDA, 2011).

Para Dantas, a criação do PNC, além de levar em consideração os aspectos básicos de promoção social e desenvolvimento econômico, toma como base a necessidade constitucional do Estado de:

Promover um uso republicano dos recursos e garantir a igualdade de condições no acesso ao que, por seu meio, a sociedade brasileira produz. Os direitos culturais são direitos sociais – há que concretizá-los, cumprindo o que determina nossa Constituição. (DANTAS, 2009, p. 28)

A tarefa de promover cultura através da diversidade cultural na sociedade exige mudança nos desequilíbrios e desigualdades sociais, realimentados por discriminações de diversas naturezas, inclusive culturais. Desta forma, a criação, formulação e desenvolvimento do PNC se deu pela necessidade de harmonizar as inter-relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil (em suas múltiplas organizações), pressupondo atuação complementar e integrada entre os setores. Uma problemática que encontramos nas análises é justamente na articulação de múltiplos setores, em dimensões como a do território brasileiro, além de considerarmos todo o processo de burocratização da política, principalmente para a distribuição dos recursos.

Pensando nisso, observamos que o Sistema Nacional de Cultura (SNC) permitiu dados fundamentais para a elaboração de metas, principalmente as metas a longo prazo. Salientamos a importância da criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) como fundamental para o surgimento do PNC, por recolher dados sociais significativos em relação à cultura em todas as regiões, conforme apontamos no tópico sobre constitucionalidade do plano (DANTAS, 2009). O que nos leva a outro tema importante, que para definir as metas do PNC recorreu-se aos índices apresentados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNICs), por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – uma característica importante das políticas públicas sociais.

Em pesquisas realizadas em 2012 pelo IBGE em 5.565 cidades, foi possível definir algumas necessidades gerais das cidades brasileiras, como por exemplo: aumentar em 60% o número de municípios com legislação específica de cultura; aumentar em 30% a quantidade de espaços para teatro, dança, circo, música, literatura e artesanato nas cidades brasileiras; e a criação de Secretarias Municipais de Cultura em todos os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes.

Enfatizamos, ao longo do capítulo, que a organização do Plano Nacional de Cultura não se deu simplesmente com o processo de formulação da Lei, tampouco se findou com a instituição da política no cenário social, uma vez que ele é composto por etapas a serem cumpridas ao longo dos 10 anos previstos para duração da sua primeira versão (02 de dezembro de 2010 a 02 de dezembro de 2020). Por isso que, na descrição do Plano (e a respeito da Lei de 2010), temos que as metas surgem em 2013, a partir das pesquisas de 2012/2013 – essa concepção de continuidade e complementação do Plano, por vezes, confunde o seu entendimento geral.

Pontuamos que a tentativa de construção de indicadores representa uma resposta às questões de como a cultura pode contribuir, para além do desenvolvimento individual, para a redução da pobreza e para o crescimento econômico sustentável, e estar diretamente se relacionando com questões outrora relacionadas especificamente às políticas sociais. De acordo com Ghezzi e Castelli (2013), até o final da década de 1990 não havia macro análises sobre a vida cultural brasileira, um problema que gerou atraso na formação de políticas públicas no Brasil específicas para o setor, uma vez que a análise quantitativa para a cultura permite entender a situação econômica da sociedade pesquisada e estabelecer critérios e ações específicas para o setor.

Por isso, com as MUNICs⁴³, houve a construção de indicadores culturais que inauguraram novas perspectivas para a formulação das políticas culturais. As MUNICs apresentam cadernos suplementares que contemplam temas específicos, de forma mais detalhada, em um esforço permanente de atualização da pesquisa social e para os formuladores de políticas públicas. Sobre cultura, especificamente, temos dois cadernos, o de 2006⁴⁴, que surge a partir do Sistema Nacional de Cultura (PEC 416/2005 – art. 2016-A, transformada na Emenda Constitucional 71/2012)⁴⁵, e importante instrumento de dados para o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010); e o suplemento de 2014⁴⁶, fundamental para etapa destinada à organização de planos territoriais, setoriais e revisão do PNC.

A respeito da publicação de 2006 o IBGE⁴⁷ afirma que:

(...) Os resultados ora selecionados estão agregados por faixas de tamanho populacional dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação, e abrangem informações sobre o órgão gestor da cultura nas municipalidades; condições de sua infra-estrutura para o cumprimento da função; recursos humanos e orçamentários da Função Cultura da administração municipal; instrumentos de gestão utilizados; legislação específica sobre o tema; existência e funcionamento de Conselhos, Fundos e Fundações Municipais de Cultura; atividades artísticas e artesanais desenvolvidas, nas suas mais diversas manifestações, apoiadas ou não pelo poder local; e meios de comunicação e equipamentos culturais existentes nessas localidades.

Tais estatísticas, organizadas em textos analíticos sobre os temas abordados e em um conjunto de tabelas, gráficos e cartogramas, somam-se a outras iniciativas da Instituição com vistas à construção de um sistema de indicadores sobre a cultura no País e contribuem para o planejamento de políticas e estratégias orientadas para a melhoria da qualidade de vida da população, através de atividades culturais, artísticas, sociais e recreativas.

Sobre a pesquisa publicada em 2014, o IBGE⁴⁸ informa:

(...) A publicação aborda aspectos relevantes da cultura nos entes federativos considerados, fornecendo informações sobre o panorama do setor no que diz respeito à existência de equipamentos culturais, meios de comunicação, atividades artísticas e artesanais e pontos de cultura; gestão da Política de

⁴³ Inicia-se em 1999, mas, o suplemento referente à cultura apenas em 2006. Os dados anteriores são das áreas de: Finanças Públicas (dados de 1998-2000); Gestão Pública (2001); Meio Ambiente (2002); Esporte (2003); Assistência Social (2005), este último que é, inclusive, referenciado como argumentação de questões do próprio Plano Nacional de Cultura e no suplemento de Cultura (2006).

⁴⁴ <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283988>>.

⁴⁵ <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290677>>.

⁴⁶ <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295013>>.

⁴⁷ <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10637&t=sobre>>.

⁴⁸ <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19879-suplementos-munic2.html?edicao=17010&t=sobre>>.

Cultura; infraestrutura para o cumprimento da função e capacitação de servidores; legislação relacionada ao tema; instâncias de participação; além de existência e funcionamento de Fundos de Cultura, entre outros aspectos⁴⁹.

Jannuzzi (2002, p. 53) afirma que devemos reconhecer o significado dos indicadores culturais para elaboração de pesquisas sociais, e que eles também possuem limites e potencialidades (dos indicadores). Entretanto, enfatizamos que o próprio PNC alerta, através do uso de indicadores, para a ausência de democratização da cultura na sociedade brasileira:

Os indicadores de acesso a bens e equipamentos culturais no Brasil refletem conhecidas desigualdades e estão entre os piores do mundo. Apenas uma pequena parcela da população tem o hábito da leitura. Poucos frequentam teatros, museus ou cinemas. A infraestrutura cultural, os serviços e os recursos públicos alocados em cultura demonstram ainda uma grande concentração em regiões, territórios e estratos sociais. (PNC, 2009, p. 12)

Dessa maneira, as políticas culturais, do ponto de vista da constitucionalidade, ganham fôlego novo e inovador com o PNC, justamente por se apropriar de pesquisas e dados das políticas sociais, tanto no que diz respeito à compreensão da importância de criação de índices culturais em relação com outros índices sociais, como também apresentando perspectivas de inclusão e participação social. Destaca-se, ainda, o tema de incentivo para institucionalização e gestão participativa de infraestrutura para ações culturais populares, ou por grupos outrora excluídos, com a criação dos pontos de cultura, por exemplo. Na dissertação de mestrado levantamos essa questão:

Sobre esse aspecto, vale ressaltar a criação dos Pontos de Cultura, que foi a principal política cultural governamental a partir de 2003. Inicialmente, surgiram como proposta de políticas públicas “democratizadoras”. Fato que ampliou o financiamento governamental para reconhecidas organizações e movimentos da sociedade civil, dando impulso inclusive para muitos artistas de “periferia”. As inúmeras críticas, somadas às denúncias de corrupção e/ou favorecimentos, deram origem à necessidade de fiscalização mais apurada dos recursos utilizados nas ações através dos financiamentos, proporcionando o surgimento da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC), criada em 02 de setembro de 2009⁵⁰. (LEAL, 2013, p. 50)

⁴⁹ Igual a publicação de 2006, também há tabelas, gráficos e dados detalhados.

⁵⁰ Artigo 1º – A Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC) é uma instância legítima e deliberativa do fórum nacional dos pontos de cultura, e sua Constituição formal garante a autonomia e diversidade das formas de organização deste movimento, através das redes e fóruns estaduais e regionais, das redes temáticas, das ações nacionais, das redes articuladas pelos pontos de cultura e as demais formas de organização transversal dos pontos de cultura em nível local, regional, nacional e internacional. Link: <<http://pontosdecultura.org.br/a-comissao/regimento/>>, link desativado (consulta em 23/05/2021).

Ainda, afirmamos que:

Nesse sentido, os pontos de cultura surgiram juntamente com o engajamento civil em relação às problemáticas das localidades – processo que contribuiu para o surgimento de produções de cultura periférica com financiamento governamental. Isso possibilitou o aparecimento no cenário político de aspectos diretamente relacionados com situações sobre a realidade de comunidades populares. Em alguns casos, essa inserção se deu através da cultura e da arte. (LEAL, 2013, p. 55)

Para Turino (2009), os pontos de cultura se apresentam como importantes instrumentos que visam à realização de ações de impacto sociocultural nas comunidades, uma vez que eles são geridos por entidades locais, e ao mesmo tempo representam autonomia e diversidade para os setores culturais outrora excluídos das políticas culturais. Dessa forma, os Pontos de Cultura se apresentam como projetos financiados e apoiados institucionalmente pelo extinto Ministério da Cultura (MinC), atualmente sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Cultura⁵¹, vinculada ao Ministério de Turismo, e implementados por entidades governamentais e/ou não governamentais para disseminação e preservação de manifestações culturais ao longo de todo território nacional. É um esforço de ampliação na concepção de políticas públicas ao descentralizar as ações do governo e deslocá-las para a administração de outros setores sociais, como as organizações não-governamentais (ONGs) e grupos culturais locais reconhecidos pela sua trajetória.

Dessa forma, o conceito de participação social se apresenta como o principal para entender os Pontos de Cultura, sobretudo quando localizamos eles como ação prioritária, sendo o elemento de articulação entre as demais atividades culturais e em articulação com outro programa nacional que surge a partir do PNC, o Programa Cultura Viva (PCV), criado pelo extinto MinC. Este programa deu origem à *Política Nacional de Cultura Viva – (PNCV)*, Lei nº 13.018 de 22 de julho de 2014, sancionada pela então presidenta Dilma Rousseff, e é tratada como um marco histórico para a evolução das políticas culturais no Brasil.

Com isso, o PCV e sua ação estruturante mais conhecida, os Pontos de Cultura, articulam-se com a PNCV em articulação com a institucionalização do Sistema Nacional de Cultura (PEC 416/2005 – art. 2016-A) e do Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010). Uma argumentação central para essa nova política é a

⁵¹ <<http://www.cultura.gov.br/>> Link desativado (consulta em 23/05/2021).

descentralização nos processos de prestação de contas nos repasses e recursos para as organizações da sociedade civil. Naquele período estava em voga a desburocratização desses processos para maior articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios com a sociedade civil, sob a prerrogativa de maior autonomia para o desenvolvimento do acesso aos bens culturais e o aceleração na distribuição de recursos para os grupos disseminarem e preservarem as manifestações culturais no território nacional.

A argumentação dessa nova concepção de políticas culturais se ancorava, ainda, no objetivo de consolidar base comunitária e amplo exercício dos direitos culturais, articulando um conjunto amplo da população brasileira para explorar cada vez mais as potencialidades da cultura de acordo com o conceito de diversidade cultural. Essa argumentação tem, também, como eixo transversal, o desenvolvimento social e econômico sustentável. De acordo com Chagas (2014), a aprovação da Lei representou uma conquista da sociedade.

Os pontos de cultura se tornaram uma experiência de política cultural reconhecida nacionalmente e internacionalmente para o desenvolvimento educacional de territórios periféricos, inclusive favelas (LEAL, 2013). Para Reis (2013), eles serviram como instrumento de articulação do PNC com outros planos nacionais, principalmente na América Latina, a exemplo da experiência colombiana. De acordo com as informações oficiais:

A consolidação na plataforma dos pontos de cultura visa atender o disposto no art. 4º, inciso III, da lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que traz o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura como um dos instrumentos da Política Nacional de Cultura Viva, além de ser o instrumento que possibilita visualizar os Pontos de Cultura para atendimento da meta 23 do PNC.

A partir do exposto, acreditamos que a utilização da *certificação simplificada das entidades e coletivos culturais*, elevadas a status social (e cultural) de pontos de cultura, reconhecidas constitucionalmente como instituições responsáveis pela ampliação do acesso à cultura, foi fundamental para ampliar os conceitos de cidadania, direitos culturais e sociais. Uma primeira concepção que nos ajuda a entender é quando percebemos que esse reconhecimento institucional é também simbólico e elevou a produção cultural (popular) no cenário nacional, dando maior visibilidade para territórios excluídos historicamente do processo democrático, político e cultural do país. Além disso, foi possível verificar características de democratização

de diversos segmentos culturais, o que consideramos ampliação da diversidade cultural brasileira (CHAGAS, 2014).

Do ponto de vista conceitual, segundo Chagas (2014, p. 54), o Programa Cultura Viva (PCV) apareceu ainda na gestão do ministro Gilberto Gil (a partir de 2004), e apresentava conflitos de ideias, uma vez que as ações do Ministério estariam focadas ainda nas antigas Bases de Apoio à Cultura (Bacs), constituídas em centros construídos nas periferias das grandes cidades.

De acordo com Turino (2009), as Bacs não apresentavam conceitos bem definidos sobre política cultural no que se refere à produção e processos culturais, sendo limitadas aos espaços estabelecidos pela lógica arquitetônica (igual para todo o país), sem considerar, portanto, a diversidade cultural e de configuração desses espaços culturais no território nacional. Embora pelo menos nos últimos 4 anos, desde o impedimento da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT), os pontos de cultura e as políticas culturais venham recebendo fortes ataques e diminuição dos incentivos econômicos, a constitucionalidade dos pontos de cultura através da Lei Cultura Viva ainda paira como marco na historicidade das políticas culturais no Brasil. É uma experiência de desdobramento constitucional que deriva diretamente do PNC e se associa com um importante instrumento de cidadania, que é a participação popular nas ações delineadas a partir do financiamento estatal, inclusive pela descentralização da política e autonomia que os Pontos de Cultura recebem.

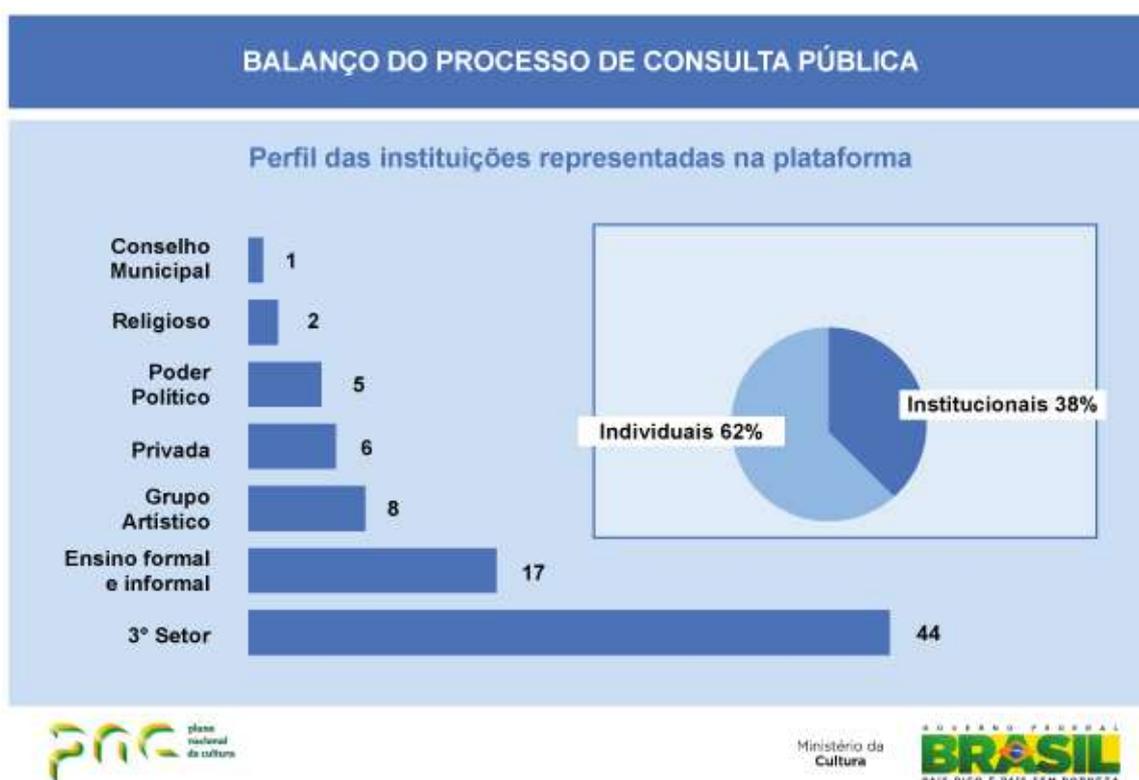
À guisa de compreensão da dimensão dos pontos de cultura temos que “(...) no período de 2004 até 2011, o Programa Cultura Viva apoiou a instalação de 3.670 Pontos de Cultura, presentes em todos os estados do Brasil, alcançando cerca de mil municípios” (LEAL, 2013, p. 62). Hoje os pontos de cultura são 4.016⁵², o que aponta para um crescimento quantitativo de instituições, mas que não acompanha o crescimento populacional, tampouco a previsão de 15 mil pontos de cultura de acordo com a meta 23 do PNC⁵³.

Entretanto, arriscamos aqui reafirmar que os Pontos de Cultura representaram um ponto de inflexão no que se refere à participação de movimentos populares e do terceiro setor, como demonstraram os quadros 3 e 4 sobre a participação pública em relação às metas do PNC. Isso reforça a relação do PNC com a expansão da

⁵²<[⁵³ Ver Quadro 4.](http://culturaviva.gov.br/busca/##(global:(enabled:(agent:lt),filterEntity:agent,map:(center:(lat:-15.834535741221552,lng:-47.87841796875),zoom:5)))>.”</p></div><div data-bbox=)

participação social de grupos sociais outrora excluídos da agenda política e/ou da própria arena política, e se relaciona diretamente com as políticas sociais. A seguir dois gráficos trabalhados no mestrado⁵⁴, o gráfico 1 apresenta o perfil das instituições representadas na plataforma digital do governo (LEAL, 2013, p. 61):

Gráfico 1: Sobre as instituições participantes da consulta pública.



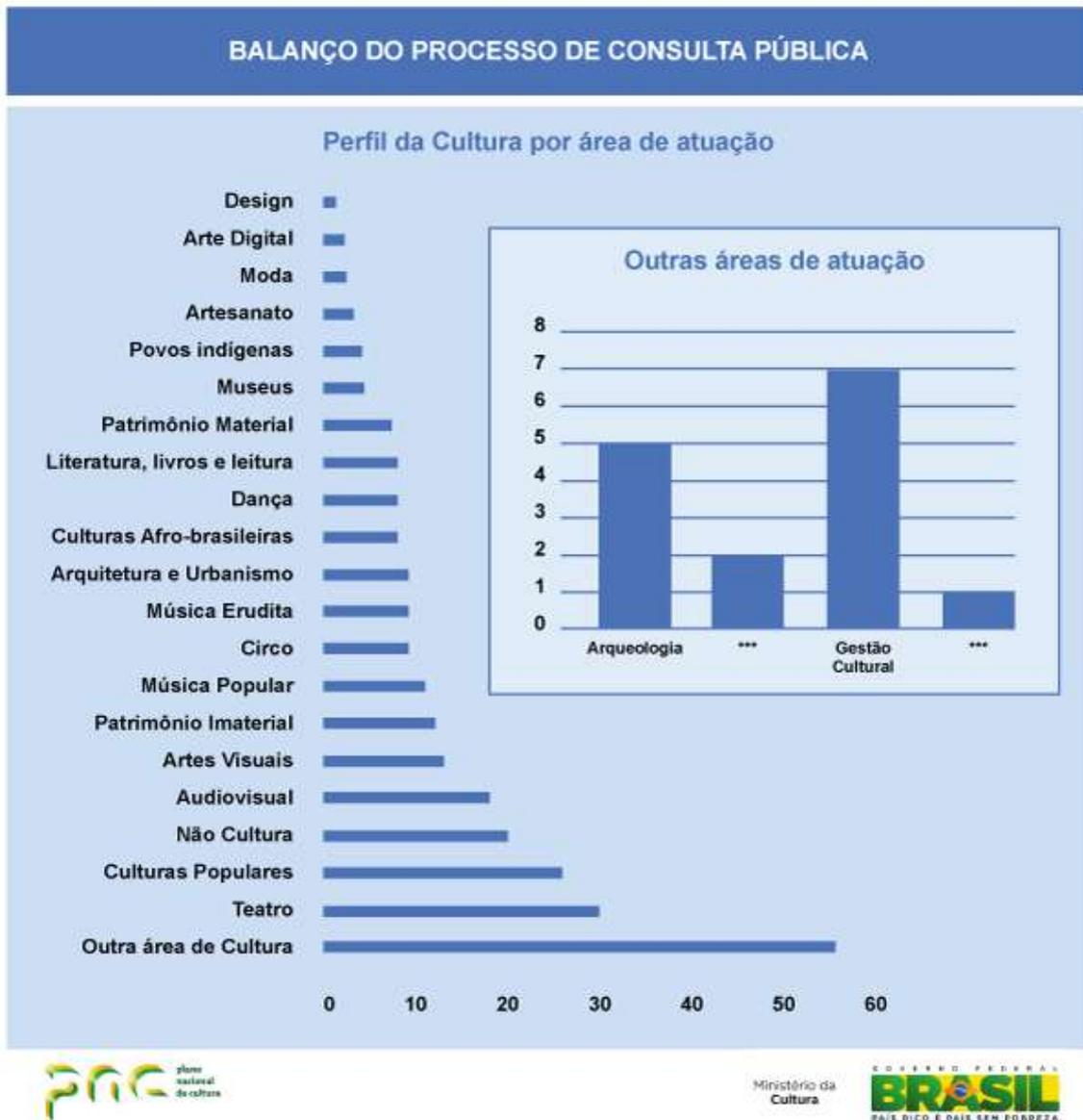
Fonte: MINC (2009)._ Elaboração própria, 2021.

Observa-se no gráfico 1 a participação efetiva de instituições do terceiro setor, que juntas representam mais da metade dos participantes durante o processo de consulta pública para o Plano Nacional de Cultura (PNC). Destaca-se, ainda, a importância da presença marcante de instituições ligadas ao ensino formal e informal (LEAL, 2013, p. 61).

Apresentamos agora o gráfico 2 sobre o balanço dos participantes na consulta pública por área de atuação (LEAL, 2013, p. 62):

⁵⁴ In: LEAL, 2013, p. 62. Link consultado em dezembro de 2012 < <http://www.cultura.gov.br/site/>> e atualmente fora do ar. Todo material referente ao PNC utilizado na dissertação de mestrado consta em pastas do autor da tese e foi enviado, na época, ao seu orientador de mestrado. Infelizmente, com a mudança de governo, mudaram o sistema e as informações saíram do ar. (consulta em 23/05/2021).

Gráfico 2: Por área de atuação.



Fonte: MINC (2009). Elaboração própria, 2021.

Destaca-se, a participação efetiva das “Culturas Populares” e do “Audiovisual” na consulta pública. Verificam-se, com essas iniciativas, o esforço para a construção de políticas públicas com participação efetiva de setores outrora “excluídos” desses espaços de debate. Neste sentido, ao buscar desenvolver o Plano Nacional de Cultura (PNC), de acordo com a participação pública, o setor público brasileiro demonstrou interesse na construção coletiva, com proposta aberta para participação da população, ainda que a partir da iniciativa governamental.

2.2.1 Estrutura do Plano Nacional de Cultura (PNC)

O PNC apresenta estrutura ampla e parte do contexto federativo, porém, indica a elaboração de planos específicos em todos os estados e municípios que aderiram ao projeto em 2011. Abaixo organizamos os dados atualizados sobre os entes estaduais que aderiram e o andamento dos processos nos estados que ainda não aderiram (é possível encontrar mapeamento dos municípios – mas não teremos como analisar cada plano de cada município).

Atualmente, o PNC coloca a cultura como parte da agenda das cidades, estados e de outros organismos do Governo Federal e da sociedade. Neste sentido, o PNC, como já afirmamos, tem relação tanto com o Estado como com a sociedade civil, apresentando fundamentação entre público e privado. Consequentemente, temos que a sua realização depende da cooperação de múltiplos setores, o que torna o PNC, como também já dissemos, de extrema complexidade. Atualmente o órgão máximo central é, assim, às vistas do art. 3º da Lei nº 12.343/2010, a Secretaria Especial da Cultura, que realiza a coordenação executiva do Plano, sendo responsável pelo monitoramento das ações necessárias para toda sua realização.

Junto à SEC (Secretaria Especial da Cultura), para conduzir todo o processo de desenvolvimento do Plano, estão os estados e, principalmente, os municípios – que são obrigados à letra da Lei a realizar políticas sociais e de cultura regulamentadas pelo PNC às margens das especificidades locais. Não obstante, o plano também permite a participação de entes públicos e privados, bem como organizações sindicais ou cooperativas, fundações, sociedade civis, pessoas jurídicas e até mesmo pessoas físicas, em caráter voluntário, articulando o desenvolvimento sustentável da cultura no país (PNC, 2009).

A referida contribuição é regulamentada às normas da lei em seu Anexo: Diretrizes, Estratégias e Ações – Capítulo I – Do Estado; fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais; intensificar o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para cultura:

2.1.1.1 Estruturar e Regular a economia da cultura, construindo modelos sustentáveis, estimulando a economia solidária e formalizando as cadeias produtivas, ampliando o mercado de trabalho, o emprego e a geração de renda, promovendo o equilíbrio regional, a isonomia de competição entre os

agentes, principalmente em campos onde a cultura interage com o mercado, a produção e a distribuição de bens e conteúdos culturais internacionalizados. São fundamentais para o exercício da função do Estado:

O compartilhamento de responsabilidades e a cooperação entre os entes federativos;

2.1.1.2 A instituição e atualização de marcos legais;

2.1.1.3 A criação de instâncias de participação da sociedade civil;

2.1.1.4 A cooperação com os agentes privados e as instituições culturais;

2.1.1.5 A relação com instituições universitárias e de pesquisa;

2.1.1.6 A disponibilização de informações e dados qualificados;

2.1.1.7 A territorialização e a regionalização das políticas culturais;

2.1.1.8 A atualização dos mecanismos de fomento, incentivo e financiamento à atividade cultural;

2.1.1.9 A construção de estratégias culturais de internacionalização e de integração em blocos geopolíticos e mercados globais⁵⁵.

Outro ente auxiliador do plano é o SNIIC (Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais). O sistema foi desenhado para apresentar um banco de dados de bens, serviços, infraestrutura, investimentos, acesso, consumo, produção, programas, agentes, transparência e demais dados à população e, principalmente, aos municípios, estados e entidades que promovem a política pública de cultura no país. Seu auxílio, primariamente, deve-se à base de dados registrados que ajudam nas novas implementações públicas e na análise da eficácia dos atos já gerados (SEC, 2011).

Entendida a estrutura geral do plano, faz-se importante compreender a estrutura ápice de todo o planejamento do Estado. Inicialmente, o projeto foi desenhado e escrito através do MinC (Ministério da Cultura), entretanto, com a extinção do MinC em 2019, a supervisão do Plano Nacional da Cultura (PNC) passou a ser realizada através do Ministério da Cidadania, compreendendo a cultura, o esporte e o desenvolvimento social (e depois transferido para o Ministério do Turismo).

Por consequência, dentro do Ministério da Cidadania, foi criada a Secretaria da Cultura, que possui menor autonomia jurídico-econômica, além de estar na responsabilidade do ministro da cidadania. Com a posterior mudança da Secretaria para o Ministério do Turismo, a Cultura se vincula a outro setor e diminui sua importância no que diz respeito à dimensão simbólica, uma vez que ela aparentemente não tem o status anterior de Ministério e sofre constantes mudanças. Discute-se a questão como uma forma de o atual governo esvaziar a presença dos membros dos setores artístico-culturais que acabaram se vinculando com as

⁵⁵ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>

propostas do governo anterior, e que fez parte do processo de formulação do PNC (conforme tratamos no capítulo)⁵⁶.

No que diz respeito à organização da estrutura cultural, é preciso discernir, também, que cada entidade federativa possui seu próprio Plano de Cultura (como colocados inicialmente), sempre de acordo com os adendos da Lei nº 12.343/2010, como nos casos de Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro que apresentam, além das secretarias, Conselhos Estaduais de Cultura. Mas São Paulo, por exemplo, até abril de 2020, não publicou seu plano estadual e é considerado pólo cultural no Brasil, apresentando, inclusive, os maiores índices de acesso aos bens culturais pela população, além de ter níveis elevados nos indicadores educacionais em relação aos outros entes estaduais.

Neste sentido, não é a existência ou não de um Plano Estadual que vai representar pura e simplesmente os dados em relação à cultura. Dessa forma, a análise do Plano requer também o olhar para o contexto social e histórico de cada localidade, sendo importante observar em que medida os princípios do PNC elevam as políticas culturais no cenário brasileiro. Assim, no tópico final, vamos tratar desses princípios, dos objetivos e das metas, organizando, conseqüentemente, o parâmetro conceitual e metodológico para a análise documental do capítulo final da tese.

