

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Weslaine Gomes

“A gente não quer só comida”:

Democracia e Políticas Culturais em Minas Gerais (2001-2011)

Belo Horizonte
2014

Weslaine Gomes

“A gente não quer só comida”:

Democracia e Políticas Culturais em Minas Gerais (2001-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça

Belo Horizonte
2014

Weslaine Gomes

“A gente não quer só comida”:

Democracia e políticas culturais em Minas Gerais (2001-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (Orientador/UFMG)

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG)

Prof. Dr. José Márcio Barros (PUC/MG)

Belo Horizonte, 28 de julho de 2014

Aos artistas, ativistas e
militantes da cultura, pela
bravura, resistência e
paixão.

PARTILHAMENTOS

O escritor moçambicano, Mia Couto, disse uma vez que prêmios e outros resultados de trabalhos, são melhor aproveitados quando partilhados, mais do que agradecidos. Por isso, agradeço e partilho este trabalho com todos os que contribuíram para sua realização.

Primeiro, partilho com meus pais, que sempre me apoiaram em minhas escolhas, mesmo quando ficavam receosos das consequências que elas poderiam ter, ou quando não concordavam com os rumos que tomava na vida. O berço da minha formação política está nas reuniões de sindicatos, greves, e outros tantos encontros de trabalhadores que meus pais me levavam e que só depois fui perceber o quão importantes foram em minha vida.

Meu compartilhamento e agradecimento mais que especial ao orientador Ricardo Fabrino, pelo respeito, compromisso, disciplina e, principalmente, paciência, durante toda a trajetória do trabalho. Lidar com minhas limitações e faltas, com certeza, não foi tarefa fácil. O que mais aprendi durante o processo com o Ricardo, talvez tenha sido que é possível atuar de forma mais humana e justa em relação às inúmeras desigualdades do país que limitam o acesso às universidades públicas. Presenciar determinadas atitudes me motivava ainda mais, quando, por vezes, a universidade pública parecia, para mim, se distanciar dos problemas mais urgentes da sociedade.

Esquecer dos meus amigos é impossível! Minhas amigas de longuíssima data, Rúbia, Jaque e Gabizinha, por juntas, podermos sempre, mesmo a grandes distâncias espaciais, brigar, chorar, rir, amadurecer e aprender que a amizade é uma das experiências afetivas mais difíceis de explicar e fáceis de entender.

Glenda e Dani, atrizes guerreiras, por sempre me ouvirem quando as várias dúvidas sobre minha vida pessoal e profissional me assombravam! Por partilharem comigo do teatro e permitir que ele acontecesse em nós, essa arte, por vezes, dolorosa, mas apaixonante e viciante.

Aos demais guerreiros e guerreiras da cultura, que, mesmo diante das atrocidades cometidas contra a arte, resistem! Em especial ao Elias Ferreira, José Lopes, Geraldo Octaviano, Luis Hermidas, Bruno Pontes, Brenda Campos, Keu Freire, Marcelo do Vale, Ângelo Dias, Miguel da Matta, Greg e Thomaz Canizza.

Ao Thomaz Canizza também pelas ajudas técnicas-linguísticas, sempre demandadas.

Ao meu irmão, Welisson, por me conceder seu tempo, paciência e habilidades geográficas, na procura de informações e indicadores, por vezes, dispersos em meio a um turbilhão de dados desagregados. O que eu faria sem ele?

Meus amigos e amigas do convívio universitário precisam ser lembrados! Compartilham comigo das dores e das delícias de fazer pesquisa, dentro e fora da universidade. Especialmente, Leandro, Luís, Wallace, Warley, Débora e Johanna, obrigada pelos cafés, vinhos, cervejas e ideias, com sabores que, dependendo do humor do dia, podiam ser mais doces ou amargos. Mas, principalmente, obrigada pela companhia e ouvidos.

A Capes, agência gestora dos recursos públicos que custearam boa parte do mestrado precisa ser lembrada. Mas, principalmente, a população brasileira precisa ser considerada, pois é a verdadeira financiadora deste trabalho.

Obrigada a todos os entrevistados e entrevistadas, pela generosidade em dividir comigo suas “angústias e contentamentos artísticos e culturais”.

Obrigada ao Alessandro, secretário do Departamento de Ciência Política, pelas milhares de vezes em que me recebeu sempre disposto a encontrar uma forma de solucionar algum eventual problema. E, mais do que isso, sempre me motivou!