2.2.2 Princípios, objetivos e metas do Plano Nacional de Cultura (PNC)

Implantado pela Lei nº 12.343 de 2 de dezembro de 2010 e previsto para durar exatamente 10 anos (até 2 de dezembro de 2020), é importante indicar que o Plano, inicialmente, projeta-se dentro de três dimensões básicas: *a simbólica*, compreendida nas infinitas possibilidades de criação e manutenção de valores, práticas, rituais, crenças e modos de vida – sempre estimulando a diversidade e desfazendo relações assimétricas; *a cidadã*, focada na promoção de informação e acesso para o maior público possível; e *a econômica*, atuando como um plano gerador de rendas e

⁵⁶ As constantes mudanças do atual governo em relação à Cultura geram inconsistências em alguns dados. Percebemos, ainda, que alguns sítios digitais que conseguimos acesso durante o processo de doutoramento (2016-2020) foram sendo desabilitados – alguns desses, inclusive, sobre os documentos analisados (ver Anexos). Conseqüentemente, alguns materiais dispostos aqui na tese conseguimos acessando outros sítios digitais ou no banco de dados de material de pesquisa anterior, como no caso dos sítios digitais publicados na dissertação de mestrado (LEAL, 2013). Este dado nos faz questionar a Lei 12.527 de novembro de 2011, *de acesso à informação* que está inclusive na abertura do atual sítio da Secretaria Especial de Cultura. Pontuamos que os trabalhos referenciados ajudaram na constituição de dados sólidos a respeito do PNC.

profissões produtivas à sociedade.

Partindo das três dimensões básicas estabelecidas pelo PNC, ou seja, a cultura como expressão simbólica, como direito de cidadania e como potencial para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade socioambiental, segundo art. 1º da Lei, o plano é regido pelos princípios de: liberdade de expressão, criação e fruição; diversidade cultural; respeito aos direitos humanos; direito de todos à arte e à cultura; direito à informação, à comunicação e à crítica cultural; responsabilidade socioambiental; direito à memória e às tradições; valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável; democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais; colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura; e participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais (PNC, 2009).

Estes doze princípios, bem como as três dimensões, de acordo com as diretrizes do PNC, visam: fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável; e consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais (PNC, 2009, p. 25). No que tange ao art. 2 da Lei, além dos cinco objetivos apresentados pelas diretrizes do PNC em 2009, o plano objetiva:

Quadro 3: Diretrizes PNC.

I	Reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira;
II	Proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial;
III	Valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais;
IV	Promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções;
V	Universalizar o acesso à arte e à cultura;
VI	Estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional;
VII	Estimular o pensamento crítico e reflexivo em torno dos valores simbólicos;
VIII	Estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional;
IX	Estimular a sustentabilidade socioambiental;
X	Desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais;
XI	Reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores;
XII	Qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado;
XIII	Profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais;
XIV	Descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura;
XV	Consolidar processos de consulta e participação da sociedade na formulação das políticas culturais;
XVI	Ampliar a presença e o intercâmbio da cultura brasileira no mundo contemporâneo;
XVII	Articular e integrar sistemas de gestão cultural.

Fonte: PNC. Elaboração própria, 2021.

Colocadas as dimensões, os princípios e objetivos do plano, o MinC (2013, p. 10) estabeleceu 53 metas objetivas que devem ser realizadas e priorizadas por todos os envolvidos no sistema. Para a organização das metas, ocorreram 20 encontros do Seminário Cultura para Todos (2003); análise dos materiais das Câmaras Setoriais

(2004/2005) e deliberações da I Conferência Nacional de Cultura (2005). Além disso, houve estudos do IPEA, do IBGE e dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC, 2006) e do Suplemento *Cultura*, da pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munics, 2006, 2014).

É importante entender sobre o PNC as mudanças ocorridas no período de formulação da Lei, da implementação da política e da implementação das ações, incluindo formas de financiamento, por setores e por territórios, incluindo crises econômicas globais e o processo político institucional de instabilidades no Brasil. Neste sentido, o capítulo se dedicou a analisar e apresentar o contexto do PNC para delimitar nossas escolhas para análise documental.

Outro ponto chave é que as metas são diluídas em duas naturezas de acordo com o relatório do PNC (2013):

I- Metas estruturantes: são conjunto de metas do PNC (14 metas) consideradas como estruturantes do Plano Nacional de Cultura. As metas estruturantes do PNC foram divididas em três grupos: Metas estruturantes: a) Institucionalização; b) Metas estruturantes: Informação; c) Metas estruturantes: Financiamento.

II- Metas por prazo de execução: O PNC tem nove metas de curto prazo (2014); cinco metas de médio prazo (2018); e trinta e nove metas de longo prazo (2020).

Abaixo, apresentamos as metas definidas pelo Plano Nacional da Cultura em 2009, e que são parte fundamental dos relatórios de monitoramento do Minc (Relatórios 2013-2016).

Quadro 4: Metas do PNC (de 1 a 30).

<p>Meta 1: 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</p>	<p>Meta 17: 20 mil trabalhadores da cultura com saberes reconhecidos e certificados pelo Ministério da Educação (MEC)</p> <p>Meta 18: Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura</p>
<p>Meta 2: 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)</p>	<p>Meta 18: Aumento de 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura</p>
<p>Meta 3: Cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro realizada</p>	<p>Meta 19: Aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento</p>
<p>Meta 4: Política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais implantada.</p>	<p>Meta 20: Média de 4 livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro</p> <p>Meta 21: 150 filmes brasileiros de longa-metragem lançados ao ano em salas de cinema</p>
<p>Meta 5: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas</p>	<p>Meta 21: 150 filmes brasileiros de longa-metragem lançados ao ano em salas de cinema</p>
<p>Meta 6: 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), atendidos por ações de promoção da diversidade cultural</p>	<p>Meta 22: Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato</p>
<p>Meta 7: 100% dos segmentos culturais com cadeias produtivas da economia criativa mapeadas</p>	<p>Meta 23: 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UF) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC)</p>
<p>Meta 8: 110 territórios criativos reconhecidos</p>	<p>Meta 24: 60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais</p>
<p>Meta 9: 300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local</p>	<p>Meta 25: Aumento em 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional</p>
<p>Meta 10: Aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros</p>	<p>Meta 26: 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura)</p>
<p>Meta 11: Aumento em 95% no emprego formal do setor cultural</p>	<p>Meta 27: 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema</p>
<p>Meta 12: 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas e patrimônio cultural</p>	<p>Meta 28: Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música</p>
<p>Meta 13: 20 mil professores de Arte de escolas públicas com formação continuada</p>	<p>Meta 29: 100% de bibliotecas públicas, museus, cinemas, teatros, arquivos públicos e centros culturais atendendo aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvendo ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência</p> <p>METAS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA 13</p>
<p>Meta 14: 100 mil escolas públicas de educação básica desenvolvendo permanentemente atividades de Arte e Cultura</p>	<p>Meta 30: 37% dos municípios brasileiros com cineclube</p>
<p>Meta 15: Aumento em 150% de cursos técnicos, habilitados pelo Ministério da Educação (MEC), no campo da Arte e Cultura com proporcional aumento de vagas</p>	
<p>Meta 16: Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas</p>	

Fonte: Metas do PNC, 2013, p. 10. Elaboração própria, 2021.

Quadro 5: Metas do PNC (de 31 a 53).

<p>Meta 31: Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos</p>	<p>Meta 41: 100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC 14</p>
<p>Meta 32: 100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento</p>	<p>Meta 42: Política para acesso a equipamentos tecnológicos sem similares nacionais formulada</p>
<p>Meta 33: 1.000 espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento</p>	<p>Meta 43: 100% das Unidades da Federação (UF) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação</p>
<p>Meta 34: 50% de bibliotecas públicas e museus modernizados</p>	<p>Meta 44: Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta; 20% nos canais da TV por assinatura Meta 45) 450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura Meta 46) 100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados Meta 47) 100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude</p>
<p>Meta 35: Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo Ministério da Cultura</p>	<p>Meta 45: 450 grupos, comunidades ou coletivos beneficiados com ações de Comunicação para a Cultura</p>
<p>Meta 36: Gestores de cultura e conselheiros capacitados em cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da Cultura em 100% das Unidades da Federação (UF) e 30% dos municípios, dentre os quais, 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes</p>	<p>Meta 46: 100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados</p>
<p>Meta 37: 100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas</p>	<p>Meta 47: 100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para a infância e juventude</p>
<p>Meta 38: Instituição pública federal de promoção e regulação de direitos autorais implantada</p>	<p>Meta 48: Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país</p>
<p>Meta 39: Sistema unificado de registro público de obras intelectuais protegidas pelo direito de autor implantado</p>	<p>Meta 49: Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC)</p>
<p>Meta 40: Disponibilização na internet dos seguintes conteúdos, que estejam em domínio público ou licenciados: 100% das obras audiovisuais do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira; 100% do acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); 100% dos inventários e das ações de reconhecimento realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); 100% das obras de autores brasileiros do acervo da Fundação Biblioteca Nacional (FBN); 100% do acervo iconográfico, sonoro e audiovisual do Centro de Documentação da Fundação Nacional das Artes (Cedoc/Funarte)</p>	<p>Meta 50: 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura</p>
	<p>Meta 51: Aumento de 37% acima do PIB, dos recursos públicos federais para a cultura</p>
	<p>Meta 52: Aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura</p>
	<p>Meta 53: 4,5% de participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB)</p>

Fonte: Metas do PNC, 2013, p. 10. Elaboração própria, 2021.

Em uma primeira análise sobre o Plano, percebemos a importância da participação popular e do Estado como fomentador da instituição de instâncias de participação popular, como as conferências e os pontos de cultura. Além disso, foi possível verificar a proposta para alocação dos recursos e financiamento segundo a Lei. Definiu-se, em nível nacional – o uso dos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), que, por meio de seus fundos setoriais, busca subsidiar as políticas culturais em todas as cidades brasileiras (SANTOS, 2019, p. 6).

Para entender a diferenciação entre os setores e o financiamento, seria preciso uma investigação setorial, o que não cabe para a tese em questão. Mas, o plano apresenta o intuito de descentralizar a histórica concentração de recursos nos entes federativos considerados como eixos, buscando modificar a estrutura de políticas de incentivo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Vale lembrar que em 2013 apontamos que a centralização dos próprios Pontos de Cultura nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro era uma crítica a respeito do Programa Cultura Viva (PCV) e da proposta de diversidade cultural do PNC, mas que, ainda assim, os Pontos de Cultura permitiram a interiorização das políticas culturais (LEAL, 2013).

Alguns autores, de acordo com levantamento bibliográfico e registros do processo de discussão, apontam para o ineditismo do Plano Nacional de Cultura (PNC) em relação às demais experiências de políticas públicas no Brasil (RUBIM, 2008; REIS, 2013). Para Rubim (2008), a importância do PNC está no fato de a única experiência anterior de política tão completa para o setor, e que não tem sentido reivindicar por seu caráter autoritário, foi o projeto difundido em 1975, em plena ditadura cívico-militar (Ministério da Educação e Cultura), conforme já comentamos anteriormente.

Assim, segundo Rubim (2008), há um caráter inaugural na política que requer atenção especial, pois enfrenta três tradições estabelecidas na sociedade brasileira: ausência, autoritarismo e instabilidade (RUBIM, 2008, p. 60), conforme vimos no começo do capítulo. Entretanto, segundo o mesmo autor, a proposta de construção, o conjunto de encontros ocorridos para a formação do PNC, criou inúmeras possibilidades e demandas disformes e dispersas do conteúdo, gerando reivindicações repetitivas e perceptíveis na primeira leitura do documento, que, por vezes, o torna, como já apontamos, de complexo entendimento. O nosso desafio foi desenvolver os argumentos para uma análise quanto às categorias elencadas como de maior relevância no contexto das diretrizes do plano.

Buscamos, além de entender a formação histórico-cultural formada pela tradição citada, alguns instrumentos anteriores ao PNC ao longo da constitucionalização da cultura no Brasil. No que diz respeito aos instrumentos mais recentes, também foram negligenciados alguns dados gerados pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), que vinha sendo construído pelo Ministério da Cultura desde 2003 por parte dos estados, municípios e da federação (RUBIM, 2008, p. 62). Apesar de importante,

argumentamos que os dados do SNC foram pouco explorados no PNC, uma vez que esses dados foram elaborados pouco antes da aprovação da lei.

No tocante à promoção de educação cultural – e principalmente social (de participação) – o conteúdo do PNC apresenta definições nítidas para formação de profissionais e fomento à educação pública, focando na transmissão e difusão de informação, criação de instituições científicas e intelectuais da área e realização de políticas culturais por partes das instituições federais educacionais (PNC, 2009). A partir do Plano, Rubim (2008) coloca que desde os anos 1930 com Mario de Andrade presidindo o Departamento de Cultura da Cidade de São Paulo, o Brasil não convivia com uma nítida organização cultural de grandes formadores de opinião da área. A proposta de participação popular superou qualquer outra proposta para o setor, e essa se concretiza com formação de cursos preparatórios para o setor ao longo das Secretarias Estaduais e Municipais de Cultura.

Um ponto de destaque da formação do PNC, com argumento de fornecer uma constante promoção da cultura no país, foi o estabelecimento das plataformas digitais. Instituída através da meta número 48, o PNC oficializa a Cultura Digital através de sítio oficial⁵⁷. A questão foi amplamente discutida nas conferências nacionais (I e II Conferência Nacional de Cultura [CNC]), meta 49 do PNC, de forma pública, gratuita e sem restrição de acesso. Atualmente, o Brasil possui alto índice de adesão às redes sociais virtuais que, em nossa análise, fundamenta a promoção prevista pelo PNC quanto à disponibilização de informações e planos culturais online.

É possível compreender, pelo que apresentamos, que a regulamentação do PNC representa um novo acesso da sociedade aos bens culturais e permite o reconhecimento de que o Brasil é um país multirracial, caracterizado pela diversidade regional e pluralidade étnica marcante, e precisa discutir políticas culturais a partir da diversidade cultural (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 85). Acreditamos, ao estudar o PNC, que ele foi gerado para diminuir precipícios culturais e objetivos que, embora socialmente produzidos, não eram legalmente aplicados e reconhecidos, permitindo perceber que o Plano buscou agrupar preocupações da sociedade (respeitando os contextos sociais).

As diretrizes apresentadas são características conceituais que transformam as políticas públicas sociais e culturais do Brasil. Não diferente, a política de criação de

⁵⁷ <<http://culturadigital.br/>>, o link saiu do ar. Os dados se encontram também nos documentos.

órgãos responsáveis pela fiscalização e pela realização de normativos foi uma mudança em destaque, e estava prevista pelo PNC. Assim, ao criar ouvidorias e outros canais de interlocução dos cidadãos com os órgãos públicos e instituições culturais, promoveu a possibilidade de métrica ao longo de seu desenvolvimento, captando as informações e problemas sociais a tempo real e promovendo políticas de correção.

Essas mudanças não querem dizer participação completa, uma vez que o abismo educacional e cultural existe em uma sociedade com uma *cidadania na encruzilhada* (CARVALHO, 2001) – e seria impossível colocar que acreditamos que grande parcela da população teve acesso e participou do processo de formulação do plano (mesmo que reconhecendo a ampliação da participação popular no processo). Em 2013, destacamos “a participação efetiva de instituições do terceiro setor, que juntas representam mais da metade dos participantes durante o processo de consulta pública para o Plano Nacional de Cultura (PNC)” (LEAL, 2013, p. 61). Além do terceiro setor, “destaca-se ainda a importância da presença marcante de instituições ligadas ao ensino formal e informal” (LEAL, 2013, p. 61), concluindo a questão afirmando que:

Apesar da participação pública nas decisões políticas ser algo ainda novo no cenário cultural do país, cada vez mais a população vem buscando se inteirar das decisões governamentais. Por um lado, também há um discurso ainda elitista por trás das políticas culturais adotadas no país, fazendo, portanto, mais do que importante, e sim fundamental, a participação pública nas decisões políticas. (LEAL, 2013, p. 61)

Diante das observações, é possível afirmar que as políticas culturais criadas nas últimas décadas, principalmente após 2005, e a introdução do Plano Nacional de Cultura (PNC) na agenda política, foram elaboradas partindo da ideia de redemocratização do acesso à cultura e, com isso, estão amplamente ligadas às leis de inclusão social criadas no período. A afirmativa, no entanto, não significa que todas as ações são geridas com a participação social. E mais, que essa participação social seja entendida fora da esfera institucional, conforme apontamos ao longo do texto. Outro ponto é de que, na análise documental, investigaremos até que ponto os princípios da política e do plano se ancoram em conceitos de direitos sociais e de cidadania.

Apesar das ressalvas, a afirmativa aproxima as políticas culturais no Brasil no bojo de um ambiente de transformações (desenvolvimento) na trajetória política do

país (CASTRO, RODRIGUES E ROCHA, 2018), com maior participação social, ao mesmo tempo em que questionamos se essa participação de fato se efetivou no interior da sociedade a ponto de entender a importância da cultura para a cidadania plena. Após o *impeachment* de 2016, estamos questionando novamente sobre o funcionamento da conjuntura democrática e da própria Constituição dos direitos estabelecidos, ou se a cidadania continua na encruzilhada (CARVALHO, 2001).

Ainda assim, acreditamos que estrategicamente o PNC contribui na promoção de espaços permanentes de diálogo e fóruns de debate sobre a cultura, abertos à população e aos segmentos culturais, nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas Estaduais, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, como dever do Estado que deve ser cumprido pela vigência constitucional (PNC, 2009, p. 34). Acreditamos que essa perspectiva dialoga com a inclusão social e respeito à diversidade cultural a partir da participação social, que fundamentam teorias de cidadania (categorias selecionadas para tese).

Algumas políticas ocorridas durante o processo de formação do PNC também se mostram importantes para a realização de sua análise. Por extensão desta análise, entende-se a importância da Lei 13.018/22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), e dá outras providências. Entender o desdobrar do PNC é um ponto importante para análise. Em relação a isso, Bauer (2016, p. 5) compreende que a cultura é um processo circular que envolve variedade, pluralidade e atravessamento através de distintas perspectivas, não se restringindo às teorias específicas e segmentadas. Afirma ainda ser a comunicação uma face das fases junto à diversidade que fundamenta a existência da mesma. Assim, entende que:

A diversidade torna-se um termo cultural e político usado nos contextos de novos horizontes conceituais sobre as sociedades. Não há conceito de referência mais esclarecedor do que o conceito de comunicação, já que a comunicação é a instância que unifica a diferença e nos faz entender a diversidade como um desafio da cultura. (BAUER, 2016, p. 6)

Em relação à diversidade e participação, um agente importante é o processo de comunicação proposto pelo PNC. No que tange ao tema, então, encontra-se um problema à formalização do PNC e o desenvolvimento da cultura. Hoje, 63% da população brasileira não acessa a internet para uso intelectual e, conseqüentemente, a aderência à informação do plano ficou condensada em setores específicos, ainda

que estes setores tenham sido representados pelo terceiro setor (ONGS) e grupos que se dedicam para a perpetuação das culturas populares. Das escolas públicas – local de maior promoção social e cultural do país – mais de 20% (principalmente encontradas nas regiões do extremo norte e nordeste) não possuem acesso direto à internet e, algumas, até mesmo de televisores e livros (IBGE, 2019). Neste sentido, é preciso reconhecer os limites propostos pelo PNC e entender a política dentro das características de todas as políticas públicas, com suas contradições e impossibilidades de concretizar todas as suas formulações.

Para Rubim (2018), é urgente a necessidade de iniciar a elaboração de um novo parâmetro para o PNC, para vigorar a partir de 2021 até 2030, levando em considerando os estudos realizados através das Conferências e dos índices métricos do período atual. No estudo eles constroem uma análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC).

O PNC é analisado pelas suas três dimensões de cultura: *simbólica*, *cidadã* e *econômica*. Acreditamos que a dimensão simbólica e de desenvolvimento da cidadania (plena) que perpassa pelo acesso e consumo aos bens culturais – previstas nas diretrizes do PNC –, estão ameaçadas pelo estabelecimento do NRF. De acordo com Rubim (2018), afinal, a diminuição de verba e o corte de gastos influencia diretamente na quantidade de projetos socioculturais de promoção de cidadania e, por simbologia, quanto menores os recursos menos promoção de símbolos culturais ocorre.

É importante pontuar que, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a Cultura passou a ser considerada como direito cultural, exigindo uma atuação efetiva do Estado em sua promoção. Mas, nos últimos anos (pós 2016), o setor tem se tornado um campo de disputa cada vez mais acirrado em relação às ideologias sociais, que no Brasil apresentam-se também como características de ideologias políticas, sociais, econômicas e religiosas.

Com isso, os recentes ataques do atual governo vêm sendo justamente do ponto de vista da nova gestão, com indicação de figuras outrora rechaçadas nos ambientes culturais como o caso de Roberto Alvim, demitido do cargo de secretário de cultura, substituído pela atriz Regina Duarte, sem qualquer experiência anterior com gestão de políticas culturais, e substituída pelo também inexperiente em gestão de políticas, o ator Mário Frias (2020).

Acredita-se, porém, que essas mudanças também possibilitam um movimento de defesa à diversidade e pluralidade cultural, colocando ainda mais elementos subjetivos para a dimensão simbólica da cultura no cenário brasileiro, e de pressão popular e dos setores interessados pelo campo cultural. Embora percebamos que há uma pressão negativa, que acaba silenciando entidades autônomas que, por medo de retaliações aos seus projetos financiados, podem recuar em determinadas críticas sociais em relação ao setor político (notadamente os setores que defendem movimentos identitários, que discutem desigualdades de gênero e relações étnico-raciais).

Mesmo apresentando conflitos conceituais e estruturais em relação à organização cultural no Brasil, como também problemas em relação à implementação de determinadas ações, no que se refere às metas, ainda assim podemos colocar o PNC como uma experiência inédita para o setor cultural no que se refere aos direitos sociais de cidadania. Pontos abordados pelos teóricos citados são importantes para colocarmos na conclusão do tópico, principalmente a questão da democratização do acesso aos bens culturais, da maior participação da sociedade civil no que se refere à produção cultural, e lógico, as relações internacionais que surgiram com outros países da América do Sul a partir da institucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), através da Lei 12.343, de 02 de novembro de 2010 e prevista para durar 10 anos, até 02 de dezembro de 2020.

Mediante as informações apresentadas, têm-se os seguintes princípios a serem investigados: a) Cidadania; b) Inclusão social; c) Diversidade cultural; e d) Participação social. Por meio da execução da análise documental e da categorização elaborada para a pesquisa, pode-se estabelecer uma associação entre os conceitos das políticas sociais e políticas culturais, como: 1) Economia dinâmica e comprometimento em arranjos produtivos locais; 2) Participação popular e cidadania; 3) Diversidade de manifestações culturais; 4) Reconhecimento de talentos locais e capacitação cultural.

Mesmo que aparentemente certas mudanças na participação social sejam colocadas na elaboração do PNC, pode-se assegurar que tais iniciativas estatais apresentaram preponderância em todas as etapas do processo (TURENKO, 2017). O autor complementa os argumentos afirmando:

Muito embora a participação numérica dos agentes privados nesse processo tenha sido impressionante se comparada com a de políticas anteriores, os dados apresentados (...) revelaram que sua contribuição efetiva, mesmo não sendo de forma alguma desprezível, não nos parece igualmente impressionante quanto aos seus resultados práticos, apesar do otimismo governamental expresso nos documentos publicados sobre o tema durante o período. (TURENKO, 2017, p. 172)

Uma importante questão colocada no PNC é sobre democracia cultural. Canedo afirma que:

A democracia cultural, também chamada de cidadania cultural, é uma concepção de gestão das ações para o setor que entende que a população é o alvo das políticas públicas e a maior conhecedora de suas reais necessidades. (CANEDO, 2008, p. 43)

O autor também analisa uma definição de Rubim (2006) muito importante para nossa tese:

Rubim defende que a política cultural só poderá ser considerada uma política pública se ela for submetida a algum controle social, através de debates e crivos públicos. O autor salienta que “na perspectiva das políticas públicas, a governança da sociedade, na atualidade, transcende o estatal, impondo a negociação como procedimento usual entre os diferentes atores sociais”. (CANEDO, 2008, p. 11)

Embora a discussão sobre participação social se estabeleça na relação com a institucionalidade, não é ela por si só que garante o acesso aos bens culturais. Mesmo que os documentos sobre o PNC apontem para uma participação social ampla, percebemos, ao longo das análises do referencial teórico e dos próprios documentos oficiais, que todas as discussões eram pautadas e organizadas, além de deliberadas, via plataforma federal (existindo, ainda, as plataformas oficiais dos entes estaduais e municipais) – o que nos aponta para um controle das políticas públicas (e suas ações de participação) pela tutela do Estado, ou seja, pelo controle do aparato governamental oficial.

Dessa forma, um ponto a ser observado é de que o conceito de participação social se traduz pela *democracia cultural*. Para Canedo (2008), o conceito de democracia cultural leva em consideração cinco circuitos de intervenção que devem ser seguidos pelas políticas públicas:

- 1) Garantia de autonomia e funcionamento dos grupos culturais que estão alheios ao mercado cultural, como manifestações da cultura popular, artistas experimentais, grupos amadores, etc., tendo como objetivo a valorização das identidades e da diversidade cultural;
- 2) Apoio a organização administrativa da cultura, através da criação e manutenção dos órgãos, instituições e equipamentos culturais, bem como investimento na utilização e na movimentação cultural de espaços informais de sociabilidade, como escolas, centros comunitários, quadras esportivas, etc;
- 3) Desenvolvimento de iniciativas objetivando garantir à população: participação nas esferas de decisão pública sobre a cultura, acesso e fruição dos bens culturais, oportunidades de criar e manifestar-se culturalmente;
- 4) Investimento no desenvolvimento de indicadores culturais, estudos e pesquisas; além de formação de profissionais para atuarem na área da cultura, seja como artistas ou como gestores.
- 5) Investimento no desenvolvimento de indicadores culturais, estudos e pesquisas; além de formação de profissionais para atuarem na área da cultura, seja como artistas ou como gestores. (CANEDO, 2008, pp. 46-47)

De acordo com os argumentos apresentados no capítulo, tal democracia e participação social nas políticas culturais podem ser vistas, sobretudo, pela tutela das conferências federais realizadas pelo governo. De acordo com o que a literatura acadêmica apontou, a democracia cultural é vista pela organização desse conjunto de transformações na conduta de política do governo federal e na formulação de políticas públicas a partir dessa participação de outros setores nas decisões públicas, ainda que tuteladas pelo governo (POGREBINSCHI, *et al*, 2010).

De acordo com Avritzer:

Nos últimos vinte anos, foram realizadas oitenta conferências em diversas áreas temáticas: 21 na área da saúde; vinte no tema das minorias; seis de meio ambiente; 22 sobre Estado, economia e desenvolvimento; dezessete sobre educação, cultura, assistência social e esportes; e onze sobre direitos humanos (Dulci, 2011). Assim, sob o ponto de vista do governo, a questão ressaltada é o aumento quantitativo das conferências nacionais mostrando que, de fato, existe hoje uma política participativa no nível federal de governo centrada nas conferências nacionais. (AVRITZER, 2013, p. 126)

Mediante essa perspectiva, os estudos mostram a importância de tais instâncias de entidades participativas, justamente pelo caráter deliberativo, mesmo que possamos questionar até que ponto elas permitem uma real participação da população ou se expressam como mecanismos meramente representativos. O que está em pauta, neste momento da democracia e da cidadania, é perceber mudanças no que tange a articulação das ideias. Com isso, conclui-se que as Conferências Nacionais apresentam importância e representam impacto no conteúdo das políticas

públicas para as minorias, como também na tomada de decisões sobre mecanismos, possibilidades e ações a serem destinados nas políticas públicas (AVRITZER, 2013).

Cerca de 3.750 projetos de lei prosseguiram pelo Congresso Nacional (IUPERJ, 2010). Cerca de 1.937 (51,6%) apresentavam proximidade com as diretrizes votadas em Conferências Nacionais. Mediante a análise feita sobre a Conferência Nacional de Comunicação, constatou-se na pesquisa que no ano de 2009 não houve projeto de lei ou plano de emenda à Constituição decorrente de suas observações finais (IUPERJ, 2010). Ou seja, ainda que pela tutela do aparato estatal, o PNC representa importante documento para política social.

No que se diz respeito à 1ª Conferência Nacional de Cultura de 2005, aproximadamente 57 Projetos de Lei ou emenda armazenavam uma relação próxima com seus aparentes resultados, sendo que 6 foram transformados em Leis. Dessa forma aponta que:

As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil” (...) formas participativas e deliberativas de • democracia seriam substituíveis à representação política tradicionalmente exercida no Poder Legislativo; “receptivo e permeável às demandas expressas em práticas participativas dos cidadãos e instâncias deliberativas da sociedade civil; democracia representativa, participativa e deliberativa, são modelos teóricos que devem ser conciliados na prática. (POGREBINSCHI, 2010, pp. 59-60)

Para Pogrebinschi (2010), é notória a democracia representativa nas deliberações, e por isso afirma que as conferências foram se tornando mais educativas, de fato, para o Congresso Nacional, pela respectiva multiplicidade de ideias e interesses que foram levantados durante os debates. Pode-se levantar também a hipótese de que as chances de transformação das proposições em leis possuem níveis mais elevados quanto menor for o índice de questões tratadas em seu meio, o que facilita a sua tramitação, ou seja, as Conferências servem como uma espécie de filtro, um “pré-debate” de ideias, com poder deliberativo, mesmo que não seja normativo.

Dessa forma, pretendemos investigar essa questão confrontando se os documentos nos permitem observar as possíveis disputas de grupos antagônicos e qual a importância dos novos mecanismos institucionais que impulsionaram a introdução de novos grupos na arena política.

Neste segundo capítulo tratamos de conceitos importantes para entender o Plano Nacional de Cultura (PNC), fundamentando os antecedentes do plano, o processo de formulação, sua fundamentação e alguns caminhos percorridos até a sua institucionalização ao longo do processo de constitucionalidade das políticas culturais. Aproveitamos para disponibilizar questões e conceitos sobre cultura e políticas públicas, entendendo os princípios, diretrizes, ações, metas, formas de financiamento, estrutura institucional, relação com entes federados, mecanismos de avaliação e monitoramento do PNC – delimitando nosso interesse na relação entre políticas culturais, políticas sociais e direitos sociais de cidadania.

3. DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA (PNC)

No capítulo final da tese iremos apresentar as relações que encontramos nos documentos selecionados para análise, de acordo com a categorização elaborada para tese de doutorado em Política Social.

Durante o levantamento das hipóteses, nos chamou a atenção como foi construído o próprio Plano no âmbito da constitucionalidade das políticas culturais a partir dos dispositivos jurídicos legais previstos nas Constituições ao longo da história republicana do Brasil. Neste sentido, encontramos ao longo do percurso histórico (e sociológico) disputas de grupos de interesse antagônicos, que resultaram em um processo extenso de discussão, aprovação e implementação da política investigada.

Destacamos, ainda, ao longo da tese, que esse processo longo teve também como iniciativa a articulação político partidária do Partido dos Trabalhadores (PT), o que por sua vez explica um pouco desse longo processo de discussão parlamentar até a institucionalização da Lei (o que não significa o seu funcionamento pleno, conforme apontamos ao longo dos capítulos anteriores). Outras explicações se justificam pela própria heterogeneidade da formação social do Brasil e do processo de desenvolvimento do país com base na desigualdade social (racial e de gênero), além da larga extensão territorial do país – que dificulta a consolidação dos direitos sociais (e culturais).

Compreendendo essa heterogeneidade a respeito da questão cultural e da própria historicidade apresentada ao longo da tese a respeito das políticas culturais, decidimos entender o PNC elaborando uma categorização em articulação com os conceitos das políticas sociais, a saber: a) Cidadania; b) Inclusão social; c) Diversidade cultural; e d) Participação social.

Objetivamos estabelecer, com o caminho metodológico, a reconstrução de conhecimentos existentes a respeito das temáticas que estão sendo investigadas na tese em questão. Apresentamos, dessa forma, uma análise do PNC sob a perspectiva dos direitos sociais e de cidadania, problematizando em que medida a política como diretriz orientadora da política pública de cultura dos anos 2000 incorporou elementos (princípios, diretrizes e ações) que associam a cultura à expansão da cidadania.

Nem todos os documentos que encontramos a respeito do PNC serão objeto da análise, entretanto, todos contribuirão e fizeram parte do primeiro processo de análise documental; utilizando técnica de análise de conteúdos, material que foi categorizado e disponibilizado de forma online para futuros pesquisadores da área. As relações que serão estabelecidas aqui são escolhas do pesquisador a partir das concepções teóricas e das observações dos dados das primeiras investigações dos conteúdos.

Por fim, apresentaremos tabelas e gráficos com base nas seguintes metas:

Meta 3: Cartografia da diversidade das expressões culturais realizada em todo o território brasileiro; produzir um mapa das expressões culturais e linguagens artísticas de todo o Brasil.

Meta 6: 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural; garantir que um número maior de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares sejam atendidos por ações públicas de promoção da diversidade cultural.

Meta 16: Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas; triplicar as vagas de graduação e pós-graduação nas áreas de arte e cultura.

Meta 23: 15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as Unidades da Federação (UFS) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC); ter 15 mil pontos de cultura em funcionamento.

Meta 47: 100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude; incluir políticas culturais para jovens e crianças em todas as áreas da cultura.

Meta 49: Conferências nacionais de cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UFS) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) garantir a participação da sociedade na elaboração e avaliação das políticas públicas de cultura com amplo envolvimento dos estados e das cidades nas conferências nacionais de cultura de 2013 e 2017.

A escolha se deu pela ocorrência das menções na busca dos termos nos documentos analisados para tese.

3.1 Análise dos documentos listados⁵⁸

Este tópico tem como objetivo apresentar as relações encontradas nos documentos selecionados e listados a partir da categorização elaborada para a tese, a saber: a) *Cidadania*, enfocando os elementos sobre reconhecimento e redistribuição (e como se expressa de forma recorrente nos documentos); b) *Inclusão social*, enfocando que setores, outrora excluídos das políticas culturais, são incorporados; c) *Diversidade cultural*, dando ênfase em possíveis novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano; d) *Participação social*, principalmente entendendo os novos mecanismos de participação na estrutura institucional, com destaque para os Pontos de cultura. A partir das menções encontradas na documentação, ou seja, a ocorrência da categorização elaborada, estabelecemos relações, para confrontar a argumentação central, ou seja, a premissa de que o processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) aproximou a cultura das questões sociais na medida em que incorporou à política cultural a noção de inclusão e participação social.

Outro ponto para análise do PNC é se o documento passou a orientar parte significativa do aparato cultural estatal, ainda que seja possível identificar como proposta a autonomia dos entes federados e a descentralização (inclusive com perspectivas para melhorar o aspecto burocrático, de distribuição de renda, conforme apontamos no capítulo I, citando como exemplo os Pontos de Cultura). Essa orientação é entendida também como forma de controle estatal, uma espécie de tutela para a organização das políticas culturais, como justificativa para constitucionalidade das políticas públicas.

Nesse processo, ressaltamos que o PNC inseriu uma nova perspectiva para as políticas culturais (de forma inédita como apontamos no capítulo II), não apenas do ponto de vista da cultura hegemônica, dando impulso para a disseminação de culturas populares, outrora excluídas das instituições públicas culturais. Portanto, é justamente a partir do conceito de diversidade cultural, que marca todo o documento do PNC e os demais analisados na tese conforme apresentaremos, que se estabelecem as principais diretrizes das políticas culturais a partir do PNC (ainda que isso represente a referida tutela estatal).

⁵⁸ Para ver os documentos listados:

<https://www.dropbox.com/sh/1ejhfqelv26wurg/AABAJ5scXj3eX_kL2EqaTT6Ma?dl=0>.

É importante frisar que todas as tabelas foram desenvolvidas para apontar a recorrência das menções referentes às categorias elaboradas para identificar os conceitos de direitos sociais e cidadania nos documentos específicos do Plano Nacional de Cultura (utilizando como referência o percurso histórico do próprio plano). A partir de cada documento e cada menção, separamos questões dos documentos que servem para identificar os conceitos das dimensões analíticas tratadas nos capítulos anteriores.

Analizamos os seguintes itens: (tópico 3.1.1) Item 1 (documentos de 2003-2005) - Articulação Política e Participação Social; (tópico 3.1.2) Item 2 (documentos de 2006-2008) - Informações, Diretrizes Gerais e Debate Público; (tópico 3.1.3) Item 4 (documentos de 2009-2010) - Aprovação no Congresso; (tópico 3.1.4) Item 5 (documentos de 2011-2012) - Metas, Monitoramento e SNIIC⁵⁹; (tópico 3.1.5) Item 13 (documentos de 2013-2014) - Planos Territoriais, Setoriais e Revisão do PNC; e por fim o tópico 3.2 com o Item 14⁶⁰ (2014-2020) – Monitoramento e Novo PNC.

A cada item analisado, apresentamos um quadro contendo as menções das categorias em cada documento. Depois, como dito, fizemos as relações das menções de acordo com os conceitos teóricos de cidadania e direitos sociais construídos ao longo das argumentações da tese.

No tópico 3.1.1 trabalhamos o item 1 (2003-2005) - Articulação Política e Participação Social; apresentamos as relações encontradas das categorias de análise nos seguintes documentos: 1.1 Realização do conjunto de seminários “Cultura para Todos” em todo o país; 1.2 Criação da Agenda 21 da Cultura para as cidades; 1.3 Instalação e trabalho das Câmaras Setoriais. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021); 1.4 Realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais; 1.5 Aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; 1.6 Aprovação da emenda constitucional que insere o PNC no art. 215.

No tópico 3.1.2 trabalhamos o item 2 (2006-2008) - Informações, Diretrizes Gerais e Debate Público; apresentamos as relações encontradas das categorias de análise nos seguintes documentos: 2.1 Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso; 2.2 Elaboração de diretrizes gerais; 2.3 Realização de pesquisas no

⁵⁹ <<http://sniic.cultura.gov.br/>>.

⁶⁰ Do item, selecionamos os balanços de algumas metas apresentados ao longo dos anos 2013-2018 pelo extinto Ministério da Cultura (MINC).

campo da cultura (IBGE e IPEA); 2.4 Criação do Conselho Nacional de Política Cultural.

No tópico 3.1.3 trabalhamos o item 4 (2009-2010) - Aprovação no Congresso; apresentamos as relações encontradas das categorias de análise nos seguintes documentos: 4.1 Realização da 2ª Conferência Nacional de Cultura; 4.2 Análise do Projeto de Lei na Comissão de Educação e Cultura e na Comissão de Constituição e Justiça do Congresso. (Não disponível em pesquisa 13/06/2020); 4.3 Aprovação da Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010).

No tópico 3.1.4 trabalhamos o item 5 (2011-2012) - Metas, Monitoramento e SNIIC; apresentamos as relações encontradas das categorias de análise nos seguintes documentos: 5.1 Formulação das metas do PNC; 5.2 Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC); 5.3 Início do monitoramento das metas.

No tópico 3.1.5 trabalhamos o item 13 (2013-2014) - Planos Territoriais, Setoriais e Revisão do PNC; apresentamos as relações encontradas das categorias de análise nos seguintes documentos: 13.1 Acompanhamento dos planos municipais e estaduais de cultura. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021); 13.2 Adequação e elaboração de planos setoriais de cultura; 13.3 Monitoramento das Metas do PNC; 13.4 Realização da 3ª Conferência Nacional de Cultura; 13.5 Revisão do PNC. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021).

No tópico 3.2 Balanço geral das metas destacadas do PNC (2013-2018) trabalhamos o item 14⁶¹ (2014-2020) – Monitoramento e Novo PNC; fizemos a verificação das menções das categorias de análise nos seguintes documentos: 14.1 Finalização do processo de revisão do PNC e publicação das alterações (não disponível em pesquisa em 13/06/2020); 14.2 Elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), com base nas metas do PNC revisado (não disponível em pesquisa em 13/06/2020); 14.3 Monitoramento das metas do PNC; 14.4 Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura (não realizada); 14.5 Elaboração de Novo PNC (não disponível em pesquisa em 23/05/2021).

Entretanto, pontuamos que não tratamos o item 14 conforme os outros, inclusive pela não realização de muitas etapas previstas, como a *Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura* (não realizada) e a *Elaboração de novo PNC* (além da extinção

⁶¹ Apresentaremos conclusões sobre algumas metas específicas.

do Ministério da Cultura de forma definitiva no primeiro dia de governo Jair Bolsonaro, em 01/01/2019). Assim, para concluir o material de análise para tese, fizemos os mesmos procedimentos de análise documental, verificando as menções de acordo com a categorização criada nos relatórios gerados pelo extinto MINC (com base em dados dos anos 2013-2018). Finalizamos a tese, portanto, após análise documental, das 53 metas previstas no Plano, destacando o balanço geral do monitoramento das seguintes: 3, 6, 16, 23, 47, 49.

3.1.1 Documentos do Item 1 (2003-2005) – Articulação política e participação social

No item 1 da análise constam os documentos de 2003-2005 - Articulação política e participação social:

Quadro 6: Documentos do Item 1 (2003-2005) – Articulação política e participação social.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
1.1 Realização do conjunto de seminários “Cultura para Todos” em todo o país	37	7	12	0* (131)
1.2 Criação da Agenda 21 da Cultura para as cidades.	7	4	27	10
1.3 Instalação e trabalho das Câmaras Setoriais. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021).	12	2	10	8
1.4 Realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais.	0	1	1	0* (4)
1.5 Aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.	0	0	20	20
1.6 Aprovação da emenda constitucional que insere o PNC no art. 215.	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, 2021.

O documento 1.6, “A aprovação da emenda constitucional que insere o PNC no art. 215”, trata da Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005, e acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura com o seguinte texto:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição

Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 215 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 215.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional."(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, em 10 de agosto de 2005.

A partir dos documentos, vamos separar as análises possíveis de acordo com os dados gerados.

3.1.1.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 1 (2003-2005)

No documento 1.1, "Seminários Cultura para Todos", temos 37 menções para o termo Cidadania. Damos destaque do vínculo do conceito com o próprio termo cultura:

O ponto de vista por nós defendido é o de que a cultura além de ser um instrumento de cidadania é um elemento de agregação e estabilidade do Estado. E o estado deverá se encarregar de gerir o capital disponível de modo a atender os diversos segmentos sociais e mesmo tentar atingir alguns grupos que nem acesso teriam a qualquer política de incentivo cultural enfocando a cultura com fins de torná-la um instrumento dos cidadãos para constituição de si mesmos e de uma sociedade livre. Para nós esta premissa é que imprimirá o quanto esta nova lei Rouanet poderá servir estruturalmente à sociedade brasileira gerando crescimento e bem-estar. (2003, p. 83)

Na afirmação acima, temos a relação direta do Estado com a cultura, e com políticas culturais específicas, como a Lei Rouanet, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991⁶². A intervenção direta do Estado, no caso da Rouanet, está diretamente

⁶² <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>.

ligada à estrutura dele mesmo, através da Secretaria de Cultura, e atua como Lei de Fomento⁶³.

A Cultura, como todos sabem, representa um dos alicerces da Cidadania e hoje os mecanismos existentes mantêm ilhado esse segmento da sociedade civil, que não têm acesso aos produtos culturais, profissionais e educacionais, financiados com esses recursos públicos, que deveriam reverter na proporção e necessidade de cada indivíduo, principalmente, daqueles que são excluídos pela sociedade que usufrui os benefícios culturais, sem o devido compromisso de minimizar a invisibilidade social e a organização precária, que ainda caracteriza essa população, que está resistindo a imposição desse modelo elitista, acentuada pela situação econômica e política ao longo de vários anos no Brasil e no Mundo. (2003, p. 86)

Como documento pilar para estruturar o Plano Nacional de Cultura (PNC), compreendemos que o termo cultura aparece também imbricado com outras dimensões dos direitos sociais, como a questão econômica, tanto como estruturação social, ou seja, a dimensão simbólica e de cidadania, como de possibilidade de ascensão social.

Enquanto trabalhos que têm alguma importância pela pesquisa neles investidos, passam despercebidos trabalhos diluidores da informação, reproduções de clichês divulgados pela mídia são celebrados pelos consumidores de decorações e divertimentos culturais. Uma sociedade sem demandas culturais acaba fazendo da arte uma atividade menor. O cotidiano da política e da economia faz o discurso que se infiltra em todos os espaços, expulsando a cultura para a periferia dos interesses da cidadania. Os artistas, que mesmo sem construírem uma obra, tem os seus reconhecimentos garantidos pela indústria da publicidade, se sobrepõem àqueles que tem uma vida dedicada à pesquisa e ao trabalho de edificar uma linguagem, contribuindo para a demolição da ética e do pensamento crítico. (2003, pp. 115-116)

Uma crítica possível é a pouca compreensão dos conceitos culturais para valorização da própria cidadania do povo, o que faz com que grande parte dos incentivos fiscais sejam destinados para “artistas da mídia”. Para essa conscientização, é preciso maior engajamento na formação dos profissionais da cultura e discutir o verdadeiro potencial:

Sem uma consciência crítica e sem uma convicção ética, artistas, críticos, intelectuais, administradores culturais inventados pela mídia e pelo poder político tomam posição e decidem contra a autonomia e a independência do trabalho de arte. Promovem e divulgam os bens culturais em proveito próprio,

⁶³ <<http://cultura.gov.br/lei-rouanet-como-funciona-o-mecanismo-de-fomento-a-cultura/>>.

para se sustentarem de forma privilegiada numa relação de poder. – Nada mais paradoxal, por exemplo, do que essas leis de incentivo a cultura. Por que incentivar a cultura se ela é um componente essencial para o enriquecimento da sociedade? Antes de ser uma questão de lei, a cultura é uma questão de sensibilidade e de cidadania. (2003, p. 116)

Com uma formação crítica teríamos maior participação nas decisões acerca do financiamento das políticas culturais para uma sociedade que valoriza a cultura local. Tendo como pressuposto a ampla participação e redistribuição dos recursos de financiamento cultural, é compreensível a crítica em relação à forma de financiar determinados setores e artistas. No contexto de 2003, a descentralização atuava com forte ligação com a interiorização da cultura. Neste sentido, argumenta-se no documento que:

Não se pode admitir que recursos públicos sejam utilizados por produtores, espetáculos e artistas, consagrados, que levam o resultado artístico para teatros e pequenas casas de espetáculo, atendendo um público restrito e praticando preços de ingressos elevados. Qual o benefício gerado para a sociedade? Quem se beneficia dos recursos públicos? Tudo bem que se realizem em pequenos locais e cobrem seus elevados ingressos, mas há de se contemplar no projeto uma ação de cidadania, seja ela social (sessões gratuitas para estudantes de escolas públicas, ingressos em troca de doações, etc.) ou educativa (realização de workshops gratuitos, espetáculo com tema científico e/ou ambiental) - o Edutretenimento. Enfim, que seja justificado o uso do dinheiro público. (2003, p. 145)

Uma forma de planejar seria então descentralizar o acesso. Infelizmente formar uma cultura de participação exige outras habilidades, e não apenas a utilização de ações isoladas de cultura. Para isso, encontramos questões mais amplas para formar essa descentralização cultural:

Fundação Cultural Capitania das Artes

Sobre democracia cultural

O planejamento dos governos raramente inclui uma política municipal, ou nacional, de cultura. O movimento cultural continua sendo visto como ações ou programas desarticulados (oficinas, exposições, bienais, festivais etc.) e não é considerado constitutivo da vida das comunidades nem é fundamental para o desenvolvimento social e cultural e para a melhoria da qualidade de vida. Para se estabelecer um trabalho mais abrangente, é preciso: i) definir uma política de cultura articulada com o desenvolvimento local e; ii) incluir prioridades e estratégias no plano de cada governo. Ou seja, a cultura deve ter lugar não apenas no ministério, na secretaria ou órgãos afins, nem deve se restringir às atividades culturais realizadas nos “templos” da cultura (casa de cultura, biblioteca, museu etc.), mas desbordar para as casas, as ruas, o bairro, a escola, a igreja, a câmara de vereadores, as secretarias, as associações e sindicatos. O papel da cultura é instigar o cidadão a realizar sua cidadania e participar ativamente da dinâmica da cidade. (2003, p. 305)

No documento 1.2, “Criação para agenda 21 da cultura das cidades”, temos 7 menções para a primeira categoria, e destacamos o ponto 8, tentando responder sobre as ações que afetam a dimensão dos direitos sociais e de cidadania:

A convivência, nas cidades, implica um acordo de responsabilidade conjunta entre cidadania, sociedade civil e governos locais. O ordenamento jurídico resulta fundamental, mas não pode ser a única forma de regulação da convivência nas cidades. Como afirma a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 29): “O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade”. (2004, p. 2)

No documento 1.3, “1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais”, encontramos 21 menções e destacamos uma importante questão para a cidadania:

Democratizar um setor da atuação estatal é criar a possibilidade de que qualquer do povo se imiscua em seu destino. Para tanto, é necessário que a disciplina das relações seja acessível à maior quantidade possível de pessoas. No plano das normas jurídicas, esta acessibilidade deve ser fomentada com dois movimentos frontais: num sentido, capacitando-se a cidadania para entender o direito; noutro, simplificando o direito, o máximo possível. (2007, p. 29)

No documento 1.4 não encontramos menções para a categoria. No documento 1.5, “Aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção (2005)”, encontramos 20 menções para diversidade cultural e nenhuma para as demais; e no documento 1.6, “A aprovação da emenda constitucional que insere o PNC no art. 215”, apresentamos o texto completo na introdução do tópico.

3.1.1.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 1 (2003-2005)

No documento 1.1, “Seminários “Cultura para Todos””, temos 7 menções e destacamos o trecho “comentário da artista Ana Frank”:

Estou enviando minha sugestão ao "Seminário Cultura para Todos". Quando vamos abordar cultural no Brasil devemos pensar a respeito sobre os privilégios que são acometidos de forma nada democrática apenas privilegiando uma parte da sociedade brasileira. Devemos estar a tento ao fato de que o Brasil não foi colonizado mas sim explorado e mudar esta política para aprendermos a pensar e agir coletivamente respeitando todos os direitos de cidadania e inclusão social, sem cair no paternalismo e sim

agregar a cultura e educação para que ambas tenham condições de criar uma política cultural justa e igualitária. (2003, p. 183)

Outro ponto importante sobre a capacitação profissional continuada:

Eixo 2 – A capacitação profissional continuada e geração de trabalho e renda pelo sistema do cooperativismo, ou inserção no mercado de trabalho formal, capacitação também nas novas tecnologias da comunicação e informação, propiciando a inclusão digital, como instrumento de inclusão social, direcionados aos jovens, mulheres. (2003, p. 204)

No documento 1.2, “Criação para agenda 21 da cultura das cidades”, temos 4 menções e destacamos o ponto 22:

Promover a expressividade como uma dimensão básica da dignidade humana e da *inclusão social*, sem prejuízo de razões de gênero, idade, etnia, de capacidade, pobreza ou qualquer outra discriminação que impossibilite o pleno exercício das liberdades. A luta contra a exclusão é a luta pela dignidade de todas as pessoas. (2005, p. 5)

Acreditamos que a passagem no documento é importante do ponto de vista da inclusão social, principalmente por associar conceitos que hoje estão em debate. Mais ainda, o termo gênero tem sido alvo de ataques, daqueles que representam o conservadorismo “dos costumes” e “liberais” na economia, servindo inclusive como forma de ataques pessoais a determinadas figuras públicas quando estão em pleito para um mandato político. O ponto a se pensar é como a introdução de conceitos tão importantes para a formação de identidades é alvo de ataques sociais de alguns setores, enquanto são bandeiras de inclusão de outros setores.

No documento 1.3, “1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais”, encontramos 2 menções e destacamos:

Nos últimos dez anos, passou a predominar outro discurso, que pressupõe ser o investimento cultural fator de promoção da identidade e auto-estima dos indivíduos, inclusão social (fala-se hoje também em inclusão cultural), paz (ou não-violência), sociabilidade e “pertencimento” a uma comunidade. Inúmeros projetos culturais (e também da área de esportes), desenvolvidos pelo poder público, organizações não governamentais e empresas, são justificados com estes argumentos. (2007, p. 54)

Acrescentamos o debate de inclusão com o conceito de formação de identidade, uma vez que a cultura também atua diretamente com a transformação social. A

valorização do local e da preservação da cultura que ali se encontra é uma forma de incluir e potencializar o sentimento de pertencimento social.

O documento 1.4, “Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais”, não apresentou menção, mas, destacamos a questão da interiorização das políticas culturais como um fato de inclusão na perspectiva discutida na tese:

A organização dos seminários setoriais privilegiou encontros em cidades pólos no interior das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, além de Cuiabá e Manaus, pelas regiões Centro-Oeste e Norte. Isto sinalizou o propósito de interiorização das políticas e dos debates culturais, em sintonia com as propostas de descentralização e regionalização aclamadas pela 1ª CNC. (2005, p. 13)

Destacamos ainda o quadro abaixo do documento:

Quadro 7: Seminários Setoriais de Cultura (2005).

SEMINÁRIOS SETORIAIS	DATA	PARTICIPANTES	DELEGADOS
Centro-Oeste - Cuiabá	23 a 25/09	114	22
Nordeste - Petrolina/Juazeiro	04 a 09/10	100	20
Sul - Londrina	04 a 06/11	80	16
Sudeste - Juiz de Fora	11 a 13/11	157	38
Norte - Manaus	18 a 20/11	130	28
TOTAL		581	124

Fonte: PNC, 2005, p. 13. Elaboração própria, 2021.

Vale destacar que o ponto discutido aqui é o de inclusão social, como mecanismo de desenvolvimento dos direitos sociais. Neste sentido, a elaboração de Seminários e da interiorização dessas discussões ampliam e aprofundam debates acerca das políticas culturais, e ao mesmo tempo apontam para uma pouca consciência dessa participação como construção coletiva dos direitos.

3.1.1.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 1 (2003-2005)

No documento 1.1 encontramos 12 menções para diversidade cultural. Destacamos:

2 - Diversidade Cultural e Democracia. Neste sentido, na formulação de novas políticas culturais, é fundamental que se trabalhe para estabelecer uma clara distinção entre indústria do entretenimento e a fruição da diversidade cultural, plural e autêntica produzida no país - sem a exclusão de uma ou de outra - mas que se busque através de novas ferramentas - descentralizar e desconcentrar modelos de fomento e difusão, democratizando informação e recursos para todo o Brasil. (2003, p. 140)

O ponto a se discutir no contexto socioeconômico e político do documento é a variação da presença de grupos culturais distintos, ampliando aqueles que já são contemplados pelas políticas públicas para outros setores. Insiste, ainda, na questão da descentralização das políticas públicas.

O documento 1.2 apresenta 27 menções, e destacamos os seguintes objetivos:

O documento Agenda 21 da cultura quer contribuir para dar uma resposta aos desafios de desenvolvimento cultural que o mundo enfrenta neste século XXI. A ideia inicial guarda muitas semelhanças com o processo que se desenvolveu no final do século XX em relação ao meio ambiente. Hoje está a nascer uma consciencialização semelhante no campo da cultura, que está a assumir um papel central na mundialização. Por isso é especialmente importante desenvolver acordos que promovam a diversidade cultural, o carácter aberto da cultura e a importância da criação e da *participação* cultural. (2004, p. 11)

No documento 1.3 temos 10 menções. Destacamos as seguintes:

Difundir, em todo sistema educacional, um conceito amplo de cultura, entendido como o conjunto de saberes e fazeres das sociedades, valorizando a diversidade cultural brasileira. (2007, p. 36)

Na política cultural ouve-se, pela primeira vez, o termo “cidadania cultural”, significando a extensão de direitos culturais a toda a população, particularmente os direitos à participação na vida cultural (livre criação, livre fruição, livre difusão e livre participação nas decisões de política cultural) e o direito à identidade e à diversidade cultural (também chamado “direito à memória” ou “ao patrimônio cultural”). (2007, p. 50)

É possível verificarmos a preocupação com a definição dos conceitos e a explicação argumentativa do seu uso no contexto. A organização desse documento serviu como parâmetro para a organização do Plano Nacional de Cultura (PNC).

No documento 1.4 encontramos apenas uma menção para o termo *diversidade cultural*, entretanto, o conceito de *diversidade* fica expresso na relação com a tabela sobre a quantidade de microrregiões estaduais com municípios que organizaram Conferências próprias ou que integraram alguma Conferência intermunicipal:

Lembrando que muitas conferências intermunicipais ultrapassaram as linhas demarcatórias das microrregiões, para alcançarem dimensão mesorregional ou maior. A localização por microrregiões é um indicador geopolítico importante para ações futuras visando à ampliação a agenda cultural (e das políticas culturais) nos municípios e diferentes regiões nos Estados. (2005, p. 8)

No documento 1.5 encontramos 20 menções para diversidade cultural e nenhuma para as demais. Destacamos a seguinte ocorrência:

III. Definições

Artigo 4 – Definições

1. Diversidade Cultural

"*Diversidade cultural*" refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão. Tais expressões são transmitidas entre e dentro dos grupos e sociedades.

A *diversidade cultural* se manifesta não apenas nas variadas formas pelas quais se expressa, se enriquece e se transmite o patrimônio cultural da humanidade mediante a variedade das expressões culturais, mas também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados. (2005, p. 6)

Por se tratar sobre definição conceitual, temos importante questão para a tese. A diversidade cultural se manifesta, dessa forma, como instrumento de inclusão social e conseqüentemente de cidadania, que se expressa também na possibilidade de participação social – compreendendo, assim, as quatro categorias desenvolvidas para analisar os documentos.

Acreditamos que as categorias de análise selecionadas surgem para respondermos questões sobre o contexto sociopolítico e histórico. O cenário político e econômico entre 2003 e 2005, anterior à crise mundial de 2008, era a articulação do contexto do primeiro governo Lula, que caracterizou-se pela baixa inflação, redução

do desemprego e constantes recordes da balança comercial. Outro ponto é o índice de maior crescimento real do salário mínimo⁶⁴.

É neste bojo que se discutem novas propostas para as políticas culturais. A compreensão do contexto econômico e político é importante na medida em que os anos posteriores vão ser decisivos para a criação do próprio Plano Nacional de Cultura. Os sujeitos envolvidos e as articulações nos interessam juntamente com a percepção conceitual sobre cultura. Os documentos tratados até aqui ilustram características que se relacionam diretamente com as dimensões dos direitos sociais. Resta-nos, agora, compreender a participação social.

3.1.1.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 1 (2003-2005)

O documento 1.1 não apresenta menção para o termo *participação social*, porém, temos 131 menções para o termo *participação* e destacamos a associação das categorias, “Estímulo à participação da sociedade Cultural, Estado, Empresários, Consumidores, etc.” (2003, p. 14). O documento também faz uma análise da “Participação, inclusão, cidadania e realização” (2003, p. 27), no formato de políticas públicas que estavam sendo desenvolvidas. Destacamos, ainda, que a participação vem associada com a participação dos Conselhos:

Conselhos Estaduais com a participação dos conselhos municipais por região.

Conselho Federal com a participação dos Conselhos Estaduais por região.

Estabelecer parâmetros de organização (conselhos estaduais e municipais com a participação dos agentes organizados?). (2003, p. 34)

O documento 1.2 apresenta 10 menções e destacamos o ponto 18 do documento:

Apoiar e promover, mediante diferentes meios e instrumentos, a manutenção e ampliação dos bens e serviços culturais, buscando a universalização do acesso a estes, a ampliação da capacidade criativa de todos os cidadãos, a riqueza que representa a diversidade linguística, a exigência artística, a busca de novas formas de expressividade e a experimentação com as novas linguagens, a reformulação e a interação das tradições, os mecanismos de gestão cultural que detectem os novos movimentos culturais, o novo talento

⁶⁴ <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br>>.

artístico e o potenciem para que possa chegar à sua plenitude. Os governos locais manifestam o seu compromisso com a geração e ampliação de públicos e a *participação* cultural como elementos de uma *cidadania* plena. (2004, p. 4)

O tópico nos revela a estreita ligação de participação social com diversidade cultural, e, como, do ponto de vista do documento, a questão foi parte fundamental do debate acerca da *cidadania* plena (e que apresentamos a impossibilidade de considerarmos assim no Brasil, diante das características distintas no país em relação às teorias de cidadania clássicas europeias e norte-americana). Além de todos os conceitos que trouxemos ao longo da tese, é preciso estabelecer a visão dos agentes de políticas culturais a respeito dos temas. Acerca disso, a análise aponta para uma compreensão ampla e ao mesmo tempo de difícil aplicabilidade no sentido *stricto*.

No documento 1.3 temos 8 menções. Destacamos sobre o extinto Ministério da Cultura:

Ministério da Cultura⁶⁵

Órgão coordenador da política nacional de cultura e do Sistema Federal de Cultura, recém instituído, o Ministério da Cultura (MinC) tem, no Conselho Nacional de Política Cultural, sua instância máxima de participação social. Ao MinC cabe coordenar e convocar a Conferência Nacional de Cultura. Estabelecidas as diretrizes gerais para a elaboração do Projeto de Plano Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura fará a redação de um documento-base, a ser debatido por intermédio de consulta pública – a Conferência Virtual – previamente aos acertos finais a serem submetidos ao CNPC. (2007, p. 86)

Destacamos, ainda, que no documento 1.4 encontramos 4 menções na leitura do documento (participação ou participação social), que na busca quantitativa não havíamos identificado⁶⁶. Toda a Parte I apresenta Dados de Participação. O estudo aponta a necessidade de entender o documento e os dados como fonte para:

Análises futuras sobre diretrizes aprovadas poderão, eventualmente, inferir resultados relacionados às diferentes proporções da participação X, mas acreditamos que a observação de tipologias se conformará mais às macrorregiões ou faixas populacionais a que os Municípios pertençam. (2003, p. 6)

⁶⁵ Vale lembrar que o MinC foi extinto no primeiro dia do atual governo federal (2019), incorporado ao Ministério da Cidadania e atualmente ao Ministério do Turismo (2020).

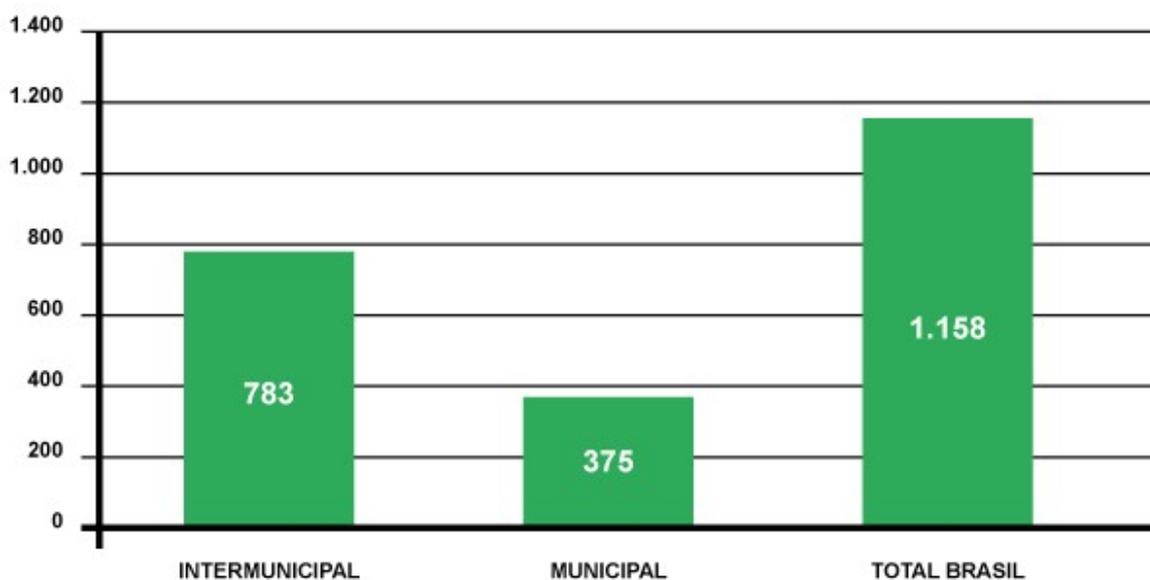
⁶⁶ A partir disso, verificamos novamente todos os documentos em uma leitura crítica para a elaboração deste capítulo da tese. Preservamos a análise de conteúdo a partir da busca digital na tabela e colocamos a nova identificação entre parênteses.

Em relação ao documento, portanto, destacamos sobre os conceitos das conferências e de participação:

De acordo com os levantamentos realizados pela Secretaria de Articulação Institucional, setor do Ministério da Cultura responsável pela coordenação e a realização da CNC, 1158 Municípios, que participaram de um total de 438 conferências municipais e intermunicipais, 19 Estados e o DF, que realizaram conferências próprias, em 2005, integraram a 1ª CNC. O total de participantes diretos nas conferências municipais e intermunicipais é, segundo os dados levantados até o mês de julho de 2006, de 53.507 participantes. Os gráficos 1, 2 e 3 trazem a síntese desta participação. (2003, p. 5)

Destacamos, ainda, o gráfico 3:

Gráfico 3 – N° de municípios segundo tipo de Conferência realizada.⁶⁷



Fonte: PNC, 2003, p. 5. Elaboração própria, 2021.

Esses gráficos de participação social ajudam a entender o processo de elaboração do PNC. Abaixo, o quadro sobre a Plenária Nacional da Primeira Conferência Nacional de Cultura:

⁶⁷ No documento analisado aparece como Gráfico 1.

Quadro 8: Plenária Nacional da Primeira Conferência Nacional de Cultura.

PLENÁRIA NACIONAL DA 1ª CNC	
DELEGADOS DA SOCIEDADE CIVIL	640
DELEGADOS DO PODER PÚBLICO	217
CONVIDADOS / OBSERVADORES	419
TOTAL	1276

Fonte: PNC, 2003, p. 13. Elaboração própria, 2021.

No período de 2003-2005, conforme apresentamos, é possível compreender a articulação política e a participação social, ainda que sob tutela do Estado. Neste período, e de acordo com as análises apresentadas, a movimentação em torno das questões sociais através das políticas culturais permitiram inserir o debate no contexto político e social, ou seja, começaram as articulações de múltiplos setores interessados no debate cultural no país.

3.1.2 Documentos do Item 2 (2006-2008) – Informações, diretrizes gerais e debate público

Após o primeiro período de articulação política e social, que culminou na apresentação do projeto de lei para a constitucionalização e institucionalização do Plano Nacional de Cultura (PNC), chegamos então na segunda parte dos documentos, que ajudam na compreensão do PNC. No item 2 da análise documental, constam os documentos de 2006-2008, que tratam das informações, diretrizes gerais e debate público:

Quadro 9: Documentos do Item 2 (2006-2008) – Informações, diretrizes gerais e debate público.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
2.1 Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso.	6	2	6	0* (21)
2.2 Elaboração de diretrizes gerais.	19	6	31	12
2.3 Realização de pesquisas no campo da cultura (IBGE e IPEA).	-	-	-	-
2.4 Criação do Conselho Nacional de Política Cultural.	2	2	0* (3)	0* (2)

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Abaixo as análises dos documentos de acordo com cada categorização criada.

3.1.2.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 2 (2006-2008)

No documento 2.1, “Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso”, temos 6 menções, além de conter os fundamentos para o Eixo II – *Cultura é direito e cidadania* (2006, p. 7) e 18 diretrizes para o eixo (2006, p. 9). Destacamos as Diretrizes para:

Criar um programa nacional de formação cultural integrado ao sistema nacional de cultura e ao Plano Nacional de Cultura, reconhecendo cultura como parte fundamental da educação para exercício de plena *cidadania*. Esse programa deve articular as ações de educação formal, em seus três níveis, e não formal, fomentando a capacitação, qualificação e formação continuada dos profissionais que atuam na área, bem como, o reconhecimento oficial do notório saber dos artistas e mestres populares para sua atuação como educadores. (2006, p. 12)

No documento 2.2, “Elaboração de diretrizes gerais”, encontramos 19 menções e destacamos o ponto de garantir a participação da sociedade civil na gestão da política de cultura, quando coloca que:

A Política Nacional de Cultura deve ser pensada sobre os conceitos de direitos sociais, diversidade, pertencimento cultural e *cidadania* participativa. A integração entre as esferas de governo e a transversalidade intersetorial e pluritemática devem ser assumidas e praticadas como elementos fundamentais de todas as políticas públicas de cultura. Ao Estado cabe legislar, administrar e implementar políticas públicas, ao mesmo tempo em que é imprescindível convocar, valorizar e estimular as iniciativas e mobilizações no âmbito civil. Portanto, para fortalecer a noção de cultura como *cidadania* e estratégia de desenvolvimento é importante garantir meios apropriados de consulta, validação, implementação, gestão e avaliação social de programas, projetos e ações. Aos pesquisadores e especialistas de diferentes áreas do conhecimento cabe realizar estudos e pesquisas, assumindo papel ativo na elaboração de diagnósticos qualificados que orientem a formulação de políticas, bem como na elaboração de metodologias e indicadores. (2008, p. 58)

O documento 2.4, “Criação do Conselho Nacional de Política Cultural”, apresenta 2 menções:

CNPC, um conselho de quem faz cultura

O processo de alargamento do espaço democrático, iniciado pela Constituição Federal de 1988, recebeu grande impulso a partir do ano de 2003. Diferentes órgãos da administração pública passaram a estimular a presença, cada vez mais constante, de um conjunto de canais de diálogo e participação da *cidadania* na definição e formulação de suas políticas públicas. Conselhos, conferências e outros instrumentos de participação social já fazem parte do cotidiano da administração pública, resultando no enriquecimento e na qualificação de estratégias públicas nas diversas áreas de atuação do Governo Federal. (2014, p. 5)

A qualificação e o aperfeiçoamento da gestão cultural no Brasil passam pelo fortalecimento de instâncias como o CNPC, que permitem ao Estado brasileiro desenvolver suas estratégias públicas com base no diálogo, na transparência e no fortalecimento da *cidadania*. (2014, p. 5)

Percebemos que os documentos analisados tratam a cultura a partir da relação direta com o aparelho estatal, atribuindo, ainda, valorização da mesma através das políticas. Por se tratarem de documentos estruturantes para o Plano Nacional, é perceptível também uma relação hierárquica maior na construção dos argumentos.

3.1.2.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 2 (2006-2008)

No documento 2.1, “Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso”, temos 2 menções que se repetem, sobre o Eixo IV – Patrimônio Cultural:

Criar, revitalizar e desenvolver instituições museológicas e demais espaços culturais valorizando a preservação do patrimônio cultural em todas as esferas públicas e privadas, e fomentar a pesquisa, o registro e a preservação das práticas socioculturais, valorizando as identidades, a diversidade cultural para a inclusão social nos espaços culturais, como os das universidades públicas, museus e demais instituições de memória. (2006, p. 15 e p. 20)

No documento 2.2, “Elaboração de diretrizes gerais”, temos 6 menções e destacamos a seguinte:

1. Cultura, um conceito abrangente: expressão simbólica, direito de cidadania e vetor de desenvolvimento – A cultura é constitutiva da ação humana: seu fundamento simbólico está sempre presente em qualquer prática social. Entretanto, no decorrer da história, processos colonialistas, imperialistas e expansionistas geraram concentrações de poder econômico e político produzindo variadas dinâmicas de subordinação e exclusão cultural. Na atualidade, como reação a esse processo de homogeneização cultural induzida em âmbito local e mundial, surgem iniciativas voltadas para a proteção e afirmação da diversidade cultural da humanidade. Tal perspectiva pressupõe maior responsabilidade do Estado na valorização do patrimônio material e imaterial de cada nação. Por essa ótica, a fruição e a produção de diferentes linguagens artísticas consolidadas e de múltiplas identidades e expressões culturais, que nunca foram objeto de ação pública no Brasil, afirmam-se como direitos de cidadania. Nesse contexto, reconhece-se hoje a existência de uma economia da cultura que, bem regulada e incentivada, pode ser vista como um vetor de desenvolvimento essencial para a *inclusão social* através da geração de ocupação e renda. (2008, p. 30)

Percebemos a relação direta de inclusão com diversidade cultural no documento analisado. Frisamos que a relação direta entre os conceitos de cidadania é um dado importante para a questão da tese através das categorias criadas, uma vez que elas surgem a partir da linha teórica discutida ao longo da argumentação.

No documento 2.4, “Criação do Conselho Nacional de Política Cultural”, encontramos 2 menções, no Capítulo II:

Do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC

Art. 12. O CNPC e seu Plenário serão presididos pelo Ministro de Estado da Cultura e, em sua ausência, pelo Secretário-Executivo do Ministério da Cultura.

§ 1º O Plenário será integrado pelo Ministro de Estado da Cultura e por: (Redação dada pelo Decreto nº 6.973, de 2009). (2014, p. 25)

V – Um representante das entidades ou das organizações não governamentais que desenvolvem projetos de *inclusão social* por intermédio da cultura, por escolha do Ministro de Estado da Cultura, a partir de lista tríplice, organizada por essas entidades. (2014, p. 33)

A criação de um Conselho Nacional de Política Cultural foi fundamental para a estruturação de especificidades para a elaboração da lei. Percebemos que o conceito de inclusão se direciona a uma questão formal, tendo como foco o desenvolvimento de instituições culturais e a ampliação do acesso às mesmas.

3.1.2.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 2 (2006-2008)

O documento 2.1, “Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso”, apresenta 6 menções a respeito da diversidade cultural. Embora tenhamos percebido outras categorias, como a própria questão da cidadania, destacamos o trecho abaixo dentro da questão da diversidade cultural:

Eixo II – Cultura é direito e cidadania

Viabilizar a criação e a manutenção de redes culturais de integração local, estadual, regional, nacional e internacional com a finalidade de facilitar o intercâmbio entre as expressões da diversidade cultural brasileira em suas diversas linguagens e modalidades e promover a pesquisa, a formação, a produção, a difusão e a distribuição de produtos culturais. Criar, implementar e fomentar programas e projetos voltados para a descentralização e interiorização das ações culturais, com ênfase na garantia do financiamento público (inclusive recursos *oriundos* das leis de *renúncia* fiscal) a partir das características e peculiaridades locais e regionais. (2006, p. 13)

No documento 2.2, “Elaboração de diretrizes gerais”, tivemos 31 menções sobre o tema e destacamos a questão do sistema nacional de cultura. A escolha se deu pela representatividade no agrupamento de dados específicos sobre cultura de forma inédita, no extenso território nacional. Mesmo tendo sido explorado no capítulo II, recorreremos aqui à citação da sua organização:

O Sistema Nacional de Cultura

Além do conjunto de resoluções aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Cultura, a proposta de diretrizes apresentada neste caderno é fruto de contribuições provenientes de diversos debates públicos promovidos pelo MinC. Iniciando com o Seminário Nacional Cultura para Todos, realizado em 2003; os relatórios das Câmaras Setoriais, constituídas em 2004, envolvendo diversos setores artísticos; e as proposições decorrentes de encontros como o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o I Fórum Nacional de TVs Públicas e o Seminário Internacional da *Diversidade Cultural*, ocorridos entre 2006 e 2007. A elaboração das diretrizes contou, também, com o apoio de universidades, intelectuais, artistas, produtores e gestores públicos e privados. Foram importantes, ainda, para a sua fundamentação os dados socioeconômicos e de gestão pública resultantes dos estudos e pesquisas

realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2008, p. 14)

Um ponto também a destacar é sobre o processo de elaboração do PNC:

A sociedade brasileira chega a um momento decisivo para a consolidação de instituições e políticas públicas dedicadas à proteção e promoção da *diversidade cultural* existente em todo o território nacional. A fase conclusiva de elaboração das diretrizes do Plano Nacional de Cultura (PNC) e sua futura aprovação pelo Congresso Nacional sintetizam a importância desse processo, que se encaminha à sedimentação das bases de formulação e execução da Política Nacional de Cultura, na perspectiva de uma década.

Trata-se do resultado de um trabalho desenvolvido pelos poderes executivo e legislativo com o apoio de universidades, intelectuais, artistas, produtores e gestores públicos e privados. As diretrizes gerais do PNC estão embasadas no diálogo constante com esses agentes e nas proposições decorrentes de encontros ocorridos entre 2006 e 2007, como o Seminário Nacional dos Direitos Autorais, o I Fórum Nacional de TVs Públicas e o Seminário Internacional de *Diversidade Cultural*. (2008, p. 14)

Teríamos outras questões importantes no documento, como o próprio histórico do PNC, mas já apresentamos no capítulo anterior e por isso não destacamos na análise do documento. Ainda assim apresentamos o processo, mesmo que no capítulo anterior tenhamos feito isso. A organização do processo no documento nos revela, mesmo que tentando falar de diversidade cultural, uma estrutura hierárquica e dependente de uma estrutura política do ponto de vista dos grupos sociais que representam a população através dos partidos políticos (associamos isso à tutela do Estado na formulação das políticas).

A afirmativa toma base pelas características da organização política no Brasil, onde as decisões e as deliberações precisam passar pela aprovação no Congresso e no Senado. Ainda assim destacamos a presença dos múltiplos setores nesse processo de formulação do PNC. Apontamos que essa presença, mesmo com a forte hierarquia nas políticas públicas, tornou-se um diferencial para contextualizar uma nova forma de conceber políticas (culturais e sociais) no país, pelo viés da participação social e diversidade cultural, permitindo maior inclusão, importante para o exercício da cidadania (ainda que estejamos em uma democracia frágil). Dessa forma, reafirmamos que foi possível encontrar e destacar mudanças ao longo do processo de constitucionalidade.

No documento 2.4, “Criação do Conselho Nacional de Política Cultural”, não se registra o termo *diversidade cultural*, entretanto, encontramos 3 menções com a

palavra diversidade. Achemos importante e destacamos em relação a temas importantes para a discussão sobre diversidade na atualidade:

O CNPC é um instrumento indispensável à afirmação dos direitos culturais no Brasil. Sua composição – que compreende os diversos colegiados setoriais – busca abranger toda a complexidade e diversidade da cultura brasileira. (2014, p. 5)

No capítulo II

§ 2º Poderão integrar o Plenário do CNPC, na condição de conselheiros convidados, sem direito a voto, um representante dos seguintes órgãos ou entidades, indicados pelos seus dirigentes máximos, e de áreas culturais escolhidos pelo Ministro de Estado da

Cultura na forma do inciso VI do § 1º. (Redação dada pelo Decreto nº 6.973, de 2009)

VIII – representante das expressões culturais LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) e demais grupos da diversidade sexual (Incluído pelo Decreto nº 8.611, de 2015). (2014, p. 27)

3.1.2.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 2 (2006-2008)

No documento 2.1 não tivemos menção para participação social. Acrescentou-se, então, o filtro *Participação da sociedade civil* e encontramos 2 menções e 21 para participação:

Sobre participação

Conferências Institucionais

De julho a novembro de 2005, centenas de municípios brasileiros realizaram suas Conferências Municipais ou reuniram-se a outros para realizar Conferências Intermunicipais, criando uma rede participativa e um processo cooperativo entre União, Estados e Municípios jamais vistos na história do movimento cultural brasileiro.

Estas conferências, além de discutir os Sistemas Municipais e Regionais de cultura, elegeram delegados e indicaram propostas para as Conferências Estaduais.

Em alguns estados e capitais foram realizadas pré-conferências para regiões ou para setores da produção cultural, contribuindo para descentralizar e desconcentrar o processo de discussão.

O MinC estima que todo este processo envolveu a participação direta de cerca de 40.000 pessoas em mais de 700 municípios em 25 estados da federação e no Distrito Federal. (2006, p. 3)

Sobre participação da sociedade civil

Eixo V – Comunicação é Cultura

Garantir a *participação da sociedade civil*, através de seus fóruns, na discussão da elaboração da lei geral de comunicação de massa assegurando a descentralização, a universalização, a democratização e o controle da

sociedade civil sobre os meios de comunicação e regule o sistema de concessão e produção de conteúdo para: a) As rádios comunitárias; b) O rádio e a TV digital; c) A telefonia móvel e a banda larga; d) O cinema, a TV e a produção audiovisual. Criar um fundo para manutenção das rádios e Tvs comunitárias. Não ao controle e sim ao fortalecimento de meios de comunicação alternativos como TVs, rádios e jornais comunitários criando uma legislação que facilite a existência e manutenção dos meios alternativos. (2006, p. 16)

Novamente percebemos conceitos que se cruzam, sobretudo diversidade cultural e participação social. Um dado importante para a questão dos direitos sociais (culturais): o entendimento de que toda diversidade se faz por uma maior participação, e que se organizam de diversas formas, sejam grupos, setores, instituições e/ou indivíduos. A questão é associada ainda com os conceitos de *cidadania*.

No documento 2.2 tivemos 12 menções e vamos destacar a que se relaciona com o conceito de políticas públicas, através da gestão pública e participativa:

Em paralelo a essa distribuição de funções, é imprescindível dotar os governos de infraestruturas e recursos humanos, legais e organizacionais qualificados que viabilizem a execução articulada de programas orçamentários, parcerias com o setor privado, e a consolidação dos espaços de *participação social* em todas as esferas administrativas. A implementação do Sistema Nacional de Cultura, portanto, demanda um marco regulatório específico, além de infraestrutura adequada e valorização dos diversos espaços participativos que se estruturam no país como elementos indispensáveis de gestão das políticas culturais. (2008, p. 54)

No documento 2.4 nenhuma citação para o termo foi encontrada. Em relação à participação, temos 2 menções (e o verbo participar aparece duas vezes). Vale salientar que grande parte do documento se trata da participação, sem, no entanto, referir-se diretamente ao termo. Veja o tópico 12: “A participação dos membros do CNPC é remunerada? A participação dos membros do CNPC é considerada prestação de serviço de relevante interesse público, não sendo remunerada.” (2014, p. 12).

3.1.3 Documentos do Item 4 (2009-2010) – Aprovação no Congresso

No item 4 da nossa análise constam os documentos de 2009-2010 - aprovação no Congresso:

Quadro 10: Documentos do Item 4 (2009-2010) – Aprovação no Congresso.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
4.1 Realização da 2ª Conferência Nacional de Cultura.	6	1	8	2
4.2 Análise do Projeto de Lei na Comissão de Educação e Cultura e na Comissão de Constituição e Justiça do Congresso. (Não disponível em pesquisa 13/06/2020).	-	-	-	-
4.3 Aprovação da Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010).	1	1	16	4

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Abaixo as análises dos documentos de acordo com cada categorização criada.

3.1.3.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 4 (2009-2010)

No documento 4.1, “Realização da 2ª Conferência Nacional de Cultura”, tivemos 6 menções e destacamos o tópico 112 do Eixo 2: Cultura, cidade e *cidadania*:

Propiciar condições plenas de funcionamento ao Ibram de modo a garantir com sua atuação, que os museus brasileiros sejam consolidados como territórios de salvaguarda e difusão de valores democráticos e de *cidadania*, colocadas a serviço da sociedade com o objetivo de propiciar o fortalecimento e a manifestação das identidades, a percepção crítica e reflexiva da realidade, a produção de conhecimento, a promoção da dignidade humana e oportunidades de lazer. (2009, p. 2)

No documento 4.3, “Aprovação da Lei do PNC (Lei nº 12.343/2010)”, tivemos apenas uma menção no tópico 2.3.1:

Promover ações de educação para o patrimônio, voltadas para a compreensão e o significado do patrimônio e da memória coletiva, em suas diversas manifestações como fundamento da *cidadania*, da identidade e da diversidade cultural. (2010, p. 18)

Vale lembrar que o contexto histórico é o de encerramento do governo Lula, além de estar inserido em um processo mais longo de discussão nos setores sociais. Os conceitos já estavam formalizados.

3.1.3.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 4 (2009-2010)

Podemos perceber que esse ponto de inclusão social é tratado como um apêndice para o fortalecimento da relação entre políticas culturais e o aparato estatal.

No documento 4.1 tivemos apenas uma menção:

Arquivo

Ampliar a participação dos arquivos públicos e privados no planejamento, execução e avaliação de políticas voltadas para o fortalecimento da ação do Estado e de inclusão social no campo da cultura. (2009, p. 16)

No documento, 4.3 tivemos apenas uma menção no tópico 2.4.2:

Priorizar ações integradas de reabilitação de áreas urbanas centrais, aliando preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano com inclusão social, fortalecendo instâncias locais de planejamento e gestão. (2010, p. 19)

Novamente a relação direta entre inclusão e patrimônio público. Entendemos a relação tratada por Eagleton (2005, p. 18), quando aponta que as relações de interesses políticos geralmente governam as culturais. A princípio, podemos discutir a ideia de patrimonialismo e a possibilidade de inserir gestões direcionadas a partir de interesses políticos de acordo com a forma de constitucionalidade e do tipo de Instituição.

3.1.3.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 4 (2009-2010)

No documento, 4.1 tivemos 8 menções e destacamos os seguintes tópicos:

Eixo 1: Produção Simbólica e *Diversidade Cultural*

1 - Implementar políticas de intercâmbio em nível regional, nacional e internacional entre os segmentos artísticos e culturais englobando das manifestações populares tradicionais às contemporâneas que contemplem a

realização de mostras, feiras, festivais, oficinas, fóruns, intervenções urbanas, dentre outras ações, estabelecendo um calendário anual que interligue todas as regiões brasileiras, com ampla divulgação, priorizando os grupos mais vulneráveis às dinâmicas excludentes da globalização, com o objetivo de valorizar a *diversidade cultural*. (2009, p. 1)

18 - Implementar a Convenção da *Diversidade Cultural* por meio de ações sócio-educativas nas diversas linguagens culturais (literatura, dança, teatro, memória e outras), e as linguagens específicas próprias dos povos e culturas tradicionais, conforme o decreto federal 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 dirigidas a públicos específicos: crianças, jovens, adultos, melhor idade. (2009, p. 1)

No documento 4.3 encontramos 16 menções e vamos destacar algumas:

Capítulo II – *Diversidade cultural*;

Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Cultura:

I - Reconhecer e valorizar a *diversidade cultural*, étnica e regional brasileira (...). (2010, p. 1)

Capítulo II – Das Atribuições do Poder Público

Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

IV - Proteger e promover a *diversidade cultural*, a criação artística e suas manifestações e as expressões culturais, individuais ou coletivas, de todos os grupos étnicos e suas derivações sociais (...). (2010, p. 3)

O Plano ressalta o papel regulador, indutor e fomentador do Estado, afirmando sua missão de valorizar, reconhecer, promover e preservar a *diversidade cultural* existente no Brasil. (2010, p. 7)

Capítulo II – Da Diversidade

Reconhecer e Valorizar a Diversidade

Proteger e Promover as Artes e Expressões Culturais

A *diversidade cultural* no Brasil se atualiza – de maneira criativa e ininterrupta – por meio da expressão de seus artistas e de suas múltiplas identidades, a partir da preservação de sua memória, da reflexão e da crítica. As políticas públicas de cultura devem adotar medidas, programas e ações para reconhecer, valorizar, proteger e promover essa diversidade. Esse planejamento oferece uma oportunidade histórica para a adequação da legislação e da institucionalidade da cultura brasileira de modo a atender à Convenção da *Diversidade Cultural* da Unesco, firmando a diversidade no centro das políticas de Estado e como elo de articulação entre segmentos populacionais e comunidades nacionais e internacionais. (2010, p. 16)

2.3.1 Promover ações de educação para o patrimônio, voltadas para a compreensão e o significado do patrimônio e da memória coletiva, em suas diversas manifestações como fundamento da cidadania, da identidade e da *diversidade cultural*. (2010, p. 18)

É possível perceber que a Lei em si trata o termo diversidade cultural de forma ampla e organizada em tópicos específicos, o que nos leva a considerar o termo como central para as políticas culturais a partir do Plano Nacional de Cultura. Cabe, entretanto, nas análises, buscar entender até que ponto a lei vem sendo desenvolvida.

E para isso estamos organizando o material na tese em política social, confrontando teorias sociais com documentos do PNC.

3.1.3.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 4 (2009-2010)

No documento 4.1 tivemos 2 menções e destacamos o seguinte:

Audiovisual

Criar, fortalecer e articular uma rede de instituições públicas (universidades, film commissions, museus de imagem e som, sistemas estaduais e municipais de fomento e instâncias de *participação social*, entre outras), para atuar em parceria com os órgãos gestores da política nacional do audiovisual, que, integrada ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e ao Sistema Nacional de Cultura – mobilizando a sociedade e o Congresso Nacional para a aprovação da PEC 150/2003, do PL do SNC e do Plano Nacional de Cultura: (a) formulem e façam a gestão de políticas indutivas ao desenvolvimento do audiovisual brasileiro em suas potencialidades e em todas as regiões do país; (b) estimulem a implantação e desenvolvimento de APL's como estratégia de fortalecimento dos diversos agentes da cadeia produtiva do audiovisual, buscando o desenvolvimento e sustentabilidade dos diferentes elos da cadeia produtiva, como a formação, produção, distribuição e difusão, exibição e memória; (c) envolvam os setores público, privado e terceiro setor, na garantia de amplo acesso à informação e fruição aos bens e serviços audiovisuais, promovendo estudos que busquem a viabilização da contabilidade do público do circuito não comercial de exibição; (d) Implementar programa nacional de formação para o audiovisual, que garanta a criação de cursos Livres, Básicos (Pontos de Cultura e de Mídias Livres e Associações Comunitárias), Técnicos (NPD's, Sistemas S, CANNE, CTAv e Escolas Técnicas) e Cursos Superiores em audiovisual, em todos os Estados brasileiros e no Distrito Federal, bem como a qualificação dos profissionais de ensino, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/96. Essas ações deverão ser implementadas em parceria com instituições públicas, privadas e mistas, atualizando e provendo os recursos necessários para a formação nos diversos elos da cadeia produtiva, e a preservação, a pesquisa, memória e a formação de público; adotando as pluralidades de mídias e suportes, em todas as plataformas de softwares existentes, universalizando o acesso à diversidade cultural brasileira. (2009, p. 15)

No documento 4.3 temos 4 menções e resolvemos destacar todas, uma vez que elas apresentam uma importante questão colocada no capítulo anterior, que foi o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura - SNC, além de apresentar um capítulo para o tema específico sobre Participação social:

O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC orientarão a instituição de marcos legais e instâncias de *participação social*, o desenvolvimento de processos de avaliação pública, a adoção de

mecanismos de regulação e indução do mercado e da economia da cultura, assim como a territorialização e a nacionalização das políticas culturais. (2010, p. 7)

1.10.1 Construir um sistema de gestão compartilhada e em rede para as políticas de cultura intersetoriais de modo a ampliar a *participação social* no monitoramento, avaliação e revisão de programas, projetos e ações. (2010, p. 14)

Capítulo V – Da *Participação Social*
 Estimular a Organização de Instâncias Consultivas
 Construir mecanismos de participação da Sociedade Civil
 Ampliar o diálogo com os Agentes Culturais e Criadores. (2010, p. 31)

5.1 Aprimorar mecanismos de *participação social* no processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de cultura. (2010, p. 32)

3.1.4 Documentos do Item 5 (2011-2012) – Metas, monitoramentos e SNIIC

No Item 5 da nossa análise constam os documentos de 2011-2012 - metas, monitoramento e SNIIC:

Quadro 11: Documentos do Item 5 (2011-2012) – Metas, monitoramentos e SNIIC.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
5.1 Formulação das metas do PNC.	12	3	17	6
5.2 Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).	0	0	1	0
5.3 Início do monitoramento das metas.	14	6	44	20

Fonte: MinC (2012). Elaboração própria, 2021.