Por fim, partilho o trabalho com os mais novos amigos que fiz no Observatório da Diversidade Cultural de Belo Horizonte. A discussão de temas espinhosos do setor contribuiu para que questões importantes fossem levantadas nesse trabalho.

“Mais urgente não me parece tanto defender uma cultura cuja existência nunca salvou uma pessoa de ter fome e da preocupação de viver melhor, quanto extrair, daquilo que se chama cultura, ideias cuja força viva é idêntica à da fome”. (ARTAUD, 1987)

RESUMO

Este trabalho busca compreender algumas transformações das políticas públicas de cultura em Minas Gerais entre 2001 e 2011, a partir de uma visada democrática. Na última década, o Brasil vivenciou importantes mudanças na gestão das políticas públicas na área cultural. Entre as mudanças podemos mencionar, no âmbito federal, a elaboração e a aprovação do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura. Destaca-se, também, a criação de novos instrumentos de participação social na construção das políticas, bem como, a tentativa de aperfeiçoamento daqueles já existentes. Minas Gerais insere-se neste contexto mais amplo de discussão da democratização das políticas culturais. Neste sentido, busca-se compreender se houve um processo de democratização de tais políticas no estado. Para responder a essa questão, baseamo-nos em três dimensões centrais de um processo de democratização: o princípio de igualdade (expresso através dos direitos de cidadania cultural); o princípio de participação política (vinculado ao direito dos cidadãos de tomarem parte nos processos decisórios das políticas), e a descentralização do poder político (relacionada à desconcentração do poder político). Empiricamente, analisaram-se dados relativos à Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, entre 2001 e 2011, e entrevistas realizadas junto a gestores públicos e à sociedade civil organizada. Observou-se que, apesar de alguns avanços nas três dimensões democráticas, o cenário ainda predominante é de: uma expressiva concentração de recursos via lei de incentivo; mecanismos e formas de participação insuficientes para incluir os diferentes segmentos culturais; e a centralização das decisões políticas. Há assim, obstáculos muito efetivos para a promoção da igualdade, da participação e da descentralização.

Palavras-chave: Política cultural, democracia, lei de incentivo, financiamento cultural.

ABSTRACT

This dissertation has as its objective to comprehend some transformations in cultural public policies of Minas Gerais between 2001 and 2011, from a democratic point of view. In the last decade, Brazil has been through important modifications in the cultural field's public policy management. Out of all these changes, we can mention, in the federal scope, the elaboration and improvement of the National Culture System and National Culture Plan. Also worth mentioning is the creation of new instruments of social participation in the elaboration of policies and the attempt to improve those that already exist as well. Minas Gerais is included in this wide context of discussions of the democratization of cultural policies. That being established, the comprehension of if there has been a process of democratization of these policies in the state is targeted. To answer this issue, this study has been based on three central dimensions of democratization: the principle of equality (expressed through the rights of cultural citizenship); the principle of political participation (linked to the rights of cultural citizenship), and the decentralization of political power (related to the deconstruction of political power). Empirically, we analyzed the data concerning the state law of Cultural encouragement of Minas Gerais, from 2001 to 2011, and interviews held with public managers and the organized civil society. Despite some advances in these three democratic dimensions, the predominant scenario is of: an expressive concentration of tools from incentive laws; insufficient mechanisms and forms of participation to include the different cultural segments; and the centralization of political decisions. Therefore, we have very effective obstacles for the promotion of equality, participation and decentralization.

Keywords: cultural policy, democracy, incentive law, cultural financing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Recursos captados por meio da Lei Rouanet (1993-2008)	34
Mapa 1: Investimentos <i>per capita</i> com cultura realizados pelos estados brasileiros e Distrito Federal (1985-1995) - (em R\$ de dez. 1996 por habitante)	85
Mapa 2: Índice de Desenvolvimento Humano dos estados brasileiros (2010)	88
Mapa 3: Núcleos de Interiorização Cultural de Minas Gerais	90
Tabela 1: Municípios com estrutura de cultura em Minas Gerais – por caracterização do órgão gestor	95
Gráfico 2: Volume de recursos liberados pelo FEC por ano (2006-2014) (em milhões R\$)	99
Tabela 2: Faixas atuais de isenção fiscal da LEIC	102
Tabela 3: Informações solicitadas dos projetos culturais da LEIC (2001-2011)	107
Tabela 4: Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais (2001-2011)	113
Gráfico 3: Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais (2001-2011) (em milhões R\$)	114
Tabela 5: Índice de aprovação e captação dos recursos pleiteados, aprovados e captados a cada ano (2001-2011)	115
Tabela 6: As regiões de planejamento de Minas Gerais e sua população	117
Tabela 7: Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados por região de planejamento (2001-2011)	117
Tabela 8: Recursos pleiteados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)...	118
Tabela 9: Recursos aprovados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)...	119
Tabela 10: Recursos captados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)...	120
Tabela 11: Projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)	122
Gráfico 4: Projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)	123
Tabela 12: Índice de aprovação e captação dos projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)	125