Abaixo as análises dos documentos de acordo com cada categorização criada.

3.1.4.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 5 (2011-2012)

No documento 5.1, “Formulação das metas do PNC”, encontramos 12 menções e destacamos:

O fomento público e os incentivos fiscais a projetos culturais estimulam a produção artística no país. No entanto, esses recursos e investimentos ainda estão concentrados em algumas cidades e regiões. A revisão da Lei Federal de Incentivo à Cultura, o fortalecimento do Fundo Nacional de Cultura e a constituição do Sistema Nacional de Cultura possibilitarão maior abrangência, regionalização e capilaridade entre regiões e territórios de *cidadania*, dos projetos financiados com recursos públicos, tendo em vista também a contrapartida dos entes federados. (2011, p. 57)

A acessibilidade é uma das questões centrais para a qualidade de vida e o pleno exercício da *cidadania* pelas pessoas com deficiência. Com efeito, as dificuldades de locomoção nas vias públicas e de acesso aos transportes públicos, além de inúmeros constrangimentos, frequentemente inviabilizam o exercício por essas pessoas dos direitos à educação, saúde, cultura e ao trabalho. (2011, p. 62)

Nos documentos aqui elencados é possível perceber a relação direta da cultura com mecanismos dos sistemas econômicos. Cria-se a percepção de que a cultura é um mecanismo de articulação política, ainda que detenha questões de direitos estabelecidos.

No documento 5.3, “Início do monitoramento das metas”, encontramos 14 menções e destacamos:

A acessibilidade é uma das questões centrais para a qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania das pessoas com deficiência. As instituições culturais no país precisam obedecer às leis existentes a esse respeito. Ou seja, têm de eliminar as barreiras ao acesso físico das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. O acesso dessas pessoas aos espaços culturais, seus acervos e atividades deve ser viabilizado de duas maneiras: adaptar o espaço físico para essas pessoas; e oferecer bens e atividades culturais em formatos acessíveis. (2012, p. 84)

Percebemos a ligação de cidadania com inclusão social. É importante evidenciar essas ligações ao longo dos documentos, como forma de comprovação das nossas argumentações em relação ao ineditismo do PNC em relação dos direitos sociais e de cidadania.

3.1.4.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 5 (2011-2012)

No documento 5.1 temos 3 menções e destacamos:

A economia criativa é um setor estratégico e dinâmico, tanto do ponto de vista econômico quanto social. Suas diversas atividades geram trabalho, emprego, renda e são capazes de propiciar oportunidades de inclusão social. (2011, p. 29)

Os saberes e fazeres artísticos e culturais são, por excelência, múltiplos e amplos e encontram mais dificuldade de reconhecimento pelas instâncias formais de educação e trabalho. Nesse sentido, a certificação profissional é um importante recurso que, ao reconhecer a competência do conhecimento adquirido fora das escolas, pode, ao mesmo tempo, organizar o mercado de trabalho, promover a produtividade e ser um mecanismo de inclusão social e profissional. (2011, p. 45)

No documento 5.3 temos 6 menções e destacamos o ponto 2.4.1:

Priorizar ações integradas de reabilitação de áreas urbanas centrais, aliando preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano com inclusão social, fortalecendo instâncias locais de planejamento e gestão. (2012, p. 184)

3.1.4.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 5 (2011-2012)

No documento 5.1 encontramos 17 menções e destacamos sobre o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC):

O SNIIC está fundamentado no modelo open data (dados abertos), que utiliza todas as potencialidades da participação direta da sociedade civil, por meio de interfaces típicas das mídias sociais. A característica principal será disponibilizar uma plataforma de consulta, produção de dados, acompanhamento de ações e interação entre os diversos atores, fomentando a produção cultural. Vai difundir documentos, acervos iconográficos, sonoros e audiovisuais, inventários, obras de autores brasileiros que estejam em domínio público ou licenciados e ações de promoção da diversidade cultural e de formação e comunicação para a cultura.

Pelo SNIIC serão integrados os cadastros nacionais, como o Sistema Brasileiro de Museus (SBM), Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC), Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP). O sistema também deve articular e divulgar questões relativas ao patrimônio material e imaterial, arqueologia, espaços culturais e núcleos de produção cultural. (2011, p. 17)

Percebemos a questão do SNIIC como importante instrumento para o desenvolvimento de dados sobre cultura que geraram formulações de políticas públicas e formas de distribuição de financiamento para elas.

A formação dos professores deverá dar ênfase aos conteúdos de cultura, linguagens artísticas e patrimônio cultural. Em relação à cultura, deverão ser incluídos também os temas relacionados aos saberes e vivências das expressões culturais populares tradicionais locais e nacionais, proporcionando a valorização da diversidade cultural brasileira no âmbito escolar. O conteúdo de patrimônio cultural deve ser entendido em suas múltiplas abordagens (material, imaterial, artístico, histórico, antropológico ou ambiental) e, para a formação dos professores, deverão ser aproveitados os recursos dos bens culturais e instituições culturais (museus, memoriais, arquivos, etc.) à sua disposição. (2011, p. 38)

No campo da educação, temos algumas leis que ancoram o campo da cultura como elemento formativo, como a Lei 13.006⁶⁸, “A exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, 2 (duas) horas mensais”. Ainda, no documento, encontramos que:

O estímulo à produção independente é fundamental para dinamizar a economia do audiovisual brasileiro e ampliar o acesso da população à diversidade cultural presente no território nacional. (2011, p. 84)

O artigo 221 da Constituição prevê que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atendam, entre outros princípios, ao da promoção da cultura nacional e regional e ao estímulo à produção independente que divulgue a diversidade cultural. (2011, p. 84)

No documento 5.2, “Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)”, encontramos uma menção:

No contexto internacional, diversos países possuem ou estão implantando sistemas integrados de informações culturais, como por exemplo, França, México. Na América do Sul destacam-se: Argentina, Chile, Venezuela e Uruguai, uma vez que estão em plena força-tarefa para o desenvolvimento de seus respectivos sistemas. Nesse ponto, cabe ressaltar o incentivo político do Bloco MERCOSUL, que prevê, além da integração econômica entre os países membros: o fortalecimento da diversidade cultural; a divulgação da riqueza cultural como música, literatura, cinema, patrimônio; e a ampliação do comércio internacional dos bens culturais produzidos na América do Sul. (2009, p. 4)

No documento 5.3, “Início do monitoramento das metas”, temos 44 menções e destacamos:

⁶⁸<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13006.htm#:~:text=26%20da%20Lei%20n%C2%BA%209.394,nas%20escolas%20de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica>.

Referente a meta 27, 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema, aumentar a venda de ingressos de filmes brasileiros. (2012, p. 80)

O que é preciso para alcançar esta meta?

É preciso investir em programas de fomento à produção, difusão e distribuição de um cinema que represente a diversidade cultural do Brasil. Dessa maneira, todos os cidadãos podem sentir-se representados e tenderão a frequentar mais as salas de cinema. Ao mesmo tempo, é preciso estimular o aumento do número de salas de exibição no país. (2012, p. 81)

A diversidade cultural brasileira pode e deve estar mais presente na programação televisiva. Para isso, é importante estimular tanto a produção como a circulação de obras independentes. Esse estímulo contribui para dinamizar a economia do audiovisual brasileiro e ampliar o acesso da população à diversidade cultural do país. (2012, p. 118)

Em relação à meta 44:

Participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão, na seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta; 20% nos canais da TV por assinatura. Aumentar a exibição de produções audiovisuais independentes nacionais nos canais de TV aberta e por assinatura. (2012, p. 118)

A respeito do tópico sobre o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, buscamos indicadores relacionados ao audiovisual, como um recorte possível para análise – ou seja, possibilidade de pesquisa por setor (ainda que se pretenda uma conversão entre as linguagens). Seria inviável destacar cada setor de acordo com as categorias criadas.

3.1.4.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 5 (2011-2012)

No documento 5.1 temos 6 menções:

Meta 48) Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país. (2011, p. 14)

Meta 49) Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). (2011, p. 14)

No documento 5.3 encontramos 20 metas e destacamos sobre a plataforma de governança colaborativa que foi:

(...) implementada como instrumento de participação social com 100 mil usuários cadastrados, observada a distribuição da população nas macrorregiões do país.

A plataforma de governança colaborativa é um site no qual o cidadão pode participar do processo de elaboração e execução das políticas culturais, dialogar com o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) e acompanhar as metas do Plano Nacional de Cultura (PNC).

A plataforma é mais um meio de o Ministério da Cultura (MinC) ouvir e articular as demandas dos cidadãos e dos governos municipais, estaduais e Federal sobre as políticas culturais.

Ter uma plataforma na internet que permita o acompanhamento das políticas culturais por parte de, no mínimo, 100 mil usuários de diferentes regiões do país. (2012, p. 126)

Percebemos que a existência das plataformas em si não se configura em uma ampla participação, ainda mais pensando na interiorização, onde a informação no cotidiano não se ancora da internet⁶⁹.

3.1.5 Documentos do Item 13 (2013-2014) – Planos territoriais, setoriais e revisão do PNC

No item 13 da análise, temos a documentação de 2013-2014 - Planos territoriais, setoriais e revisão do PNC:

⁶⁹ Ressaltamos que a partir da Covid-19 alguns dados podem ser trabalhados a respeito da melhoria ou não da internet e no alargamento da desigualdade, ou se tivemos possibilidades de crescimento e melhorias – não tivemos tempo para mensurar uma análise a respeito.

Quadro 12: Documentos do Item 13 (2013-2014) - Planos territoriais, setoriais e revisão do PNC.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
13.1 Acompanhamento dos planos municipais e estaduais de cultura. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021).	-	-	-	-
13.2 Adequação e elaboração de planos setoriais de cultura.	3	1	6	9
13.3 Monitoramento das metas do PNC.	-	-	-	-
13.4 Realização da 3ª Conferência Nacional de Cultura.	11	1	16	4
13.5 Revisão do PNC. (Não disponível em pesquisa 23/05/2021).	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, 2021.

3.1.5.1 a) Cidadania, em uma discussão sobre reconhecimento e redistribuição - Item 13 (2013-2014)

Novamente precisamos fazer uma escolha por setor, diante da demanda de documentos que teríamos, e por não se tratar do objeto específico da tese, optamos por seguir com a linha do audiovisual.

O documento 13.2, “Planos setoriais de cultura (Plano Setorial de Artes Visuais)”, apresenta 3 menções:

1. Problema: Carência de capacitação, especialização e atualização para o corpo docente no País dedicado ao ensino das artes, bem como pedagogia aplicada às áreas específicas.

Diretriz geral (DIR): Atualização de professores para o ensino médio e fundamental para artes visuais, tendo em vista as especializações na área.

META: Ampliação da oferta de cursos de formação superior (licenciatura e bacharelado)

META: Contratação de docentes com graduação nas licenciaturas plenas em Artes Visuais, para ministrar disciplinas específicas e/ou desenvolver projetos específicos nas escolas regulares de ensino.

META: Previsão de ampliação orçamentária da Rede Nacional de Artes Visuais, como instrumento urgente de implantação imediata para o programa para o ensino fundamental e médio.

LA: Criação de cursos de aperfeiçoamento e atualização para docentes de, no mínimo de 180h;

LA: Inclusão da disciplina “educação patrimonial” nos ensinos fundamental e médio de forma a integrar a comunidade conseguindo apoio para as revitalizações previstas por ações governamentais. (2011, pp. 24-25)

No documento 13.4, “Realização da 3ª Conferência Nacional de Cultura”, temos 11 menções e separamos:

3ª) Comunicação e Cultura

Proposta 2.30: Aprovar o Marco Regulatório das Comunicações no Brasil, o Marco Civil da Internet (garantindo a neutralidade da rede como regra), a Lei da Mídia Democrática, e modificar a Lei 9.612/98, garantindo o respeito aos Direitos Humanos, à diversidade e à participação social nos processos de revisão desses Marcos Regulatórios, considerando o disposto no Estatuto da Igualdade Racial, com regulamentação imediata dos artigos relativos à comunicação aprovados na Constituição de 1988. Incluir mais canais de rádio e TVs públicas, comunitárias, educativas, universitárias, culturais e de *cidadania*, no espectro eletromagnético e digital do Brasil, disponibilizando recursos públicos para viabilizar a sustentabilidade dessas emissoras, assim como para aquisição e renovação de infraestrutura tecnológica. No caso das rádios comunitárias, promover o aumento de seu alcance, potência, altura de antena e canais, e que seja disponibilizado recursos públicos para viabilizar a sustentabilidade dessas emissoras. Ampliar o diálogo e protagonismo do Ministério da Cultura dentro deste processo decisório. (2014, p. 56)⁷⁰

2ª) Lei Cultura Viva

Proposta 3.21. Garantir a aprovação, sanção e regulamentação da Lei Cultura Viva, PLC 70/2013 que institucionaliza a política nacional de cultura, educação e *cidadania* - Cultura Viva, efetivando sua implantação com a garantia de no mínimo um ponto de cultura em cada município, possibilitando a criação de consórcios culturais intermunicipais, consolidando uma política cultural de base comunitária para fortalecer e ampliar o Programa Cultura Viva; e investir, por meio de fundo mantenedor específico para o Programa Cultura Viva, na criação de novos pontos e pontões de cultura e no fortalecimento, revitalização e consolidação dos já existentes, com atenção aos pontos indígenas, quilombolas, aos grupos de culturas tradicionais, populares, comunitários, urbanos e rurais, garantindo o cumprimento das leis de acessibilidade e considerando as seguintes necessidades:

- a) alterar o processo de financiamento e prestação de contas, através do cadastro nacional dos pontos de cultura, por meio de resultados e tabela de preços regionalizada, criando mecanismos de monitoramento e fiscalização com a participação da sociedade civil organizada e população em geral;
- b) extinguir a modalidade de convênio, simplificando os mecanismos de repasse de recursos, priorizando prêmios, bolsas e outras maneiras de financiamento e fomento;
- c) propiciar e consolidar o desenvolvimento profissional de artistas e produtores de cultura com capacitação e formação continuada;
- d) regionalização e municipalização dos programas;
- e) ampliação dos investimentos compartilhados entre o Governo Federal, Estados e Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura e fortalecimentos das fontes de financiamento por meio de uso de recursos dos fundos de cultura, mecanismos de incentivo e renúncia fiscal, vale-cultura, bem como recursos de outras políticas e fundos públicos;

⁷⁰ Sobre o tema, encontramos apenas uma medida provisória de 2001: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art19>.

- f) atenção a todas as linguagens artísticas e manifestações culturais, grupos e coletivos da diversidade cultural;
- g) integração de iniciativas como pontos de leitura, pontos de memória, museus comunitários, ecomuseus dentre outros. (2014, p. 60)⁷¹

3.1.5.2 b) Inclusão social, quais setores sociais, outrora excluídos, que figuram nos documentos analisados - Item 13 (2013-2014)

No documento 13.2 encontramos uma menção:

Após a análise pelas comissões, e sempre que existiam projetos que tratavam ou propiciavam a discussão da *inclusão social*, de ações afirmativas e que combatiam o preconceito social, de gênero, de etnia, de orientação sexual etc., as comissões eram priorizadas para a recomendação às empresas parceiras do Programa Conta Cultura. (2011, p. 46)

Avançou-se em pautas identitárias e na forma de seleção de produtos/obras através dos editais de fomento pelo país. Mas, apenas em 2018 que se anunciou cotas de gênero, por exemplo, pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE)⁷²

No documento 13.4 temos uma menção:

Ainda como norte, tiramos incluir o máximo de pessoas para usufruir de cultura. E trabalhamos para criar possibilidades de acesso a recursos para os que têm menos, visando que também produzam cultura (editais para produtores e criadores negros, para os ciganos, para a Amazônia, prêmio cultura indígena, a ação do Brasil para o Tratado de Marrakesh). Em resumo, *inclusão social* na cultura. (2013, p. 8)

3.1.5.3 c) Diversidade cultural e quais são os novos elementos de reconhecimento propostos pelo Plano - Item 13 (2013-2014)

No documento 13.2 encontramos 6 menções e selecionamos as seguintes:

Era essa a situação da cultura, uma falta de relação com o conjunto da sociedade. O Ministério era feito para poucos, que tinha alguns setores da cultura como foco da relação e, dentro desses setores, relacionavam-se com uma pequena parcela de artistas e produtores que alcançavam os recursos do Ministério. Ou seja, o Ministério não tinha como foco nem o conjunto da vida cultural brasileira e nem o conjunto da sociedade brasileira. E esse é um

⁷¹Transformou-se em Política Nacional de Cultura Viva: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113018.htm>.

⁷²<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2018-03/ancine-anuncia-cotas-de-genero-e-raca-em-edital-para-producao-de-filmes>>.

ponto e uma mudança geral de paradigma que torna possível que a gente fale de política pública, que nos guiou nesses sete anos. O Ministério da Cultura tem que dialogar e construir políticas para um conjunto, para todos os setores da vida cultural do país, sem ignorar nenhum desses setores, sem excluir nenhuma das suas tendências, sejam elas de tradição ou de inovação, sejam elas de que parte do território for. Um Ministério de fato à altura da nossa complexidade e da nossa *diversidade cultural*. Ao mesmo tempo, esse Ministério não poderia estar focado só naqueles que produzem e fazem cultura, sob pena de não compreender a sua grande missão, o seu grande papel no arcabouço das instituições públicas do Brasil, que é dar conta dos direitos culturais dos brasileiros e das brasileiras. E isso não é uma coisa que a sociedade brasileira tenha consensualizado na sua história recente, não é algo que as famílias políticas do país tenham trazido para o seu corpo de prioridades, é algo que, de fato, é preciso afirmar dia-a-dia para que se sedimente como um tema prioritário e estratégico do Brasil no século XXI. (2011, p. 58)

No documento 13.4 temos 16 menções e separamos:

Eixo 2 – Produção Simbólica e Diversidade Cultural

Proposta 1.24: Sistema de Financiamento Público: critérios de distribuição de recursos. Fortalecer e operacionalizar os sistemas de financiamento público garantindo:

- a) editais para projetos culturais com requisitos pré-estabelecidos, critérios de pontuação e valores aprovados pelos conselhos de cultura observando-se IDH e SNIIC, com desoneração fiscal do contemplado no edital;
- b) critérios de prioridade para atividades que gerem fortalecimento da diversidade cultural;
- c) priorização de recursos e linhas especiais para povos e comunidades tradicionais, culturas de matriz africana e indígenas, e para culturas populares;
- d) ações de promoção do desenvolvimento cultural em todo o território nacional;
- e) criação, implementação e/ou modernização de centros culturais, secretarias, CEUs, bibliotecas, arquivos, museus, e aquisição de equipamentos e mobiliários, restauro e revitalização;
- f) critério de prioridade para setores culturais ligados à economia criativa e Arranjos Produtivos Locais;
- g) fomento e financiamento a projetos de acessibilidade cultural, de grupos, organizações e/ou artistas com deficiência;
- h) critérios de territorialidade regional na distribuição de recursos. (2013, p. 54)

Proposta 3.36. Cultura e Educação.

Firmar parcerias e convênios com o Ministério da Educação, universidades públicas e privadas visando: a) o aumento do número de vagas e a melhoria da qualidade de cursos técnicos, graduação e pós-graduação e mestrado nas áreas de artes (música, teatro, dança e artes visuais), cultura e gestão cultural, divulgando a existência destes e potencializando o acesso dos estudantes a esses cursos nos estabelecimentos de ensino fundamental, médio e superior, de forma continuada, visando a inserção, nos currículos da educação básica e superior, das disciplinas “Educação Patrimonial” e “História da Diversidade Cultural do País” na perspectiva de contar com a parceria dos mestres de saberes populares e tradicionais; b) garantir aos fazedores culturais bolsas de estudo em artes e ofícios e em cursos de

extensão e aperfeiçoamento nas universidades públicas do Brasil e do exterior. (2013, p. 63)

Para dar início ao planejamento desse evento, a III CNC promoveu uma oficina organizada pela Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC/MinC), com participação da Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República e comandada pela pedagoga Marisa Greeb - referência em psicodrama no Brasil - com apoio pedagógico de Paloma Klisys. Foi um exercício de sociopsicodrama, técnica que estimula a reação em grupo. (2013, p. 68)

3.1.5.4 d) Participação social e em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional - Item 13 (2013-2014)

No documento 13.2 encontramos 9 menções e selecionamos as seguintes:

A inovação dos Colegiados Setoriais

A retomada das atividades dos espaços de *participação social* setoriais do Ministério da Cultura, em 2009, foi marcada pela efetivação do compromisso assumido, pela coordenação geral do Conselho Nacional de Política Cultural, de que a parceria entre MinC e sociedade civil seria fundamental na construção de políticas públicas para a cultura. A valorização da interlocução se materializou com a incorporação da *participação social* em processos vitais do MinC, como o estabelecimento de diretrizes para o Plano Nacional de Cultura (PNC) e em seus documentos complementares, que são os Planos Setoriais para as linguagens artísticas. O esforço de dar centralidade à *participação social* visou, antes de mais nada, democratizar o Estado brasileiro, criando uma nova institucionalidade que incorpora os preceitos democratizantes no dia a dia de trabalho do Poder Público. (2011, p. 49)

Sobre o tema podemos destacar a meta 14⁷³ do Plano, que faz essa interlocução entre políticas culturais e políticas educacionais. Além disso:

É importante evidenciar que a instalação do CNPC, em dezembro de 2007, consolidou a transição do modelo das Câmaras, estruturas relacionadas aos aspectos econômicos das artes e focadas no aprimoramento das cadeias produtivas das linguagens, para os Colegiados, voltados para o desenvolvimento de políticas públicas mais amplas para cada setor. Esta mudança de paradigma garantiu à participação social da cultura abarcar um conjunto de novas tarefas, mais abrangentes, e possibilitou que uma gama maior de temas fossem discutidos e deliberados em seu plenário. A busca contínua da pactuação entre a ação do Estado e da sociedade cultural rendeu bons frutos, e pode ser vista em cada um dos documentos aqui compilados. Os grandes exemplos deste esforço conjunto são, sem dúvida, as propostas de Planos Setoriais para o teatro, dança, circo, música, artes visuais, moda, cultura popular e cultura indígena. (2011, p. 49)

⁷³ <<http://pnc.cultura.gov.br/category/metasp/14/>>.

No documento 13.4 temos 4 menções e separamos:

3ª) Comunicação e Cultura

Proposta 2.30: Aprovar o Marco Regulatório das Comunicações no Brasil, o Marco Civil da Internet (garantindo a neutralidade da rede como regra), a Lei da Mídia Democrática, e modificar a Lei 9.612/98, garantindo o respeito aos Direitos Humanos, à diversidade e à participação social nos processos de revisão desses Marcos Regulatórios, considerando o disposto no Estatuto da Igualdade Racial, com regulamentação imediata dos artigos relativos à comunicação aprovados na Constituição de 1988. Incluir mais canais de rádio e TVs públicas, comunitárias, educativas, universitárias, culturais e de *cidadania*, no espectro eletromagnético e digital do Brasil, disponibilizando recursos públicos para viabilizar a sustentabilidade dessas emissoras, assim como para aquisição e renovação de infraestrutura tecnológica. No caso das rádios comunitárias, promover o aumento de seu alcance, potência, altura de antena e canais, e que seja disponibilizado recursos públicos para viabilizar a sustentabilidade dessas emissoras. Ampliar o diálogo e protagonismo do Ministério da Cultura dentro deste processo decisório. (2013, p. 56)

No tópico conseguimos apresentar as questões tratadas nos primeiros dois capítulos da tese, evidenciando a mudança de ocorrência da discussão de questões sociais em políticas culturais, tendo como caminho uma categorização elaborada para análise documental. No entanto, é importante acompanhar nossa argumentação, de que as categorias citadas servem como mecanismos conceituais para formulação do PNC.

No próximo tópico, vamos selecionar algumas metas que dialogaram diretamente com as categorias colocadas no estudo. A pretensão, portanto, é confrontar os conceitos que abordamos na tese em interlocução com os dados gerados pelos documentos oficiais que monitoram a política investigada. Dessa forma, consideramos que as categorias de análise, *cidadania*, *inclusão social*, *diversidade cultural e participação social* estão localizadas nos documentos e ajudaram a entender a relação que buscamos desde o começo da pesquisa: a mudança de concepção de políticas culturais em articulação com políticas sociais.

3.2 Balanço geral das metas destacadas do PNC (2013-2018)

Chegamos ao item 14, com os documentos de 2014-2018 - monitoramento e novo PNC (que não foi elaborado). Das etapas previstas para analisar o tópico, trabalhamos aqui a análise de algumas metas e o monitoramento geral do Plano

Nacional de Cultura (PNC) com os relatórios do MinC (2013-2018)⁷⁴. Pontuamos que a 4ª Conferência Nacional de Cultura não aconteceu, nem a revisão do PNC e, conseqüentemente, não tivemos o desenvolvimento de um novo PNC.

Abaixo a lista de documentos e menções de acordo com a categorização criada (até 2018):

Quadro 13: Documentos do item 14: Monitoramento e novo PNC.

DOCUMENTO	CIDADANIA	INCLUSÃO SOCIAL	DIVERSIDADE CULTURAL	PARTICIPAÇÃO SOCIAL
14.1 Finalização do processo de revisão do PNC e publicação das alterações.	-	-	-	-
14.2 Elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) com base nas metas do PNC revisado.	-	-	-	-
14.3 Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC) organizado pela UFBA (e os Relatórios do Minc - objeto central do tópico)	12	2	41	57
14.3.1 Relatório 2013	9	1	19	20
14.3.2 Relatório 2014	8	1	31	25
14.3.3 Relatório 2015	12	1	33	29
14.3.3 Relatório 2016	24	0	47	25
14.3.4 Relatório 2017	18	1	41	33
14.3.5 Relatório 2018	22	0*(1)	41	33
14.4 Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura. (Não realizada)	-	-	-	-
14.5 Elaboração de novo PNC. (em 2020 o PNC foi prorrogado por mais 2 anos)	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria, 2021.

⁷⁴ Decidimos condensar todos os relatórios do MinC neste tópico, incluindo o primeiro relatório (2013), para termos maior facilidade nas análises e entendimento do leitor.

No tópico anterior, destacamos a documentação a partir da categorização criada de acordo com estudos sobre direitos sociais (e culturais), cidadania e política social – tendo como objeto a análise do Plano Nacional de Cultura (PNC). Agora, para finalização, após análise documental do PNC, vamos destacar, por fim, dentro das 53 metas previstas no Plano, o balanço geral do monitoramento das seguintes: 3, 6, 16, 23, 47, 49.

A META 3 é: *Cartografia da diversidade das expressões culturais realizada em todo o território brasileiro; produzir um mapa das expressões culturais e linguagens artísticas de todo o Brasil.*

Na construção dos dados temos um mapa que pretende apresentar a diversidade cultural do Brasil. Conforme apontamos ao longo da tese, essa complexidade é um trabalho que necessita de monitoramento. E são esses dados que mostraremos nas tabelas selecionadas. Salienta-se que os estudos tiveram base em pesquisas na área e articulação com múltiplos setores. Esse é um dos aspectos que fundamenta a categoria Participação social na análise.

Durante a avaliação do material gerado na cartografia da diversidade cultural brasileira, o estudo apontou para especificidades, questões regionais, e aspectos do próprio patrimônio artístico (material e imaterial). Neste sentido, a construção do mapeamento achou por levar em consideração todas as expressões artísticas (teatro, dança, circo, artes visuais, música, entre outras).

Além disso, questões étnico-raciais são foco da diversidade, abarcando, ainda, grupos específicos como povos indígenas; ciganos; culturas populares; imigrantes; lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs); mulheres; pessoas com deficiência ou transtornos psíquicos; mestres de saberes e fazeres tradicionais; crianças, jovens e idosos. Pontuamos que o levantamento cartográfico foi sendo atualizado no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), fundamental para as conclusões da tese.

Todas as metas estão sendo medidas por meio digital e têm uma face colaborativa e interativa. De acordo com os dados apresentados, a meta foi concluída, e em 2018 5.434 municípios já tinham informações no SNIIC, – ainda que sejam os dados de 2017, e a dificuldade de aplicar a definição de “diversidade cultural”, utilizada pela Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, Unesco – 2005, na extração dos dados dos Mapas da Cultura do Sistema

Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). Isso se deve ao fato do que viemos apresentando ao longo da tese, que é a ampla definição e a delimitação dos campos. Dessa forma, a solução foi aferir a “*cartografia da diversidade das expressões culturais em todo o território brasileiro*”.