Tabela 13: Projetos apresentados, aprovados e incentivados por região de planejamento (2001-2011)	127
Tabela 14: Projetos apresentados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)	128
Tabela 15: Projetos aprovados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)	129
Tabela 16: Projetos incentivados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)	130
Tabela 17: Índice de aprovação e captação dos projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados por região de planejamento (2001-2011)	132
Mapa 4: Projetos incentivados segundo região de planejamento e população (2001-2011)	134
Tabela 18: Projetos apresentados, aprovados e incentivados por município em relação a Minas Gerais (2001-2011)	136
Tabela 19: Projetos apresentados, aprovados e incentivados por município em relação à suas macrorregiões (2001-2011)	136
Mapa 5: Projetos incentivados segundo municípios e população (2001-2011)	137
Tabela 20: Nossas categorias de análise das áreas artísticas e culturais da LEIC (2001-2011)	139
Tabela 21: Projetos apresentados, aprovados e incentivados segundo área artístico-cultural (2001-2011)	140
Tabela 22: Projetos apresentados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)	142
Tabela 23: Projetos aprovados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)	143
Tabela 24: Projetos incentivados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)	144
Tabela 25: Índice de aprovação e captação dos projetos apresentados, aprovados e incentivados por área artística e cultural (2001-2011)	145

LISTA DE SIGLAS

ANCINAV - Agência Nacional de Cinema e Audiovisual
ANCINE - Agência Nacional de Cinema
BNB – Banco do Nordeste
BNDS - Banco Nacional do Desenvolvimento Social
CONEP - Conselho Estadual do Patrimônio Cultural
CEA - Conselho Estadual de Arquivos
CONSEC - Conselho Estadual de Política Cultural de Minas Gerais
COMUC - Conselho Municipal de Cultura de Belo Horizonte
CPC - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural
CPC's - Centros Populares de Cultura
CFC - Conselho Federal de Cultura
CNF - Comissão Nacional de Folclore
CNIC - Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural
CNC - Conselho Nacional de Cultura
CTAP - Comissão Técnica de Análise de Projetos
FEC - Fundo Estadual de Cultura
FICART - Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC - Fundo Nacional de Cultura
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNARTE - Fundação Nacional das Artes
Ibccc - Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPHA - Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros
LEIC – Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais
MASP - Museu de Arte de São Paulo
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MES - Ministério da Educação e Saúde
MinC - Ministério da Cultura
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NIC - Núcleos de Interiorização Cultural

PNC - Política Nacional de Cultura

PNC - Plano Nacional de Cultura

PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

ProCultura - Programa Nacional de Fomento à Cultura

SAC - Superintendências de Ação Cultural

SEC – Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

SIC - Superintendência de Interiorização Cultural

SIIC - Sistema de Informações e Indicadores Culturais

SNC - Sistema Nacional de Cultura

SPPC - Secretaria de Programas e Projetos Culturais

SUB - Superintendência de Bibliotecas Públicas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL	19
1.1 DA REPÚBLICA VELHA À INAUGURAÇÃO DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA DÉCADA DE 1930	20
1.2 A CULTURA E OS GOVERNOS AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS..23	
1.3 AS DÉCADAS DE 1980 E 1990 E O SURGIMENTO DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO COM AS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA.26	
1.4 AS MUDANÇAS TRAZIDAS PELO GOVERNO LULA: A CULTURA EM UMA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA	35
2. DEMOCRACIA E POLÍTICAS CULTURAIS	46
2.1 A DEMOCRACIA EM SUAS DIFERENTES TEORIAS	47
2.2 IGUALDADE, PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS CULTURAIS	58
2.2.1 A descentralização no contexto brasileiro	60
2.2.2 Participação política e cultura	67
2.2.3 Igualdade política no campo cultural	73
3. O CENÁRIO DA CULTURA EM MINAS GERAIS	80
3.1 CONTEXTO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL	80
3.1.1 Mudanças trazidas com novo panorama nacional na última década. 86	
3.1.2 Mecanismos de fomento do Estado	96
3.1.2.1 <i>ICMS Cultura l.....</i>	96
3.1.2.2 <i>Fundo Estadual de Cultura (FEC).....</i>	98
3.1.2.3 <i>Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (LEIC)....</i>	100
3.2 NOSSAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS	103
3.2.1 Metodologia qualitativa	104
3.2.2 Metodologia quantitativa	106