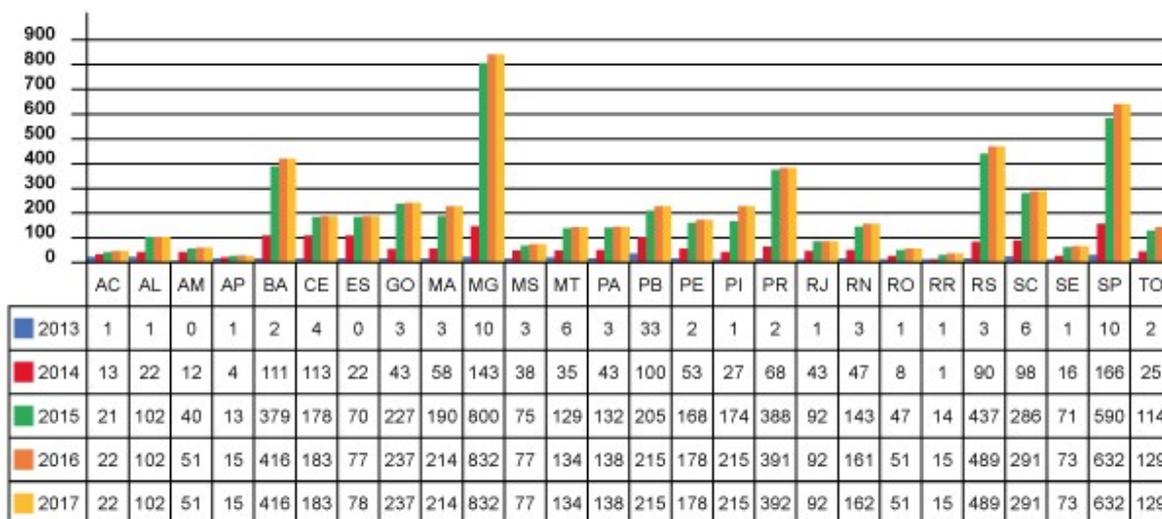
Quadro 14: Quantidade de municípios do Brasil que apresentam Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

INDICADOR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PONTO DA META 2020
Quantidade de municípios com informações no SNIIC	104	1.400	5.086	5.431	5.434	5.434	3.896

**Projeção de escalonamento ao longo do ano.*

Fonte: Mapas Culturais/Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).
Data de atualização: 31/12/2017. Elaboração própria, 2021.

Gráfico 4: Evolução da quantidade de municípios, por UF, com dados no SNIIC.



Obs: O DF não foi considerado na tabela por não possuir municípios.

Fonte: MINC, 2018, p. 72. Elaboração própria, 2021.

A META 6 é: *50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), atendidos por ações de promoção da diversidade cultural, garantir que um número maior de povos e comunidades tradicionais e grupos*

de culturas populares sejam atendidos por ações públicas de promoção da diversidade cultural.

De acordo com os dados, há aproximadamente 4,5 milhões de famílias que pertencem a 26 povos e comunidades tradicionais. Há nesses povos o reconhecimento de formas próprias de organização social. Outro ponto são os grupos de culturas populares, que estão também presentes em todo território brasileiro.

A meta também é acompanhada pelo Sistema Nacional de Informações Culturais (SNIIC). Nem todos os povos e comunidades tradicionais conseguiram localizar base de dados. Com isso, temos 76 beneficiados, referente ao ano de 2014, dos 1.510 cadastrados pelo extinto MinC

O relatório ressalva:

Por este motivo, os dados não foram considerados na soma dos dados para o indicador nos anos anteriores. Cabe ressaltar que há uma contradição entre o objetivo da meta apresentada em seu título com o indicador definido. Caso seja levado em consideração o indicador objetivamente definido, a meta teria sido concluída

Quadro 15: Dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

INDICADOR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	PONTO DA META 2020
Número de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares atendidos por ações do poder público de promoção da diversidade cultural (TOTAL)	12	172	413	915	1.128	1.205	4.077	
Número de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares atendidos por ações do poder público de promoção da diversidade cultural em relação aos cadastros SNIIC (TOTAL)	**	**	**	33	74	76	76	
% de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares atendidos por ações do poder público de promoção da diversidade cultural em relação aos cadastros SNIIC	**	**	**	4%	7%	6%	2%	50%

*Baseado em projeção sugerida pelo Plano Nacional de Cultura

**Sem informação.

Obs.: A checagem dos cadastros é realizada por meio do Mapas Culturais, que está ligado ao (SNIIC).

Obs.: Conforme informado nos exercícios anteriores, o Iphan não consegue mensurar a quantidade de povos e grupos atendidos pela política de salvaguarda do patrimônio imaterial. Por este motivo, os dados não foram considerados na soma dos dados para o indicador.

Fonte: Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Fundação de Cultura Palmares (FCP), Fundação Nacional das Artes (Funarte), Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e Subsecretaria de Gestão Estratégica. MINC, 2018, p. 81. Data de atualização: 31/12/2017. Elaboração própria, 2021

De acordo com os dados, ocorreram múltiplas atividades, como: Semana da Consciência Negra (União dos Palmares/AL), Enconquite – Encontro de Comunidades Quilombolas e Povos tradicionais de Terreiros de Alagoas (Arapiraca/AL), e o projeto Plenarinho: entre rios e quilombos (Belém/PA), que trouxe alunos quilombolas para atividades na Câmara dos Deputados.

Além das atividades, outros órgãos como o Iphan e o Ibram desenvolveram ações:

O Iphan realizou 51 ações de salvaguarda a bens culturais de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares, entre elas a identificação de bens culturais, a Instrução processual para registro de bens culturais, o Registro de bens culturais e ações de salvaguarda (apoio e fomento) a bens culturais registrados.

O Ibram apoiou com diárias e passagens 11 Pontos de Memória. Realizou as oficinas: “Caminhos da memória: Fazendo uma exposição” e “Inventários Participativos”.

A Sav apoiou 42 povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares atendidos por ações de promoção da diversidade cultural. Forneceu 3.000 Kits Multimídia (DVD e Livro) referentes aos Jogos dos Povos Indígenas, convênio realizado entre o município de Cuiabá e o MinC. Realizou o Edital Juventude Vlogueira: Canais Culturais na Web.

A SCDC apoiou 93 grupos na Ginga Maceió, apoiou também o Festival de Artes e Festa das Cabacinhas, o Encontro de Culturas Tradicionais da Chapada dos Veadeiros. Lançou o Edital de Cultura Popular 2017, e o Edital de Pontos de Cultura Indígena (02 premiados no exercício de 2017). Apoiou o Encontro “Memórias de Brincantes de Boi de Reis”, o Projeto Trilha dos Potiguaras, a Exposição fotográfica “registros da Aldeia Indígena Potiguara Sagi Trabanda”, a Programação “Cultura no centro”, a apresentação do Maracatu Muiraquitã e do Festival Corredor Cultural Unifal.

A META 16 é: Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas; triplicar as vagas de graduação e pós-graduação nas áreas de arte e cultura.

Uma grande preocupação com o mercado de trabalho era a formação dos profissionais de artes. Como veremos, houve aumento significativo de número de vagas para formação em nível de graduação (bacharelado e licenciatura) e de pós-graduação, em todas as regiões do Brasil. A meta foi observada a partir do número de vagas em cursos de ensino superior. Abaixo o acompanhamento da meta:

Quadro 16: Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura.

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PONTO DA META 2020
Número total de vagas nos cursos de graduação nas áreas de arte e cultura	574.793	516.503	531.445	696.240	1.027.098	964.814	1.187.540	1.294.942	1.572.018	1.724.379
Número total de matrículas nos cursos de graduação nas áreas de arte e cultura	565.100	592.178	615.723	638.379	677.024	685.030	690.613	717.583	734.303	1.695.300
Número de bolsas de graduação	34.622	37.517	46.409	57.508	61.722	72.902	75.093	86.037	86.660	
Número total de matrículas nos cursos de pós-graduação nas áreas de arte e cultura	29.330	31.721	34.402	38.126	41.182	43.194	38.665	32.926	42.795	87.990
Número de bolsas de pós-graduação	9.706	10.565	11.160	12.664	14.303	14.823	14.482	5.131	5.074	

*Para fins de cálculos desta meta, são considerados os números de matrículas em graduação e pós-graduação. O quantitativo de vagas não foi levado em consideração para calcular a média de alcance da meta.

Obs: Houve retificação nos dados dos anos anteriores, por conta de mudança na metodologia de aferição da meta, pois além dos cursos da área “Letras, Linguísticas e Artes”, foram considerados, também, os cursos relacionados à cultura na grande área interdisciplinar.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas. MINC, 2018, p. 113. Data de atualização: 05/12/2019. Elaboração própria, 2021.

A META 23 é: 15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre o governo federal, as unidades da federação (UFs) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC); ter 15 mil Pontos de Cultura em funcionamento.

No segundo capítulo da tese falamos sobre os Pontos de Cultura, a importância tanto como espaço de preservação cultural como de inclusão nos circuitos artísticos e culturais. Salientamos que eles foram criados pelo programa Cultura Viva, e a principal característica seria a gestão compartilhada, poder público (municipal, estadual ou federal) e a comunidade. Acrescentamos que os Pontos de Cultura surgem para ampliar e estimular o acesso à cultura, promovendo a cidadania em manifestações artísticas e culturais.

Quadro 17: Situação da meta 23 (referente ao monitoramento do exercício de 2018).

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PONTO DA META 2020
Número total de Pontos de Cultura que receberam apoio do Ministério da Cultura	3.064	3.200	3.204	3.288	3.288	3.342	3.487	3.397	3.956	15.000

AÇÃO DA INICIATIVA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pontão de Bens	18	23	27	27	27	27	27	27	27
Pontão Direto	125	125	125	125	125	126	129	107	107
Ponto de Leitura	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ponto Direto	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ponto Indígena	30	79	79	79	79	79	79	79	79
Rede Estadual - Ponto	1.790	1.872	1.872	1.877	1.877	1.908	1.908	1.707	1.707
Rede Estadual - Pontão	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rede Intermunicipal - Ponto	53	53	53	53	53	53	53	44	44
Rede Intermunicipal - Pontão	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Rede Municipal - Ponto	430	430	430	509	509	529	529	436	436
Rede Municipal - Pontão	6	6	6	6	6	7	7	5	5
Seleção Simplificada - Pontão	0	0	0	0	0	0	18	49	80
Seleção Simplificada - Ponto Entidade	0	0	0	0	0	0	91	358	715
Seleção Simplificada - Ponto Coletivo	0	0	0	0	0	0	32	174	345
TOTAL GERAL	3.064	3.200	3.204	3.288	3.288	3.342	3.487	3.397	3.956

Fonte: Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC). MINC, 2018, p. 139. Data de atualização: 31/12/2018. Elaboração própria, 2021.⁷⁵

⁷⁵ Atualmente, leva-se em consideração para o cálculo de Pontos e Pontões de Cultura apenas as entidades privadas sem fins lucrativos e os grupos/coletivos culturais efetivamente fomentados e/ou certificados, não contabilizando, assim, os previstos em seus respectivos Planos de Trabalho. A Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que instituiu a Política Nacional de Cultura Viva, posteriormente regulamentada pela Instrução Normativa (IN) 08, de 11 de maio de 2016, a chancela como Ponto ou Pontão de Cultura passou a ser concedida à Entidade ou Coletivo, o que fez com que a conta passasse a ser realizada levando em consideração a Organização e não mais o número de projetos, uma vez que uma entidade pode ter mais de 1 (um) projeto já fomentado como Ponto de Cultura.

Os dados indicaram 767 propostas premiadas do Edital de Culturas Populares – Leandro Gomes de Barros (2017), e 394 propostas do Edital de Culturas Populares – Selma do Coco (2018). Entre outras ações, a pesquisa MUNIC 2018 traz a informação que em 699 municípios a gestão municipal tem algum tipo de ação em parceria com o Ponto de Cultura. O maior número desse tipo de parceria está na região Nordeste.

A META 47 é: *100% dos Planos Setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude; incluir políticas culturais para jovens e crianças em todas as áreas da cultura.*

As crianças e os jovens precisam ter políticas culturais exclusivas que promovam a cidadania, valorizem a diversidade cultural e garantam seus direitos. Dessa forma, organizam-se as políticas de forma setorial em diferentes áreas. Os dados foram recolhidos a partir dos Planos Setoriais de Cultura, elaborados pelo extinto Ministério da Cultura.

Quadro 18: Situação da meta 47 (referente ao monitoramento do exercício de 2018).

INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PONTO DA META 2020
Setores representados no CPC	19	19	19	19	19	19	24	24	24	-
Colegiados instalados	17(89%)	17(89%)	17(89%)	17(89%)	18(95%)	18(95%)	18(75%)	18(75%)	18(75%)	-
Planos setoriais elaborados	7(37%)	7(37%)	9(347%)	10(53%)	10(53%)	10(53%)	15(83%)	15(83%)	15(83%)	18(100%)
Planos setoriais com sistemas de acompanhamento, avaliação e controle social em funcionamento	0	0	0	0	0	0	0	0	1(6%)	18(100%)

Fonte: Conselho Nacional de Política Culturais (CNPC). Data de atualização: 31/12/2018. Elaboração própria, 2021.

Portanto, após a limpeza de dados repetidos, foi realizada uma carga das informações da base legada no mês 08/2019, de forma a unificar as informações e passando a utilizar a Plataforma Rede Cultura Viva como a ferramenta única de contabilizar os Pontos de Cultura. Ressalta-se que o Ministério da Cultura não descredencia Ponto/Pontão de Cultura. Uma vez certificado, só há cancelamento de título por solicitação expressa da(o) entidade/coletivo.

Quadro 19 – Setores culturais com representações no CNPC.

SETORES CULTURAIS COM REPRESENTAÇÃO NO CNPC	COM PLANO SETORIAL	ANO DE APROVAÇÃO	VIGÊNCIA	POSSUI METAS?	POSSUI SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO PLANO SETORIAL?
Arquitetura e Urbanismo					
Arquivos	x	2016	2026	Sim	
Arte Digital					
Artes Visuais	x	2010		Não	
Artesanato	x	2016	2025	Sim	
Circo	x	2010		Não(*)	
Culturas Indígenas	x	2010	2020	Não	
Culturas Populares	x	2010	2020	Não	
Dança	x	2010		Sim	
Design	x	2016	2026	Sim	
Cultura Afro-brasileira	x	2016	2026	Sim	
Livro, leitura e literatura**	x	2011	Sem informação	Não	
Moda	x	2016	Sem informação	Sim	
Museu	x	2010	2020	Sim	Sim**
Música	x	2010		Não	
Patrimônio Imaterial					
Patrimônio Material					
Teatro	x	2010		Não	
TOTAL	14			8	1

*O plano setorial de circo não apresenta metas, mas apresenta prazo de execução para as ações descritas no plano.

**O Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) foi instituído pelo decreto nº 7.559/2015. A Lei nº 13.696/2018 instituiu a política nacional de leitura e escrita, que estabelece diretrizes básicas para cumprir objetivos numa visão estratégica da política pública para as áreas do livro, leitura e bibliotecas.

***Não há sistema, o monitoramento é realizado por meio de consulta ao campo e fontes definidas. Obs.: o setor do audiovisual é representado pelo conselho Superior de Cinema (CSC) e pelo Comitê Consultivo da Secretaria do Audiovisual (CCSAV), e não possui assento no CNPC. O Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual foi elaborado pela Ancine e teve aprovação do Conselho Superior de Cinema (CSC) em 2012.

Fonte: MINC, 2018, p. 227. Data de atualização: 31/12/2018. Elaboração própria, 2021.

De acordo com os dados:

O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), órgão responsável por propor a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento e o fomento

das atividades culturais no Brasil, iniciou o processo de reestruturação em 2017, sendo que o último mandato dos conselheiros se encerrou em dezembro daquele ano. Em 2/8/2018 foi iniciado o debate, por meio de Grupo de, para propor a nova estrutura ao CNPC, com prazo de 30 dias para finalização do trabalho. No dia 17/12/2018 foi publicada consulta pública para colher contribuições sobre o Decreto que trata das competências, composição e funcionamento da nova estrutura do CNPC.

A META 49 é: *Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UFs), e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), garantir a participação da sociedade na elaboração e avaliação das políticas públicas de cultura com amplo envolvimento dos estados e das cidades nas Conferências Nacionais de Cultura de 2013 e 2017.*

Conforme apresentamos nos documentos do capítulo anterior, trouxemos a análise das 3 Conferências Nacionais de Cultura (CNC) realizadas:

A concepção de participação está presente e se estabelece como mecanismo de diálogo entre os governos Federal, municipais e estaduais, com os cidadãos que fazem cultura e com os que usufruem dela. Importante colocar o envolvimento das cidades e dos estados na adesão do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Quadro 20: Situação da meta 49 (referente ao monitoramento do exercício de 2018)

INDICADOR	2013 ALCANÇADO	PONTO DE META 2020
Quantidade de UF's que integram o SNC	27	
Quantidade de UF's que integram o SNC e que realizam conferências	27	
% de UF's que integram o SNC e que realizam conferências	100%	100%
Quantidade de municípios que integram o SNC	1.866	
Quantidade de municípios que integram o SNC e que realizam conferências	1.432	
% de municípios que integram o SNC e que realizam conferências	77%	100%

Fonte: MINC, 2018, p. 234. Elaboração própria, 2021.⁷⁶

⁷⁶ A Conferência Nacional de Cultura (CNC) é o principal espaço de participação da sociedade na construção e aperfeiçoamento de políticas públicas de cultura. A 1ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, contou com a participação de cerca de 60 mil pessoas, de 1.190 cidades e 17 estados. A 2ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2010, contou com 220 mil participantes,

De acordo com os dados (MINC, 2018):

O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), órgão responsável por propor a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no Brasil, iniciou o processo de reestruturação em 2017, sendo que o último mandato dos conselheiros se encerrou em dezembro daquele ano. Em 2/8/2018 foi iniciado o debate, por meio de Grupo de, para propor a nova estrutura ao CNPC, com prazo de 30 dias para finalização do trabalho. No dia 17/12/2018 foi publicada consulta pública para colher contribuições sobre o Decreto que trata das competências, composição e funcionamento da nova estrutura do CNPC.

Foi identificado que 22 municípios realizaram suas conferências municipais, dentre eles:

Santa Maria/RS; Querência/MT*; Campinas/SP; Belo Horizonte/MG; Sorocaba/SP; Cachoeira de Macacu/RJ*; Duas Barras/RJ; Pinheiral/RJ; Nova Friburgo/RJ; Queimados/RJ*; Quatis/RJ; Nilópolis/RJ; S.J Meriti/RJ; Nova Iguaçu/RJ; Volta Redonda/RJ; Cabo Frio/RJ; Duque de Caxias/RJ; Barra Mansa/RJ; Bom Jardim/RJ; Petrópolis/RJ; Magé/RJ; Paraty/RJ; Rio de Janeiro/RJ (**municípios que não aderiram ao SNC*)

3 estados realizaram suas conferências estaduais, sendo: Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pernambuco.

O balanço das metas permite articular as dimensões e categorizações elaboradas na tese, com a construção de dados de metas que avançaram a partir de ações do Plano Nacional de Cultura (PNC), de acordo com os direitos sociais. Como podemos observar, há a importância dos dados gerados pelo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), e a concepção de cidadania se faz presente nos documentos do último balanço geral da política analisada.

Neste sentido, a reorganização do setor se faz pelos dados que podemos condensar nesta e em outras análises, em um novo contexto social e político. É possível tratar questões culturais imbricadas na relação entre política, cultura, sociedade e economia. Os dados gerados apontam para a relação de tutela do Estado, mas, por outro lado, trata do avanço da participação de grupos e setores outrora excluídos.

Como veremos no final do capítulo, temos uma medida provisória com o adiamento por dois anos do PNC, o que tenciona os setores atuantes nas políticas

envolvendo todos os estados, o Distrito Federal e 57% das cidades brasileiras. A 3ª Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, contou com a participação de representantes dos 26 estados e do Distrito Federal. O Nordeste foi a região que mais enviou representantes para o evento: 31% do total, seguida do Sudeste, com 22%, Centro-Oeste, com 21%, Sul, 12%, e Norte, 9%.

culturais. No atual contexto político social, as recentes ações do Governo Federal estão sendo avaliadas como uma forma de desmonte do setor por interesses ideológicos. Pensando nessa relação, dos múltiplos setores, vamos tratar um tópico final de acordo com a percepção do atual cenário, problematizando a relação dos direitos sociais a partir dos dados gerados na análise.

3.3 Governo Bolsonaro e a Covid-19: como fica o cenário das políticas culturais?

Após 2019 e 2020 de idas e vindas para o setor cultural, finalmente uma definição para o Plano Nacional de Cultura, com o projeto de Lei nº 572, de 6 de outubro de 2020⁷⁷. Este projeto foi o encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de Lei que "Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para dispor sobre a ampliação do prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura".

Pela ineficiência na gestão de políticas culturais e pela ausência de amplo diálogo democrático com os setores culturais, o atual governo não conseguiu articulação política para aprovar seus conceitos conservadores e fascistas, tendo como saída a prorrogação do Plano por mais dois anos, enfraquecendo ainda mais a participação social nas políticas culturais. A decisão nos parece um ataque direto aos artistas e às minorias políticas, que tinham na cultura uma forma democrática de manifestação também política, social e cultural.

O começo do desmonte se deu no primeiro dia de governo, transformando o MinC em Secretaria Especial e incorporada ao Ministério da Cidadania. Entre outras ocorrências, o primeiro secretário, Henrique Medeiros Pires, pediu demissão após suspensão de um edital de projetos LGBTQ+ para TVs públicas.

Mas, certamente, foi o período com o dramaturgo Roberto Alvim que mais chamou a atenção, inclusive na mídia. Em um vídeo (divulgado em 16/01/2020), o então secretário da Cultura do governo Jair Bolsonaro, Roberto Alvim, fez um discurso utilizando as mesmas palavras de uma fala de Joseph Goebbels, o ministro da Propaganda na Alemanha nazista. Sua exoneração se deu também por uma pressão do setor cultural.

⁷⁷ <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-281543291>>.

Algumas mudanças no setor são importantes para entender as críticas de quem vive da cultura. A Lei Rouanet (agora chamada de Lei de Incentivo à Cultura) pagará um teto de no máximo R\$ 1 milhão para cada projeto (e não mais de R\$ 60 milhões, como ocorria). O grande problema do teto não são os projetos de ações artísticas em si, mas atinge diretamente os planos anuais e plurianuais dos projetos sobre patrimônio cultural material e imaterial, museus, e atividades de conservação, construção e implantação de equipamentos culturais (construção e manutenção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100 mil habitantes ficam fora do teto).

Outros projetos, festivais, desfiles e atividades estáveis terão limite maior, de R\$ 6 milhões, como também datas comemorativas, eventos literários e exposições de artes visuais. Um destaque fica para a introdução de música religiosa e eventos promovidos pelas igrejas como manifestações culturais, que agora terão direito aos mecanismos de fomento da Lei Rouanet⁷⁸.

De qualquer forma, as mudanças começaram pelo fim do MinC, o que prejudica o setor cultural e suas articulações. A gerência dos projetos que dependem dos incentivos fiscais fica com risco de precariedade. Os grupos populares e pequenos produtores, além de artistas experimentais, iniciantes, indígenas, pontos de culturas, feiras, festivais e todos que dependem do setor cultural ficam sem representatividade, além de indicar a necessidade de busca por espaço e autonomia.

Iniciativas durante a pandemia foram criadas, articulando planos emergenciais com políticas culturais. Houve diversas formas de manifestações artísticas financiadas, além de uma pressão enorme do setor para que o governo tomasse alguma atitude em relação ao setor artístico. A mais significativa até agora foi a aprovação da Lei Federal nº 14.017/2020, conhecida como *Lei Aldir Blanc* (LAB)⁷⁹.

Em relação ao Plano Nacional de Cultura (PNC), tivemos a prorrogação por mais dois anos, e, aparentemente, o setor está sendo desarticulado para uma reorganização de conceitos. Nas falas oficiais, e nas ações de suspensão de editais, é perceptível a atuação do atual governo em relação à cultura. Um setor cultural que vem sendo diretamente atingido com a questão do financiamento é o cinema, que

⁷⁸<<https://www.camara.leg.br/noticias/608607-comissao-aprova-recursos-da-lei-rouanet-para-eventos-culturais-promovidos-por-igrejas/>>.

⁷⁹<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>>.

perdeu cerca de 43% das verbas, além de ter alguns temas vetados para financiamento.

O cenário político é de cautela em relação às políticas públicas em geral, e quando se trata de um setor com múltiplas disputas de poder, como o artístico e o cultural, qualquer afirmativa em relação ao campo seria uma especulação. No entanto, como professor, pesquisador e ativista social, acredito que as disputas estão nítidas e os campos estão em disputa, cabe um diálogo amplo e multifacetado em relação às próximas décadas para as políticas culturais no Brasil.

Tendo como escopo as respostas e demandas das análises, construídas por uma linha de dimensão social, compreendendo as teorias e suas áreas específicas de concepções, construiremos perspectivas analíticas em relação à política social, de modo que queremos trazer a questão das políticas culturais nos próximos anos no Brasil. Para isso, o primeiro desafio é entender as políticas culturais e como o Estado as distribui, identificando nos documentos gerados a dimensão cultural.

É neste sentido, de interrupção e interferência direta nas instâncias de políticas culturais no Brasil, como a Casa Rui Barbosa, a Funarte, a Fundação Palmares, a Cinemateca Brasileira, entre outras instituições, que podemos entender a importância e a urgência de se reestabelecer o que está previsto no Plano Nacional de Cultura, Lei nº 12.343/2010, que previa 10 anos, e adiado pela medida provisória nº 1.012, de 1 de dezembro de 2020, para durar agora doze anos sem qualquer discussão com os Conselhos e instâncias de discussão de cultura que trouxemos ao longo da tese.

Como apontamos na tese, o PNC não é um documento apenas para prestar serviços, ele transbordou perspectivas e procedimentos para as políticas sociais a partir de dimensões sociais, dos direitos sociais e da cidadania. Neste sentido, o documento é norteador, por trazer, além de formulações, perspectivas de receptores, compreendendo a diversidade cultural, a inclusão (da cidadania) através da participação social (mesmo que representativa e por vezes tutelada como também identificamos na tese).

Ainda que com os ataques diretos da atual gestão federal sobre as políticas culturais, o próprio PNC é uma questão de estratégia: demonstrando a construção de mecanismos de expansão social e econômica da cultura. O que também nos aponta para disputas de sentidos (culturais, políticos e ideológicos), que podem interferir diretamente na construção de experiências nas relações sociais.

Dessa forma, a dimensão da diversidade cultural, que identificamos nos documentos, são elementos que podemos identificar metodologicamente. Eles nortearam a institucionalização de ações culturais estruturais, com políticas culturais pautadas em dimensões sociais, como inclusão social (de grupos outrora excluídos das políticas públicas), sobretudo a participação nas decisões sociais.

Neste ponto, destacamos a própria cultura e suas dimensões, de memória, história e identidade. O PNC, por exemplo, representa essa importância histórico-social, se compararmos com outros setores importantes nas relações sociais, como a área de comunicação social. É neste ponto de inflexão que deve existir uma reordenação das instâncias culturais e dos múltiplos setores, com base, inclusive, na Constituição e nos elementos que envolvem as decisões políticas (como os conselhos estaduais e municipais).

Fica, então, como análise da conjuntura, a importância de se rediscutir a democratização da cultura com base na argumentação apresentada na tese. Apresentamos através do PNC a inserção dos direitos sociais e de cidadania via políticas culturais e as dimensões sociais que imbricam ações diretas que permitem a expansão da cultura na sociedade. Essa expansão se faz pela participação social, sendo mais um mecanismo de inclusão social. A importância da quarta conferência nacional de cultura, entre 2021-2022, faz-se fundamental para o desenvolvimento do próximo Plano Nacional de Cultura.

É importante colocar, por fim, que cada meta complementa uma ação específica e uma necessidade que foi pensada dentro de um plano inédito para as políticas culturais. Entretanto, o esforço da tese foi reunir a categorização e encontrar no balanço geral horizontes para as políticas culturais que ainda consigam vincular questões sociais, direitos sociais e perspectivas de continuidade de políticas públicas a partir dos conceitos tratados.

4. CONCLUSÕES

Quando iniciamos as pesquisas, o primeiro desafio foi pensar se o Plano Nacional de Cultura (PNC), Lei nº 12.343/2010, apresentava elementos substanciais para uma tese de doutorado. O primeiro passo foi não apenas ler o Plano em si, mas também compreender se ele apresentava características teóricas sob a perspectiva dos direitos sociais e de cidadania que justificassem empreender as argumentações.

A partir disso, buscamos entender em que medida o PNC, como diretriz orientadora da política pública de cultura dos anos 2000, incorporou elementos (princípios, diretrizes e ações) que associam a cultura à expansão da cidadania, utilizando como metodologia a análise documental.

Conforme apresentamos na tese, o PNC passou por um longo processo de discussão e entrou na agenda política em 2005, 17 anos após indicação da atual Constituição Federal do Brasil (1988). Para entender esse processo, elaboramos uma estrutura teórica sobre a formação de cidadania no Brasil na perspectiva dos direitos sociais e suas especificidades no país.

Para justificar o estudo, argumentamos que a ampla participação de diferentes atores sociais é um ponto diferencial do plano ao longo da historicidade das políticas culturais no Brasil. A respeito disso, também investigamos conceituações sobre cultura e como o termo foi utilizado ao longo das Constituições brasileiras. O objetivo do argumento foi demonstrar que a CF de 1988 teve mudanças substanciais em relação às demais no que tange à questão da cultura, fazendo jus ao termo popular de “Constituição Cidadã”.

Em relação ao desenvolvimento do estudo, a Lei de 2010, prevista para durar 10 anos, até uma nova proposta, conforme os dados que indicamos ao longo da tese, representou, por isso, uma transformação em relação às políticas culturais anteriores, tanto pelos princípios relacionados à produção cultural quanto no que se refere ao papel do Estado e à ampliação do acesso à cultura como elementos de inclusão e participação social.