4. ANÁLISE DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA (2001-2011)	111
4.1 VOLUME TOTAL DE RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS PELOS PROJETOS CULTURAIS (2001-2011)	112
4.2 VOLUME DE RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS SEGUNDO REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)	116
4.3 TOTAL DE PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS (2001-2011)	122
4.4 PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS SEGUNDO REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)	126
4.5 PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS SEGUNDO ÁREA ARTÍSTICA E CULTURAL (2001-2011).	138
4.6 LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA DE MINAS GERAIS: UM FINANCIAMENTO CONCENTRADOR E DESIGUAL	147
5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	151
5.1 HIPÓTESE 1 – IGUALDADE POLÍTICA NO CAMPO CULTURAL	152
5.2 HIPÓTESE 2 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CULTURA	157
5.3 HIPÓTESE 3 – DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA DE MINAS GERAIS	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

INTRODUÇÃO

Localizar onde exatamente teve início o processo que me levaria a assumir a arte e a cultura não apenas como um campo de atuação profissional, mas também como o lugar de fortes vínculos de amizade e de compromisso ético e estético, é difícil. Mas arrisco a apontar o ano de 1997, quando, ainda adolescente, comecei a frequentar as aulas de teatro do colégio. Descobri que teatro é algo que quero fazer até o fim da vida. Desde então, não parei mais. Durante meu caminho, conheci a política, através do olhar do teatro, e descobri que era algo também que eu queria fazer para sempre. Resolvi juntar os dois. Fiz o curso de Ciências Sociais e de teatro. E ao enveredar pelas políticas públicas, percebi que a arte e a cultura estavam ainda longe de ser conhecidas e estudadas por este campo frente à importância que possuem na história da humanidade. Assumi o desafio na monografia e estudei o processo de formulação da Lei Rouanet. Na tentativa de viabilizar os trabalhos do teatro, vi que Minas Gerais não possuía ainda muitos estudos sistemáticos sobre as políticas para a cultura. A Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais parecia-me distante das necessidades dos artistas e agentes culturais, sempre com muitas dificuldades de viabilizar financeiramente seus projetos. Pensei que este mecanismo de financiamento seria importante de ser estudado no mestrado, porque se constitui no principal mecanismo de financiamento do setor em Minas Gerais, e porque foram adotadas diretrizes que alegavam democratizar o acesso dos segmentos culturais aos seus recursos. Elaborei um projeto que procurava mapear a distribuição de tais recursos no estado, como o objetivo de observar se esta democratização estava ocorrendo.

Após o ingresso no mestrado, foi preciso amadurecer o projeto. Quais elementos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura me informavam sobre sua democratização? Minas Gerais conta com núcleos de interiorização da Secretaria de Estado de Cultura em cinco municípios. Será que eles possuíam alguma influência no acesso da população à lei de incentivo? Por que somente a lei seria estudada quando Minas Gerais está inserida em um processo mais amplo de discussão sobre as políticas públicas de cultura no país, que, na última década, caminharam para uma maior institucionalização por meio da construção do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura? Qual o impacto destas importantes mudanças na gestão pública da cultura em Minas Gerais? Foram perguntas que me conduziram a adotar uma

perspectiva mais ampla do caso estudado e apontaram a necessidade de definir qual o marco teórico do trabalho.

No campo da teoria política, as diferentes concepções de democracia saltam aos olhos. Era preciso definir qual a abordagem democrática adotada. A matriz participativa foi escolhida por possuir uma compreensão mais abrangente dos princípios eleitos para conduzir nossa análise.

Depois das muitas reuniões de orientação, discussão nas disciplinas do mestrado, o enfoque do trabalho se alterou, e não mais recaiu apenas sobre a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, que foi incorporada no trabalho como um mecanismo de financiamento que, junto com outros elementos, constituem pilares importantes da política cultural do estado.

Dessa forma, este trabalho procura investigar se *houve uma democratização das políticas públicas de cultura em Minas Gerais, entre 2001 e 2011*, frente às mudanças observadas na última década no país no campo cultural. Para isso, os princípios de igualdade, participação e a descentralização política são adotados em nosso marco teórico para conduzir nossa narrativa, pois compreendemos que são fundamentos morais da democracia imprescindíveis para avançarmos substantivamente na inclusão, na redução das fortes assimetrias de poder entre os sujeitos, bem como, na redução de desigualdades estruturais. Os cinco capítulos buscam organizar nossa narrativa acerca dos estudos sobre democracia e políticas culturais, bem como, articulá-los.

No capítulo 1, apresentamos o panorama histórico das políticas culturais no Brasil, a partir da República Velha, até os dias atuais. Mostramos as principais mudanças pelas quais passaram as políticas para o setor e como estas mudanças impulsionaram ou constrangeram processos democratizantes. Mostramos também, como as novas formas de gerir a cultura enquanto objeto de política pública, vivenciadas na última década, trouxeram avanços para o campo ao permitir que uma política de Estado fosse implementada, com compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados.

No capítulo 2, buscamos situar as diferentes noções que a ideia de democracia adquiriu no interior das teorias democráticas. Desde a Grécia Antiga, considerada o “berço da democracia”, houve mudanças no entendimento de princípios como participação. Os princípios de igualdade, participação e o elemento da descentralização estão presentes nas correntes democráticas e adquirem diferentes sentidos em cada uma.

Nosso objetivo foi mostrar como eles atravessam esse debate conceitual. Após este apanhando do debate democrático, buscamos articular tais princípios com o campo de estudos sobre cultura, no intuito de estabelecer uma abordagem democrática das políticas públicas de cultura. Para tanto, articulamos o princípio igualitário com o projeto político da diversidade cultural; o princípio participativo com o direito dos cidadãos terem suas preferências consideradas nos processos decisórios das políticas; e a descentralização com a desconcentração de poder na relação Estado e sociedade civil.

Para prosseguirmos com nossa narrativa, foi preciso situar Minas Gerais no contexto nacional das políticas públicas de cultura, e localizar as principais mudanças que o estado passou, e que trazem elementos analíticos imprescindíveis ao nosso estudo empírico. Isto é realizado no capítulo 3, que delinea o caso de Minas Gerais em nosso trabalho, bem como, apresenta nossas opções metodológicas e hipóteses acerca de nosso objeto de estudo. Três hipóteses orientaram nosso trabalho. São elas:

Hipótese 1: A política pública de Cultura de Minas Gerais é pouco igualitária.

Hipótese 2: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco participativa.

Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva.

No capítulo 4, estão nossos principais achados da análise da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, entre 2001 e 2011. Nossa análise se focou em dois importantes elementos estruturadores da lei: os recursos e os projetos culturais. No que concerne ao primeiro elemento, procuramos avaliar o total de recursos mobilizados por este mecanismo de financiamento e sua distribuição entre as regiões de planejamento do estado. Já em relação aos projetos, analisamos o total de projetos apresentados, aprovados e incentivados no período, e sua distribuição segundo as regiões de planejamento e as áreas artísticas e culturais. Procuramos, por meio desta metodologia, averiguar as hipóteses de igualdade e descentralização.

Por fim, no capítulo 5, são apresentados os achados de nossas entrevistas com os segmentos culturais da sociedade civil e do poder público. Foram realizadas 17 entrevistas com o objetivo de captar as ambivalências do processo de mudança estudado, por meio das percepções dos entrevistados. Nesta metodologia, averiguamos as três hipóteses: igualdade, participação e descentralização.

1. POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL

A literatura sobre políticas culturais situa-se, em geral, no interior dos estudos de políticas públicas, concebendo-as como uma diretiva governamental, uma forma de ação adotada pelo governo, financiada por recursos públicos e que visa à promoção de bens e serviços destinados à coletividade. No que diz respeito à cultura, presume-se que as políticas públicas procuram satisfazer as necessidades culturais da população e devem estabelecer condições para a produção, criação e fruição dos bens e serviços culturais. Dentro desta perspectiva, a política cultural pode ser tomada como um conjunto de iniciativas que pretende promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por ela responsável (COELHO, 1997).

A relação estabelecida entre o Estado brasileiro e a cultura permite que se compreenda as diretrizes que orientaram a formulação de políticas culturais em diferentes momentos históricos. Embora essa relação não seja recente, a formulação de