Para comprovar nossas hipóteses, estudamos os antecedentes e a estrutura do PNC, que se ancora em três dimensões de cultura complementares: a cultura como expressão simbólica; a cultura como direito de cidadania; a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico. Na análise, estabelecemos uma relação direta entre

políticas culturais e o programa de doutorado em política social, compreendendo a importância do documento para a área do conhecimento. Acreditamos que os dados apresentados revelaram o fortalecimento da necessidade de novos processos de gestão, participação e inclusão social por meio de subsídios contínuos para elaboração das atividades artístico-culturais em múltiplos territórios do país – organizados em um documento amplo e estabelecido como lei federal.

Na tese, buscamos apresentar de forma crítica e analítica os princípios que diferenciam o PNC das demais políticas culturais do Brasil ao longo do processo de constitucionalidade. Utilizamos a análise documental para apontar que a diferenciação se dá principalmente pelo caráter de participação e inclusão social nas discussões de políticas públicas no Brasil. Os dados apontaram a importância das conferências, seminários e consultas públicas à sociedade civil brasileira, ainda que sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) a partir de 2005.

Outro ponto importante para construir argumentos foi o olhar detalhado para as características do PNC que proporcionaram essa inovadora experiência democrática e cidadã no Brasil – conforme estruturamos, inédita no país – no que se refere às políticas culturais, por incorporar questões de políticas sociais, de acordo com as categorias da análise (cidadania, inclusão social, diversidade cultural e participação social). No texto, problematizamos o campo teórico em que se encontra o PNC, ou seja, as políticas públicas, e como estas se caracterizam e se fundamentam em teorias democráticas e de cidadania, a fim de levantar a discussão efetivamente sobre o referido Plano.

Justificamos e defendemos a tese apresentando o reconhecimento do padrão excludente de acesso à produção de cultura no Brasil, confrontando a constitucionalidade da cultura ao longo da trajetória de democracia e cidadania no país. Pontuamos e analisamos os motivos para considerarmos que o PNC se apresentou como tentativa de alteração dessa historicidade, justamente pelo processo que envolveu sua concepção, elaboração e implantação. Dessa forma, confrontamos os dados da análise para compreender o novo processo estabelecido pelo PNC, que aproximou a cultura das questões sociais na medida em que incorporou à política cultural as noções de inclusão e participação social.

A partir do PNC, a cultura assume papel importante em relação aos direitos sociais e de cidadania, ampliando a dimensão de reconhecimento social, integrada à

dimensão de acesso a bens sociais materiais (distribuição) (FRASER, 2010; HONNETH, 2007, 2009). Essa foi nossa hipótese teórica, segundo a qual a associação entre políticas culturais e sociais representou um diferencial para a construção de mecanismos estatais de expansão ao acesso cultural, além de configurar possibilidade de atuação em questões de desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Também apontamos novas perspectivas em relação à dimensão simbólica da cultura, e os dados recolhidos demonstraram que o processo de construção do PNC, o Plano em si e os mecanismos estatais para seu desenvolvimento foram inovadores na associação de conceitos de políticas sociais, gerando um conjunto de ações concretas favoráveis à expansão da cidadania a partir da política cultural. Ainda que tenham enfrentado as contradições comuns à implantação de políticas públicas e as restrições advindas tanto de impasses conjunturais em relação aos direitos culturais quanto da democratização da cultura no país, o Plano apresentou, conforme defendemos aqui, características importantes no âmbito do capital cultural e como documento de referência para as políticas culturais pós-Constituição federal de 1988.

Articulamos dois enfoques na fundamentação teórico-metodológica: primeiro, estruturamos as bases referenciais da análise de políticas públicas, para construir nosso estudo dos antecedentes e do contexto de emergência e de implantação. Com isso, identificamos, em seguida, a fundamental documentação, para compreender os interesses que formaram o processo de construção do plano e as pretensões com seus desdobramentos; e a interlocução da política social e da política cultural, a fim de tratar os dados considerando as relações entre cultura, cidadania e direitos sociais.

Para a conclusão da pesquisa, destacamos dados dos relatórios do extinto MinC em relação ao PNC. Apontamos ainda a dificuldade de se considerar o material sob a mesma ótica da democracia e da cidadania, tendo em vista o processo de rompimento com o campo político-democrático do país em 2016, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT) por crime de responsabilidade fiscal, processo que não foi julgado.

Além da questão acima, apontamos a eleição, em 2018, de um presidente da República de extrema direita (Jair Messias Bolsonaro – atualmente sem partido), que apresenta discursos que vão de encontro aos conceitos culturais do Plano,

principalmente com declarações que ameaçam a autonomia artístico-cultural (interferindo diretamente nos direitos civis de livre expressão).

Acreditamos que é importante reforçar a relevância dos conceitos ameaçados, principalmente porque nossa pesquisa incide na defesa da democracia e da cidadania, o que, para acontecer, é preciso liberdade, pluralidade e multiculturalismo. Assim, quando o Estado se (re)associa com religião, ditaduras e apologia à tortura de grupos políticos contrários a determinada visão político-social, o alerta deve ser lançado para a sociedade. Como dado principal para apreensão está a própria prorrogação do PNC por mais dois anos sem discussão com os setores artísticos-culturais, como previsto.

A tese, portanto, buscou responder à seguinte questão: “Em que medida o PNC incorporou a associação entre cultura e cidadania social?”. As respostas às hipóteses foram confrontadas com a recorrência da categorização elaborada na tese em documentos que envolviam diretamente o PNC, tanto as ações, mecanismos e estruturas institucionais previstas no Plano, como os movimentos que constroem essas aspirações. Aprofundamos, com isso, as análises existentes em relação ao Plano, compreendendo os principais princípios adotados especificamente a partir da sua estrutura (e dos documentos governamentais).

Explicitamos também a utilização e a concepção de documentos governamentais como expressão de pactos possíveis em um dado contexto. Buscamos reconhecer que o discurso oficial não expressa necessariamente o processo político, porque ele formaliza o que foi possível naquele contexto histórico específico. Dessa forma, evidenciamos os conflitos de interesses a partir da construção teórica consolidada no campo das ciências sociais e políticas, ressaltando a necessidade de se apontar divergências de concepção em relação à questão cultural no âmbito da política. Com isso, foi possível problematizar possíveis contradições dos documentos, suas ambiguidades e a falta de solidez em determinadas conceituações, em geral, que demonstravam que o documento foi elaborado por grupos múltiplos e heterogêneos, o que o deixa abrangente e genérico em muitos momentos.

Por fim, é importante, ainda, colocar que, para a construção da análise, os dados gerados pelos documentos foram os elementos estruturais, principalmente por confrontar as instâncias das categorias que expressam princípios de direitos sociais

na documentação analisada. Como apresentado na tese, elaboramos a seguinte categorização: a) Cidadania - discussão sobre reconhecimento e redistribuição; b) Inclusão social - quais setores sociais outrora excluídos figuram nos documentos analisados; c) Diversidade cultural - quais são os novos elementos de reconhecimentos; d) Participação social - em que medida o incentivo financeiro tem relação com a criação de estrutura institucional, com destaque para os pontos de cultura.

Salienta-se que a categorização serviu para a coleta de dados em relação aos principais conceitos que ilustram direitos sociais (e culturais). A partir da análise documental e da categorização elaborada para a pesquisa, estabelecemos a relação dos dados encontrados com os conceitos das políticas culturais e direitos sociais de cidadania.

O terceiro capítulo da tese destacou a documentação, a partir da categorização criada, de acordo com estudos sobre direitos sociais (e culturais), cidadania e política social – tendo como objeto apresentar as relações entre os conceitos na análise do Plano Nacional de Cultura (PNC). O processo de análise das categorias (cidadania, inclusão social, diversidade cultural e participação social) se deu ao longo da seguinte forma: 1- Após levantamento dos documentos de acordo com a historicidade oficial do PNC, elencamos uma lista (Anexos) para verificarmos os procedimentos teóricos-metodológicos da análise; 2- Seleção dos itens para análise.

A cada item analisado apresentamos um quadro contendo as menções das categorias em cada documento. Depois, como dito, fizemos as relações das menções de acordo com os conceitos teóricos de cidadania e direitos sociais construídos ao longo das argumentações da tese.

No tópico 3.1.1 trabalhamos o item 1 (2003-2005) - Articulação Política e Participação Social; destacamos através da análise documental a relação do Estado com a cultura, e com políticas culturais específicas, como a Lei Rouanet, Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991⁸⁰. A intervenção do Estado, no caso da Rouanet, está diretamente ligada à estrutura dele mesmo, através da Secretaria de Cultura, e atua como Lei de Fomento.

Compreendemos que o termo cultura aparece imbricado com outras dimensões dos direitos sociais, como a questão econômica. Assim, a estruturação social se

⁸⁰ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>.

associa com a dimensão simbólica e de cidadania e se apresenta como de possibilidade de ascensão social.

A partir dos documentos apontamos a necessidade de formação crítica para maior participação nas decisões acerca do financiamento das políticas culturais, buscando a valorização da cultura local. No contexto de 2003, por exemplo, a questão da descentralização das instâncias culturais dos polos centrais, foi discutida através da interiorização da cultura prevista no PNC.

Relacionamos as ações que afetam a dimensão dos direitos sociais e de cidadania, destacando uma importante questão para a cidadania através das Conferências nacionais de cultura. Cidadania, na documentação, está associada a participação tutelada pelo Estado em ações públicas de debate cultural (como as conferências) – ainda que o discurso seja de possibilitar espaço para debate e participação social.

Sobre inclusão social, apresentamos o registro de conceitos que hoje estão em debate, como o termo gênero. O ponto a se pensar é como a introdução de conceitos tão importantes para a formação de identidades é alvo de ataques sociais de alguns setores, enquanto são bandeiras de inclusão de outros setores. Os documentos indicam inclusão com o conceito de formação de identidade e transformação social – com valorização do local e da preservação da cultura que ali se encontra. Vale destacar que os dados apontam para uma pouca consciência dessa participação como construção coletiva dos direitos.

Sobre diversidade cultural, é preciso também compreender o contexto socioeconômico e político de cada documento. Neles encontramos a variação da presença de grupos culturais distintos, ampliando aqueles que já são contemplados pelas políticas públicas para outros setores. A diversidade cultural se deu também pela participação desses grupos nas Conferências. Assim, a diversidade cultural se manifesta como instrumento de inclusão social e conseqüentemente de cidadania, que se expressa também na possibilidade de participação social – compreendendo, portanto, as quatro categorias desenvolvidas para analisar os documentos.

O cenário político e econômico entre 2003 e 2005, anterior à crise mundial de 2008, era a articulação do contexto do primeiro governo Lula, que caracterizou-se pela baixa inflação, redução do desemprego e constantes recordes da balança comercial. Outro ponto é o índice de maior crescimento real do salário mínimo. É neste

bojo que se discutem novas propostas para as políticas culturais. A compreensão do contexto econômico e político é importante na medida em que os anos posteriores vão ser decisivos para a criação do próprio Plano Nacional de Cultura. Os sujeitos envolvidos e as articulações nos interessam juntamente com a percepção conceitual sobre cultura.

Em relação a à Participação social destacamos a participação associada com a participação dos Conselhos. O tópico nos revela ligação de participação social com diversidade cultural, e, como, do ponto de vista dos documentos, a questão foi parte fundamental do debate acerca da *cidadania* plena. No Brasil apresentamos a impossibilidade de considerarmos o conceito de cidadania plena, diante das características distintas no país em relação às teorias de cidadania clássicas europeias e norte-americana. Além de todos os conceitos que trouxemos ao longo da tese, é preciso estabelecer a visão dos agentes de políticas culturais a respeito dos temas. Acerca disso, a análise aponta para uma compreensão ampla e ao mesmo tempo de difícil aplicabilidade no sentido *stricto*.

No período de 2003-2005, conforme apresentamos, é possível compreender a articulação política e a participação social, ainda que sob tutela do Estado. Neste período, e de acordo com as análises apresentadas, a movimentação em torno das questões sociais através das políticas culturais permitiram inserir o debate no contexto político e social, ou seja, começaram as articulações de múltiplos setores interessados no debate cultural no país.

No tópico 3.1.2 trabalhamos o item 2 (2006-2008) – Informações, Diretrizes Gerais e Debate Público; os documentos ajudaram para compreensão do PNC. Em relação a cidadania destacamos a discussão da cultura como direito e cidadania através de diretrizes para o eixo buscando ampla discussão. Percebemos que os documentos analisados tratam a cultura a partir da relação direta com o aparelho estatal. Por se tratarem de documentos estruturantes para o Plano Nacional, é perceptível uma relação hierárquica em relação aos entes federados na construção dos argumentos.

Salientamos que a inclusão social vem atrelada a uma importante discussão do Eixo IV – Patrimônio Cultural, e a relação de inclusão com diversidade cultural nos documentos. Frisamos que a relação entre os conceitos de cidadania é um dado

importante para a questão da tese através das categorias criadas, uma vez que elas surgem a partir da linha teórica discutida ao longo da argumentação.

No tópico temos o destaque da criação de um Conselho Nacional de Política Cultural foi fundamental para a estruturação de especificidades para a elaboração da lei. Percebemos que o conceito de inclusão se direciona a uma questão formal, tendo como foco o desenvolvimento de instituições culturais e a ampliação do acesso às mesmas.

Destacamos que relacionamos a Diversidade cultural no tópico analisando a criação do Sistema Nacional de Cultura. A escolha se deu pela representatividade no agrupamento de dados específicos sobre cultura de forma inédita, no extenso território nacional. Mesmo tendo sido explorado no capítulo 2, recorreremos aqui à citação da sua organização. A análise dos documentos de organização do Plano revela, mesmo que apresentando menções para diversidade cultural, uma estrutura hierárquica e com associação política do ponto de vista dos grupos sociais que representam a população através dos partidos políticos e da tutela do Estado na formulação das políticas.

A própria característica da organização política no Brasil, onde as decisões e as deliberações precisam passar pela aprovação no Congresso e no Senado permite tal estrutura hierárquica. Entretanto, destacamos a presença dos múltiplos setores nesse processo de formulação do PNC, mesmo com a forte hierarquia. Dessa forma, o PNC tornou-se um diferencial para contextualizar uma nova forma de conceber políticas (culturais e sociais) no país, pelo viés da participação social e diversidade cultural, permitindo maior inclusão, importante para o exercício da cidadania (ainda que estejamos em uma democracia frágil). Reafirmamos que foi possível encontrar e destacar mudanças ao longo do processo de constitucionalidade do PNC, e que ele foi se constituindo ao longo do tempo analisado e do contexto histórico.

Destacamos que na Participação Social, temos um dado importante para a questão dos direitos sociais (culturais): o entendimento de que toda diversidade se faz por uma maior participação, e que se organizam de diversas formas, sejam grupos, setores, instituições e/ou indivíduos. A questão é associada ainda com os conceitos de *cidadania*. Grande parte dos documentos tratam da participação, sem, no entanto, referir-se diretamente ao termo.

No tópico 3.1.3 trabalhamos o item 4 (2009-2010) - Aprovação no Congresso destacamos o tópico 112 do Eixo 2: Cultura, cidade e cidadania e que entre outros temas, apresentam a ideia de Promover ações de educação para o patrimônio e memória coletiva, em suas diversas manifestações, como fundamento da cidadania, da identidade e da diversidade cultural. Vale lembrar que o contexto histórico é o de encerramento do governo Lula, além de estar inserido em um processo mais longo de discussão nos setores sociais. Os conceitos já estavam formalizados e por fim temos a institucionalidade do PNC.

Em relação Inclusão social que esse ponto é tratado como um apêndice para o fortalecimento da relação entre políticas culturais e o aparato estatal; entre outras menções, destacamos a questão da preservação do patrimônio cultural como desenvolvimento urbano, além do conceito de fortalecimento de planejamento e gestão.

O conceito de Diversidade cultural aparece ao longo das propostas de ações socioeducativas nas diversas linguagens culturais (literatura, dança, teatro, memória e outras), e as linguagens específicas próprias dos povos e culturas tradicionais. Verificamos que a Lei em si trata o termo diversidade cultural de forma ampla e organizada em tópicos específicos, o que nos leva a considerar o termo como central para as políticas culturais a partir do Plano Nacional de Cultura.

As análises do conceito de Participação social nos documentos apontaram para uma questão colocada no capítulo II da tese, que foi a importância do desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura – SNC para o PNC, além de apresentar um capítulo para o tema específico sobre Participação social.

No tópico 3.1.4 trabalhamos o item 5 (2011-2012) - Metas, Monitoramento e SNIIC o conceito de Cidadania foi expresso relacionando cultura com os mecanismos dos sistemas econômicos. Cria-se a percepção de que a cultura é um mecanismo de articulação política, ainda que detenha questões de direitos estabelecidos. Os documentos também indicam que cidadania se relaciona com inclusão social. É importante evidenciar essas ligações ao longo dos documentos, como forma de comprovação das nossas argumentações em relação ao ineditismo do PNC em relação aos direitos sociais e de cidadania.

Os documentos do tópico apontaram que Inclusão social, relacionando com o sistema econômico e do ponto de vista dos conceitos culturais, se associam com a

economia criativa como setor estratégico e dinâmico, do ponto de vista social. Dessa forma os documentos do item apresentam conceitos de políticas culturais como possibilidade de geração de trabalho, emprego, renda, capazes de propiciar oportunidades de inclusão social.

Novamente o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) como importante instrumento para o desenvolvimento de dados sobre cultura, que contribuíram nas formulações de políticas públicas específicas e formas de distribuição de financiamento para elas como fundamento para o estímulo a diversidade cultural.

A Participação social ficou expressa na elaboração da Plataforma de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social, na criação das Conferências Nacionais de Cultura realizadas entre 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Destacamos a importância do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) para acompanhar as metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) e mesmo acreditando no valor das iniciativas, percebemos que a existência das plataformas em si não se configura em uma ampla participação, ainda mais pensando na interiorização, onde a informação do cotidiano ainda não circula através da internet.

No tópico 3.1.5 trabalhamos o item 13 (2013-2014) - Planos Territoriais, Setoriais e Revisão do PNC; fizemos uma escolha por setor, diante da demanda de documentos que teríamos de analisar, e por não se tratar do objeto específico da tese, optamos por seguir com a linha do audiovisual. Apresentamos o problema da carência de capacitação, especialização e atualização para o corpo docente no País dedicado ao ensino das artes, bem como pedagogia aplicada às áreas específicas; Diretriz geral (DIR).

Neste sentido é urgente a ampliação de cursos para a atualização de professores para o ensino médio e fundamental para artes visuais, tendo em vista as especializações na área. Os documentos indicam que essa ampliação deve ocorrer via oferta de cursos de formação superior, com previsão de ampliação orçamentária da Rede Nacional de Artes Visuais, e a Criação de cursos de aperfeiçoamento e atualização para docentes de, no mínimo de 180h. Salientamos que formação está associada a ampliação da cidadania.

Sobre Inclusão social, os documentos indicaram o avanço em pautas identitárias e na forma de seleção de produtos/obras através de cotas em editais de fomento pelo país. Temas como gênero e sexualidade aparecem. Por exemplo, em editais da Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Apontamos que a documentação tratou da inclusão, tanto de grupos, quanto regiões, buscando diversificar a participação social.

Com isso, concluímos a tese comprovando que as categorias se entrelaçam nos documentos e representam a importância de um conjunto de conceitos de direitos sociais de cidadania nos documentos do Plano Nacional de Cultura (PNC) que sustentam as hipóteses apresentadas na tese.

Enfatizamos que os documentos do PNC apresentam críticas em relação a falta de relação do extinto Ministério da Cultura com um conjunto mais amplo da sociedade. Conseqüentemente, os setores, relacionavam-se com uma pequena parcela de artistas e produtores que alcançavam os recursos do Ministério. De qualquer forma, como verificamos na tese, com a extinção do Ministério da Cultura, o setor de políticas culturais retrocedeu conquistas históricas (que apresentamos na tese) – e é fundamental a recriação do Ministério.

Reafirmamos a importante relação da Cultura com a Educação, estabelecendo parcerias e convênios com o Ministério da Educação, universidades públicas e privadas. A prioridade é investigar se permanece: a) o aumento do número de vagas e a melhoria da qualidade de cursos técnicos, graduação e pós-graduação e mestrado nas áreas de artes (música, teatro, dança e artes visuais), cultura e gestão cultural., além de propor a parceria dos mestres de saberes populares e tradicionais nesse processo educacional; e b) garantir aos fazedores culturais bolsas de estudo em artes e ofícios e em cursos de extensão e aperfeiçoamento nas universidades públicas do Brasil e do exterior. (2013, p. 63).

Com isso, e por fim, a Participação Social apresentou a inovação dos Colegiados Setoriais, com a retomada das atividades dos espaços de *participação social* setoriais do Ministério da Cultura, em 2009, em conjunto com a coordenação geral do Conselho Nacional de Política Cultural. Acreditamos que essa parceria entre MinC e sociedade civil tenha sido fundamental na construção de políticas públicas para a cultura e estruturação do PNC.

Verificamos na documentação que a *participação social* foi fundamental para o estabelecimento de diretrizes do Plano Nacional de Cultura (PNC). A Neste sentido

participação social se apresenta com o intuito de democratizar o Estado brasileiro, marcando uma nova institucionalidade, conforme apresentamos na tese, que incorpora os preceitos democratizantes no dia a dia de trabalho do Poder Público.

Ao logo do tópico 3.1 (Análise dos documentos listados) conseguimos apresentar as questões tratadas nos primeiros dois capítulos da tese, evidenciando a mudança de menções da discussão de questões sociais em políticas culturais, tendo como caminho uma categorização elaborada para análise documental. No entanto, é importante pontuar que as categorias citadas servem como mecanismos teóricos-metodológicos de análise do PNC, mas, não garante por si só que as ações elaboradas são necessariamente relacionadas pelos conceitos dos direitos sociais (ainda que defendemos como objeto central um conjunto inédito de propostas que ampliam a discussão a partir do PNC – e que a própria análise documental apresentada comprovou).

No tópico 3.2 Balanço geral das metas destacadas do PNC (2013-2018) trabalhamos o item 14⁸¹ (2014-2020) - Monitoramento e Novo PNC; pontuamos que não tratamos o item 14 conforme os outros, inclusive pela não realização de muitas etapas previstas, como a 4ª Conferência Nacional de Cultura (não realizada) e o Novo PNC (além da extinção do Ministério da Cultura de forma definitiva no primeiro dia de governo Jair Bolsonaro, em 01/01/2019). Finalizamos a tese analisando as 53 metas, dando destaque ao balanço geral do monitoramento das seguintes: 3, 6, 16, 23, 47, 49.

As dimensões de análise que utilizamos para o trato com os documentos nos fizeram optar por nos aprofundarmos no balanço geral das metas citadas. Concluímos que:

A partir da META 3 (“Cartografia da diversidade das expressões culturais realizada em todo o território brasileiro: produzir um mapa das expressões culturais e linguagens artísticas de todo o Brasil”) e da META 6 (“50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares que estiverem cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) atendidos por ações de promoção da diversidade cultural: garantir que um número maior de povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares sejam atendidos por ações públicas de promoção da diversidade cultural), tivemos maior diversidade de grupos

⁸¹ Apresentaremos conclusões sobre algumas metas destacadas na tese.

inseridos nas políticas culturais, além da utilização dos dados especificamente sobre cultura como norteadores para políticas públicas específicas.

Com a META 16 (“Aumento em 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com aumento proporcional do número de bolsas: triplicar as vagas de graduação e pós-graduação nas áreas de arte e cultura”), uma importante dimensão é tratada, que é a questão simbólica, como a formação estética em cultura e artes, outrora distante para grupos socialmente (e economicamente) desfavorecidos do ponto de vista do sistema socioeconômico capitalista. A ampliação do acesso à formação capacita os setores artístico-culturais, compreendendo, dessa forma, a inclusão de novos sujeitos sociais, por meio de políticas públicas. Outro setor, o educacional, também incide nessa questão da ampliação da formação em cultura.

Queremos abrir um parêntese para a META 23 (“15 mil pontos de cultura em funcionamento, compartilhados entre o Governo Federal, as Unidades da Federação (UFs) e os municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC): ter 15 mil pontos de cultura em funcionamento”), porque os dados apontam para ampliação e continuidade dos pontos de cultura como política pública, porém, não houve o crescimento esperado e a meta não se concretizou conforme a expectativa dos setores artístico-culturais.

Por fim, as METAS 47 (“100% dos planos setoriais com representação no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) com diretrizes, ações e metas voltadas para infância e juventude: incluir políticas culturais para jovens e crianças em todas as áreas da cultura”) e 49 (“Conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UFs) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC): garantir a participação da sociedade na elaboração e avaliação das políticas públicas de cultura com amplo envolvimento dos estados e das cidades nas Conferências Nacionais de Cultura de 2013 e 2017”) se destacam justamente por apontarem para a organização político-social dos setores artístico-culturais a partir do PNC, o que impacta diretamente nos direitos sociais e de cidadania, por meio da ampliação da diversidade cultural e da participação social – dentro de uma estrutura política representativa (e tutelada pelo Estado, conforme apontamos na tese).

A proposta metodológica, portanto, foi confrontar os conceitos que abordamos na tese em interlocução com os dados gerados pelos documentos oficiais que monitoraram a política investigada. Dessa forma, consideramos que as categorias de análise, *cidadania, inclusão social, diversidade cultural e participação social* estão localizadas nos documentos e ajudaram a entender a relação que buscamos desde o começo da pesquisa: a mudança de concepção de políticas culturais em articulação com políticas sociais.

Considerando o corpo de documentação listado (Anexos) e as categorias citadas, foi possível verificar a frequência de menções que relacionavam diretamente a política analisada com o desenvolvimento dos conceitos de cultura, sociedade, Estado e cidadania que apresentamos ao longo do primeiro capítulo da tese. Neste sentido, foi preciso construir um recorte metodológico para apresentação do material no capítulo final da tese, considerando a impossibilidade de colocar todas as questões encontradas, tanto nos documentos, quanto nos balanços de monitoramento gerados pelo extinto Ministério da cultura.

Consideramos, para a análise, os dados dos conceitos confrontados com as principais teorias de cidadania e direitos sociais nos estudos brasileiros de políticas públicas, sociedade e Estado, dando ênfase, também, em questões específicas de políticas culturais e de análise de políticas públicas. Com isso, foi possível apresentar dados estruturados e as articulações que fundamentam a hipótese central da tese, ou seja, de que o PNC estruturou conceitos de políticas sociais de forma inédita para políticas culturais do ponto de vista nacional.

Apresentamos, ainda, questões específicas do atual contexto político (social e cultural) do Brasil, que têm um impacto direto nas políticas culturais, tanto na dimensão simbólica quanto na dimensão econômica, o que diretamente atinge questões relativas aos direitos sociais (e culturais), remetendo-nos à própria organização política (e social) do país, conforme apontamos no primeiro capítulo da tese.

Dessa forma, as dimensões do termo “cultura”, a cultura como *expressão simbólica*, a cultura como *direito de cidadania* e a cultura como potencial para o *desenvolvimento econômico* serviram como base para construção da análise documental do PNC. O estudo evidenciou alguns pontos de fortalecimento dos processos de gestão, participação e inclusão social, observando de forma crítico-

analítica em que medida o PNC estabeleceu esses conceitos de cultura com direitos sociais e cidadania.

Para construir a tese e sustentar as hipóteses, através de argumentações teóricas, buscamos, na análise documental, extrair em cada documento e para cada categoria (quando mencionada) passagens para evidenciar a composição dos conceitos de cidadania e direitos sociais no Plano Nacional de Cultura (PNC). Argumentamos, principalmente, que esses conceitos apareciam de forma inédita em uma política cultural nacional, estabelecendo o interesse para o campo da política social.

A saída, no capítulo final, foi construir relações encontradas em cada documentação, como citamos, e selecionarmos em um único item o Balanço geral das metas destacadas do PNC (entre 2013-2018). Das etapas previstas para analisar no tópico, apresentamos o monitoramento geral do Plano Nacional de Cultura (PNC), a análise dos relatórios do MinC (2013-2018) e destacamos algumas metas, uma vez que seria inviável apresentar o balanço de todas as 53 metas previstas no plano. Pontuamos que a 4ª Conferência Nacional de Cultura não aconteceu, nem a revisão do PNC e, conseqüentemente, não tivemos o desenvolvimento de um novo PNC, representando retrocesso para o setor cultural.

Por fim, assumimos algumas posições no tópico “3.3 *Governo Bolsonaro e a Covid-19: como fica o cenário das políticas culturais?*”. Pontuamos que após de idas e vindas para o setor cultural em 2019/2020, tivemos uma definição desastrosa para o Plano Nacional de Cultura, com o projeto de Lei nº 572, de 6 de outubro de 2020⁸², que “Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010”, ampliando o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura por mais dois anos.

Pela ineficiência na gestão de políticas culturais e pela ausência de amplo diálogo democrático com os setores culturais, o atual governo não conseguiu articulação política para aprovar seus conceitos conservadores e fascistas, tendo como saída a prorrogação do Plano por mais dois anos, enfraquecendo ainda mais a participação social nas políticas culturais. Consideramos a decisão como um ataque direto aos artistas e às minorias políticas, que tinham na cultura uma forma democrática de manifestação também política, social e cultural.

⁸² <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-281543291>>.

As mudanças começaram pelo fim do MinC, o que prejudica o setor cultural e suas articulações. Tendo como escopo as respostas e demandas das análises, construídas por uma linha de dimensão social, compreendendo as teorias e suas áreas específicas de concepções, em relação à política social, o cenário não se apresenta positivo para as políticas culturais nos próximos anos no Brasil. Dessa forma o desafio da tese foi entender as políticas culturais e como o Estado as distribui, identificando nos documentos gerados a dimensão social.

Os dados apresentados são subsídios para a compreensão do Plano Nacional de Cultura (PNC) no contexto dos direitos sociais de cidadania. Além da nossa compreensão, buscamos apresentar também bases para novas análises de políticas culturais a partir dos conceitos de políticas sociais, entendimento que surgiu a partir do material apresentado como tese ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense – Escola de Serviço Social.

5. REFERÊNCIAS

1. ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
2. ALMEIDA, Antonio Jorge Fonseca Sanches. Cultura política e hegemonia. IV Encontro de Compolítica, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Jorge-Almeida.pdf>.
3. ASSIS, Aline Silveira de. Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania Cultura Viva: exemplo dos rumos da Política Social na Contemporaneidade. UERJ: Rio de Janeiro, 2007.
4. AVRITZER, L. Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1. ed., 2013. 128p.
5. BARROS, Leonardo Soares *et al* (Orgs.). Experiência de Participação Institucionalizada. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013.
6. BARROSO, Felipe dos Reis. Manual de formatação de monografia jurídica. Fortaleza: Book, 2006.
7. BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Themis: Revista da ESMEC, Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 13-100, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.tjce.jus.br/esmec/pdf/THEMIS_v4_n_2.pdf.
8. BAUER, Thomas. Cultura da diversidade: uma orientação teórica para a prática cultural de cooperação social. Galaxia Online, São Paulo, n. 33, set./ dez. 2016.
9. BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
10. BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
11. BOTELHO, Isaura. Uma rápida reflexão sobre o MinC entre 2003 e 2011. In: BARROS, J. M.; JÚNIOR, J. O. (Orgs.). Pensar e Agir com a Cultura: desafios da gestão cultural. p-60-79. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.
12. _____. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 2, 2001.
13. _____. Ministério da Cultura: um olhar sobre o presente. In: RUBIM, Linda; MIRANDA, Nadja. Transversalidades da cultura. Salvador: EDUFBA, 2008 (Coleção Cult).

14. _____. A política cultural e o plano das ideias. In: _____;
15. BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2010 (Coleção Cult).
16. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, Senado, 1988.
17. _____. Decreto N°. 591, de 6 de Julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 22 maio 2009.
18. _____. (Minc, 2013-2017). Plano Nacional de Cultura - RELATÓRIO DAS METAS - ACOMPANHAMENTO.
19. _____. Ministério da Cultura. Secretaria da Diversidade Cultural. Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC). Ministério da Cultura, Secretaria da Diversidade Cultural. Salvador: UFBA, 2018.
20. _____. Por que Aprovar o Plano Nacional de Cultura: conceitos, participação e expectativas. Brasília: Ministério da Cultura, 2009. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/05/03_plano_nacional_de_cultura.pdf>.
21. BRASIL (SE/MinC, 2016). Relatório de Gestão do Exercício de 2015, consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério e do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Secretaria Executiva Brasília - DF, 2016. BRASIL. Balanço de governo: 2003-2010. Livro 4: cultura. 2013.
22. _____. Decreto legislativo nº 485, de 20 de dezembro de 2006. Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005.
23. _____. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm>.
24. _____. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências.
25. _____. Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005. Acrescenta o §3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.

26. _____. Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.
27. _____. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>.
28. _____. Portaria nº 82, de 18 de maio 2005. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – CULTURA VIVA.
29. _____. Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004. Cria o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – CULTURA VIVA.
30. _____. Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011. Estabelece as metas do Plano Nacional de Cultura - PNC.
31. _____. Portaria nº 180, de 31 de agosto de 2005. Aprova o Regulamento da Primeira Conferência Nacional de Cultura e dispõe sobre sua convocação.
32. _____. Portaria nº 65, de 11 de setembro de 2009. Publica a reprodução integral do Regimento Interno da II Conferência Nacional de Cultura, com alterações. DOU Nº 177, quarta-feira, 16 de setembro de 2009.
33. _____. Projeto de Lei nº 6.722, de 29 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura, e dá outras providências.
34. _____. Projeto de Lei nº 6.835, de 30 de março de 2006. Aprova o Plano Nacional de Cultura.
35. _____. Projeto de Lei nº 6.722, de 29 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura, e dá outras providências.
36. _____. Proposta de Emenda nº 306, de 29 de novembro de 2000. Acrescenta § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.
37. _____. Proposta de Emenda nº 150, de 03 de setembro de 2003. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura.
38. _____. Proposta de Emenda nº 416/2005, de 16 de junho de 2005. Acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290677>>.
39. _____. Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional

de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

40. CALABRE; ZIMBRÃO; DOMINGUES (Orgs.). Seminário Internacional de Políticas Culturais: Anais do X Seminário Internacional de Políticas Culturais. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2019. 1 e-book em formato pdf (2.048 p.). ISBN 978-85-7004-403-7.
41. CALABRE, Lia (Org.). Políticas culturais: olhares e contextos. [recurso eletrônico]. Organização Lia Calabre; Trad. de Carmen Carballal. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/20.500.11997/7844>>.
42. CALABRE, Lia (Org.). Políticas culturais: teoria e práxis. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/20.500.11997/8789>>.
43. CALABRE, Lia. Políticas públicas e indicadores culturais: Algumas questões. V ENECULT. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia, 2009.
44. _____. Políticas públicas culturais de 1924 a 1945: o rádio em destaque. Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro, n. 31, pp. 161-181, 2003.
45. _____. O Conselho Federal da Cultura, 1971-1974. In: Estudos Históricos, n. 37, jan./jun. 2006. pp. 81-98.
46. _____. Projeto História da política cultural no Brasil: 1964 aos anos 2000. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa - Setor de estudos de política cultural, 2010.
47. CANEDO, Daniele Pereira. Cultura, democracia e participação social: um estudo da II Conferência Estadual da Cultura da Bahia - UFBA: Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/10590>>. Acesso em: 28 jun. 2019.
48. CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
49. _____. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
50. CASTRO, Fábio Fonseca de; RODRIGUES, Luiz Augusto Fernandes; ROCHA, Renata (Orgs.). Políticas culturais para as cidades. Salvador: EDUFBA, 2018.
51. CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, pp. 1011-1042, dez. 2012.

52. CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. In: PEREZ, J. R. R. *et al* (Orgs.). Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola. Campinas: FE/Unicamp, 2005.
53. CERQUEIRA FILHO, Gisálio. A “Questão Social” no Brasil: crítica ao discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
54. CHAGAS, Fernando Luiz Silva. **Programa cultura viva**: Potencializando atividades locais a partir dos Pontos de Cultura – A experiência da Associação Cultural Tribal. Dissertação de mestrado; Programa de Estudos Graduated em Política Social na Universidade Federal Fluminense (UFF, 2014). Disponível em: <<http://politicassocial.sites.uff.br/dissertacoes/>>.
55. CHAUI, Marilena. Cidadania Cultural: o direito à cultura. Fundação Perseu Abramo, 2006.
56. _____. Cultura política e política cultural. São Paulo: Estudos Avançados 9(23), 1995, pp. 71-84.
57. CHILDE, Gordon. A evolução cultural do homem. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1978.
58. COELHO, Teixeira. Dicionário crítico de política cultural. São Paulo: Editora Iluminuras, 1997.
59. _____. O que é Ação Cultural. São Paulo: Brasiliense, 2001. (Coleção Primeiros Passos; 216).
60. COELHO, Ernani; VILUTIS, Luana. Planos Municipais de Cultura: desafios da integração federativa. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS, 3, 2012, Rio de Janeiro, Anais. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 2012. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/2012/09/22/artigos-do-iii-seminario-internacional-de-politicas-culturais/>>. Acesso em: 13 mai. 2013.
61. COHN, G. A concepção oficial de cultura nos anos 70. In: MICELI, Sergio. Estado e cultura no Brasil, São Paulo: p. 85-96, 1984.
62. CORÁ, M. A. J. Políticas públicas Culturais no Brasil: dos patrimônios materiais aos imateriais. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, 48(5): 1093-1112, set./out. 2014.
63. CORSETTI, Berenice. Análise documental no contexto da metodologia qualitativa. UNIrevista, vol. 1, nº 1: 32-46 (jan. 2006).
64. COSTA, R. V.; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio. Cultura & Direitos Culturais. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. 1.

65. COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, Sonia Fleury (Org.). Reforma Sanitária, em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, 1995.
66. CUCHE, Denys. O Conceito de Cultura nas Ciências Sociais. Trad. de Viviane Ribeiro. 2 ed. Bauru: EDUSC, 2002.
67. CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades. São Paulo: SESC, 2018.
68. DANTAS, Mauricio (Coord.); FARIAS, Arianne Carla Silva; HORA, Daniel; MACÊDO, Geisa Teixeira Santos de; VEIGA, Marcelo; TORRECILHA, Nara; BIONDI, Pedro; DOMINGUES, Pedro. Por que aprovar o Plano Nacional de Cultura. Org. e realização Secretaria de Políticas Culturais do Ministério da Cultura, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Secretarias e Órgãos Estaduais de Cultura, Equipe do Plano Nacional de Cultura. Caderno: Brasília, abril de 2009.
69. DIAS, Patricia Camacho; HENRIQUES, Patrícia; ANJOS, Luiz Antonio dos; BURLANDY, Luciene (2017). Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro. Cad. Saúde Pública 2017; 33(7):e00006016.
70. DRAIBE, Sônia M. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
71. _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Revista Tempo Social – Universidade de São Paulo (USP), nov. 2003.
72. DRUMMOND, Alessandra; NEUMAYR, Rafael. Direito e cultura (aspectos jurídicos da gestão e produção cultural). v. 1. Belo Horizonte: DUO Editorial, 2011.
73. DURKHEIM, Émile. As Regras do Método Sociológico. São Paulo, Martins Fontes, 2007.
74. DYE, T. R. Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984.
75. EAGLETON, Terry. A ideia de cultura. Trad. de Sandra Castello Branco. São Paulo: UNESP, 2005.
76. ELIAS, Norbert. O processo civilizador: formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993, v. II.
77. _____. O processo civilizador: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994, v I.

78. FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2.ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.
79. FILHO, Francisco Humberto Cunha; BOTELHO, Isaura; SEVERINO, José Roberto Severino (Orgs.). Direitos culturais. Salvador: EDUFBA, 2018.
80. FISHER, Frank. Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.
81. FLEURY, Sonia. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2009, vol. 14, n. 3, pp. 743-752. ISSN 1678-4561. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300010>.
82. FORNAZARI, Fabio Kobl. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. *Revista de Administração Pública*. Vol. 40 (4), jul./ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31600.pdf>.
83. FRASER, Nancy. Repensando o reconhecimento. *Revista Enfoques: revista semestral eletrônica dos alunos do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, pp. 114-128, ago. 2010.
84. _____. Reconhecimento sem ética? São Paulo: Lua Nova, 2007, pp. 101-138.
85. GEERTZ, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.
86. GHEZZI, Daniela Ribas; CATELLI, Rosana Elisa. Indicadores quantitativos, pesquisas sobre hábitos culturais, e políticas públicas de cultura. Seminário internacional políticas culturais. Fundação Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro, 2013.
87. GIDDENS, A. Les Conséquences de la Modernité. Paris: L'Harmattan, 1994.
88. GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
89. GOMES, David Francisco Lopes. Sobre a teoria das classes sociais de Jessé Souza | On the Jessé Souza's Theory of Social Classes. *Viçosa: Revista de Direito*. v. 11, n. 01, pp. 221-265, 2019. DOI: <https://doi.org/10.32361/20191117227>.
90. HILL, Michael. The Public Policy Process. 5ª ed. Harlow: Pearson Education, 2009.

91. HOBBS, Thomas. Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Coleção a obra-prima de cada autor. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2009.
92. HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento. São Paulo, Editora 34, 2009.
93. HONNETH, Axel. "Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade". In: SOUZA, J.; MATTOS, P. (Orgs.). Teoria crítica no século XXI. São Paulo: Annablume, 2007.
94. IAMAMOTO, Marilda. Questão Social, Família e Juventude: Desafios do Trabalho do Assistente Social na Área Sócio Jurídica. In: LEAL, M.; MATOS, M.; SALES, M. (Orgs.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.
95. IPEA. Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex ante. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, 192 p.
96. JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista Brasileira de Administração Pública (RAP), v. 1, n. 36, pp. 51-72, 2002. Acesso em: 18 out. 2016.
97. _____. Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil. In: SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C. (Orgs.). Indicadores sociais: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
98. KNOEPFEL, Peter *et al.* Public Policy Analysis. Bristol, UK: The Policy Press, 2011.
99. KROEBER, A. L.; KLUCKHOHN, C. Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions (n. 1, vol. 47). Cambridge: Peabody Museum, 1952.
100. LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. 19 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
101. LEAL, Lucas. Animação cultural e cinema na extensão universitária: um estudo de caso no projeto Universidade das Quebradas (UFRJ). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. CDD 378.175.
102. LE GOFF, J. Documento/Monumento. In: Enciclopédia Einaudi: memória – história. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. pp.11-50, 1984.
103. LINDBLOM, Charles. O Processo de Decisão Política. Brasília, Ed. Universidade de Brasília. Título Original: The Policy-Making Process. Prentice Hall, 1980.

104. LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006 (Coletânea Volume 1). MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
105. LOPES, Eliana Marta Teixeira; GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. História da Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
106. MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB-Boletim Informativo Bibliográfico, 43, 1997. pp. 67-102.
107. _____. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de. (Orgs.). A Política Pública como campo multidisciplinar. SP: Ed. UNESP; RJ: Ed. Fiocruz, 2013.
108. MARTINS, G. A.; THEOPHILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
109. MARTINS NETO, João dos Passos. Não-Estado e Estado no Leviatã de Hobbes. Florianópolis: OAB/SC, 1999.
110. MICELI, Sérgio (org.) Estado e cultura no Brasil. São Paulo: Difel, 1984
111. MORAES, Roque. Análise de conteúdo. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, pp. 7-32, 1999.
112. MOREIRA, Raquel Oliveira. Política cultural e financiamento - Possibilidades e desafios do Plano Nacional de Cultura. UFF: Niterói, 2012.
113. MOTA, C. G. Brasil em Perspectiva. RJ: Ed. Bertraud, 1995. 20. ed.
114. MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião. Revista Tempo | 2014, v. 20. DOI: 10.1590/TEM-1980-542X-2014203627.
115. MULLER, Pierre. As políticas públicas. Trad. de Carla Vicentini. Niterói: Eduff, 2018.
116. MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. 2 ed. Pelotas: Educat, 2010.
117. NEGRI, A. Lição 3: Sujeitos políticos: entre multidão e poder constituinte. In: NEGRI, A. Cinco lições sobre Império. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
118. _____. Por uma definição ontológica da Multidão. Lugar Comum, Rio de Janeiro, n. 19-20, pp. 15-26, 2004.

119. ORTIZ, Renato. Cultura brasileira e identidade nacional. São Paulo: Brasiliense, 1986.
120. PAIVA, Ariane Rego de. Formulação e legitimação do sistema único de assistência social - SUAS: análise do processo decisório da Lei 12.435/2011. Tese de Doutorado. UFF - Universidade Federal Fluminense - Escola de Serviço Social - Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social. Niterói/RJ, 2014.
121. PARSONS, Wine. Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, UK, e Northampton, MA: Edward Elgar, 1995.
122. PARSONS, Wine. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.
123. PINTO, Álvaro Vieira. O conceito de tecnologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. Vol. I.
124. POGREBINSCHI, Thamy. (Coord.). Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório final da pesquisa. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. Disponível em: <http://led.iesp.uerj.br/images/stories/downloads/relatoriofinalmj.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2012.
125. _____. Sumário executivo relatório de pesquisa entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Série pensando o direito. Rio de Janeiro/Brasília, março de 2010.
126. POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIERE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Sociologia). Título original: La recherche qualitative. Vários autores.
127. PRIORE, Mary Del; VENÂNCIO, Renato Pinto. O livro de Ouro da História do Brasil: do descobrimento à globalização. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
128. REIS, Paula Félix dos. Políticas culturais do governo Lula: análise do Sistema e do Plano Nacional de Cultura. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
129. _____. Políticas nacionais de cultura: o documento de 1975 e a proposta do governo Lula/Gil. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 2, n. 1, pp. 73-90, 2008.
130. _____. Plano nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010. pp. 49-66.

131. _____. Plano Nacional de Cultura: estratégias e ações para dez anos. In: VI ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 6, Salvador: UFBA, 2010.
132. _____. Política cultural no Brasil: análise do sistema e do Plano Nacional de Cultura. In: BARBALHO, Alexandre *et al* (Orgs.). Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas. Salvador: EDUFBA, 2011. pp. 168-172.
133. _____. Políticas de cultura a longo prazo: estudo comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia. 2013. 250 f. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade). Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador, 2013.
134. _____. Políticas culturais a longo prazo: estudo comparativo entre o Plano Nacional de Cultura do Brasil e da Colômbia. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 7, n. 1, pp. 136-154, 2014.
135. RODRIGUES, Maria de Lurdes; ARAÚJO, Luísa. Modelos de análise das políticas públicas. Sociologia, Problemas e Práticas [Online], 83 | 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/spp/2662>>. Acesso em: 10 dez. 2020. Editora Mundos Sociais. pp. 11-35.
136. ROTHDEUBEL, A. N. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.
137. RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria (Orgs.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
138. RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. São Paulo: Revista Galáxia, n. 13, pp. 101-113, jun. 2007. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/galaxia/article/download/1469/934>>. Acesso em: 23 jul. 2019.
139. _____. Plano Nacional de Cultura em debate. Políticas Culturais em Revista, 2 (1), pp. 59-72, 2008.
140. _____. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele M. (Org.). Teorias e Políticas da Cultura. Salvador: EDUFBA, 2007.
141. _____. BARBALHO, Alexandre (Org.). Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.
142. SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Rev. Bras. de História & Ciências Sociais. n. 1, pp. 1-15, jul. 2009.

143. SABATIER, Paul A. (Org.). Theories of the Policy Process. Boulder, CO, Westview Press, 2007.
144. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Coalizões parlamentares e instabilidade governamental: a experiência brasileira (1961-1964). Rev. adm. empres., vol. 13, no. 4, São Paulo, out./dez. 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75901973000400005>>.
145. _____. Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. Campos, 1979.
146. SANTOS, Antonio Raimundo dos. Metodologia Científica: a construção do conhecimento. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
147. SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea vol. 1).
148. SAVIANI, Dermeval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas, SP: Autores associados (coleção memória da educação), 2010.
149. SCHWARZ, Roberto. Cultura e política, 1964-1969. In: SCHWARZ, Roberto. O pai de família e outros estudos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. pp. 61-92.
150. SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito Dias. Análise de política: uma revisão da literatura. Cadernos Gestão Social, v. 3, n. 1, pp. 121-134, jan./jun. 2012.
151. SILVA, Alessandro Antonio da. Política Cultural no Brasil: Do Plano Nacional de Cultura às (Micro) Ações Descentralizadas. Tese em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2017.
152. SILVA, Alexandre Rocha da; NONINO, Gabriel Pio; MACEDO, Lennon Pereira. Uma leitura semiótica das multidões. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 37, pp. 176-192, set./dez. 2016. DOI: <<http://dx.doi.org/10.19132/1807-8583201637.176-192>>.
153. SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. UNICAMP. 2000. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>
154. SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). As Contradições do Lulismo: A que Ponto Chegamos? São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
155. SMITH, Adam. An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations. Eds. R. H. Campbell; A. S. Skinner e W. B. Todd. Indianapolis: Liberty Fund, 1981. Trad. de Luiz João Baraúna: A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo (Col. "Os economistas"): Abril Cultural, 1983.

156. SOARES, T. N. O difícil combate: As pichações como um problema de ordem política e social em Recife durante a ditadura civil-militar. *Recôncavo Revista de História da UNIABEU*, v. 5, pp. 72-95, 2015.
157. _____. *Gritam os muros: pichações e ditadura civil-militar no Brasil*. 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2018. v. 1. 219 p.
158. SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Colaboradores André Grillo *et al.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
159. _____. *A construção social da subcidadania. Para uma sociologia prática da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Coleção Origem).
160. TURENKO, Aleksei Santana. *Política cultural e democracia participativa: A experiência da elaboração do Plano Nacional de Cultura*. Salvador: UFBA, 2017.
161. TURINO, Célio. *Ponto de Cultura: o Brasil de baixo para cima*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
162. VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. V. C. *Policy Analysis in Brazil: the State of the Art*. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.). *Policy Analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press, 2013.
163. VARELLA, Guilherme Rosa. *Plano Nacional de Cultura: elaboração, desenvolvimento e condições de eficácia*. São Paulo: Edusp, 2013.
164. WILLIAMS, Raymond. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. Trad. de Sandra Guardini Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.
165. YÚDICE, George. *A Conveniência da Cultura. Usos da Cultura na Era Global*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

LINKS EXTERNOS – PESQUISAS REALIZADAS EM ÓRGÃOS OFICIAS

1. Constituição Federal de 1988:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
2. ESTATÍSTICAS de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE. 162 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 33), 2014. Disponível em:
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=288941>>.
3. Lei 12.343 - PNC: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/05/Lei12.343-PNC-Publica.pdf>>.

6. ANEXOS

Para o estudo, utilizaremos, para análise documental, a linha do tempo a partir do histórico do PNC⁸³, que envolve antecedentes históricos em relação à política em si. Abaixo os itens listados:

1. 2003-2005 - ARTICULAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

- 1.1 Realização do conjunto de seminários “Cultura para Todos” em todo o país.
- 1.2 [Criação da Agenda 21 da Cultura para as cidades.](#)
- 1.3 Instalação e trabalho das Câmaras Setoriais (não disponível em pesquisa).
- 1.4 [Realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura precedida por conferências regionais, estaduais e municipais.](#)
- 1.5 [Aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.](#)
- 1.6 [Aprovação da emenda constitucional que insere o PNC no art. 215.](#)

2. 2006-2008 - INFORMAÇÕES, DIRETRIZES GERAIS E DEBATE PÚBLICO

- 2.1 [Apresentação do Projeto de Lei do PNC ao Congresso.](#)
- 2.2 [Elaboração de diretrizes gerais.](#)
- 2.3 [Realização de pesquisas no campo da cultura \(IBGE e IPEA\).](#)
- 2.4 [Criação do Conselho Nacional de Política Cultural.](#)

3. PORTARIAS DO PLENÁRIO

- 3.1 [PORTARIA DE 30 DE MAIO DE 2008.](#)
- 3.2 [PORTARIA Nº 58, DE 17 DE MAIO DE 2012.](#)
- 3.2 [PORTARIA Nº 36, DE 26 DE MAIO DE 2015.](#)
- 3.3 [PORTARIA Nº 125, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2015.](#)
- 3.4 [PORTARIA Nº 60, DE 11 DE MAIO DE 2016.](#)
- 3.5 [PORTARIA Nº 316, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2016.](#)
- 3.6 [PORTARIA Nº 317, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2016.](#)

⁸³ Cf.: MINISTÉRIO DO TURISMO / SECRETARIA ESPECIAL DE CULTURA. *Plano Nacional de Cultura*. Sobre o Plano. Histórico. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/historico/>>.

4. 2009-2010 - APROVAÇÃO NO CONGRESSO

4.1 [Realização da 2ª Conferência Nacional de Cultura.](#)

4.2 Análise do Projeto de Lei na Comissão de Educação e Cultura e na Comissão de Constituição e Justiça do Congresso (não disponível em pesquisa).

4.2 [Aprovação da Lei do PNC \(Lei nº 12.343/2010\).](#)

5. 2011-2012 - METAS, MONITORAMENTO E SNIIC

5.1 [Formulação das metas do PNC.](#)

5.2 [Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais \(SNIIC\).](#)

5.3 Início do monitoramento das metas.

6. RELATÓRIOS DA OFICINA ESPECIAL DE ELABORAÇÃO DA SEGUNDA VERSÃO DAS METAS DO PNC

6.1 [Grupo 01: Reconhecimento e promoção da diversidade cultural.](#)

6.2 [Grupo 02: Criação, fruição, difusão, circulação e consumo.](#)

6.3 [Grupo 03: Educação e produção de conhecimento.](#)

6.4 [Grupo 04: Ampliação e qualificação de espaços culturais.](#)

6.5 [Grupo 05: Fortalecimento institucional e articulação federativa.](#)

6.6 [Grupo 06: Desenvolvimento sustentável da cultura.](#)

6.7 [Relatório da plenária final oficina.](#)

7. CONTRIBUIÇÕES DOS COLEGIADOS SETORIAIS DO CNPC

7.1 [Contribuição Colegiado de Artes Visuais.](#)

7.2 [Contribuição Colegiado de Circo.](#)

7.3 [Contribuição Colegiado de Culturas Indígenas.](#)

7.4 [Contribuição Colegiado de Culturas Populares.](#)

7.5 [Contribuição Colegiado de Dança.](#)

7.6 [Contribuição Colegiado Livro, Leitura e Literatura.](#)

7.7 [Contribuição Colegiado de Moda.](#)

7.8 [Contribuição Colegiado Teatro.](#)

8. DOCUMENTOS DO PNC

8.1 [Caderno de Metas do PNC \(metas submetidas à consulta\).](#)

8.2 [Caderno de contribuições para Oficina.](#)

- 8.3 [Planilha com todos os comentários feitos na plataforma.](#)
- 8.4 [Planilha com todas as propostas de novas metas feitas na plataforma.](#)
- 8.5 [Balanço da Consulta.](#)
- 8.6 [Planos Setoriais](#) (não disponível em pesquisa).
- 8.7 [Prioridades da II Conferência Nacional de Cultura.](#)

9. LEGISLAÇÃO

- 9.1 [Projeto de Lei Griô.](#)
- 9.2 Plano Nacional de Cultura. [Lei nº 12.343/10.](#)
- 9.3 Lei do Audiovisual. [Lei nº 8.685, de 20/07/93.](#)
- 9.4 Lei da Comunicação Audiovisual de acesso condicionado. [Lei nº 12.485/11.](#)
- 9.5 Lei Federal de Incentivo à Cultura. [Lei nº 8.313/91.](#)
- 9.6 Lei de Direitos Autorais. [Lei nº 9.610/98.](#)
- 9.7 Lei que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. [Lei nº 10.098/00.](#)
- 9.8 Lei que instituiu o regime de partilha para a produção de petróleo do pré-sal e o Fundo Social (FS). [Lei nº 12.351/10.](#)
- 9.9 Projeto de lei para implantação do Programa Cultura do Trabalhador e cria o Vale Cultura. [Projeto de Lei nº 5.798/09.](#)
- 9.10 Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). [Decreto nº 6.040/07.](#)
- 9.11 Plano Nacional de Banda Larga (PNBL). [Decreto nº 7.175/10.](#)
- 9.12 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [Lei nº 9.394/96.](#)
- 9.13 Cooperação firmada entre os ministérios da Cultura e da Educação. Portaria Normativa Interministerial nº1, de 04/10/07 (Não disponível em pesquisa).
- 9.14 Comitê Gestor para Desenvolvimento da Conta Satélite da Cultura (Ministérios da Fazenda, Planejamento e Cultura). Portaria Normativa Interministerial nº 130/10 (Não disponível em pesquisa).
- 9.15 Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. [Decreto nº 6.949/09.](#)
- 9.16 Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas. [Decreto nº 75.699/75.](#)

10. PROGRAMAS E REDES GOVERNAMENTAIS

- 10.1 [Rede Nacional de Ensino e Pesquisa \(RNP\)](#) (não disponível em pesquisa).
- 10.2 [Rede Certific \(Ministério da Educação/MEC\)](#).
- 10.3 [Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas](#) (Não disponível em pesquisa).
- 10.4 [Sistema Brasileiro de Museus](#).

11. PESQUISAS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DO GOVERNO

- 11.1 Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Cultura (Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, número 22). Rio de Janeiro, 2007⁸⁴.
- 11.2 Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2006 e 2009⁸⁵.
- 11.3 Censo Escolar. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação (MEC).
- 11.4 Sistema de Indicadores de Percepção Social. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁸⁶.
- 11.5 Cultura Viva. Avaliação do Programa, Arte educação e Cidadania. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- 11.5 Cultura em números, Anuário de estatísticas culturais – Ministério da Cultura, Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC), Funarte, 2009.
- 11.6 Retratos da leitura no Brasil. Instituto Pró livro.
- 11.7 Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Ministério do Trabalho, 2020⁸⁷.
- 11.8 Balanço do Setor Público Nacional. Ministério da Fazenda.

⁸⁴ Cf.: IBGE. *Sobre – 2006 Cultura*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Estatísticas. Sociais. Educação. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10637&t=sobre>>.

⁸⁵ Cf.: IBGE. *Sobre – 2005 Assistência social*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Estatísticas. Sociais. Educação. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10587&t=sobre>>.

⁸⁶<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6186&Itemid=33>.

⁸⁷ Cf.: MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *RAIS- Relação Anual de informações sociais*. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>.

12. DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL

12.1 Convenção sobre a proteção e promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Unesco)⁸⁸.

13. 2013-2014 - PLANOS TERRITORIAIS, SETORIAIS E REVISÃO DO PNC

13.1 [Acompanhamento dos planos municipais e estaduais de cultura](#) (não disponível em pesquisa).

13.2 [Adequação e elaboração de planos setoriais de cultura.](#)

13.3 Monitoramento das metas do PNC.

13.4 [Realização da 3ª Conferência Nacional de Cultura \(não realizada\).](#)

13.4 Revisão do PNC (não disponível em pesquisa).

14. 2014-2020 - MONITORAMENTO E NOVO PNC

14.1 Finalização do processo de revisão do PNC e publicação das alterações (não disponível em pesquisa).

14.2 Elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) com base nas metas do PNC revisado (não disponível em pesquisa).

14.3 Monitoramento das metas do PNC e balanço das metas.

14.4 Realização da 4ª Conferência Nacional de Cultura (não realizada).

14.5 Elaboração de novo PNC (não elaborado).

15. ATOS

15.1 Carta de Lei de 25 de março de 1824 – Constituição Política do Império do Brasil.

15.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.

15.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.

15.3 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

15.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.

15.5 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

15.6 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

15.7 Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.

15.8 Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.

15.9 Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966.

⁸⁸ Cf.: BRASIL. *Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm.

15.10 Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966.

15.11 Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

15.12 Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira.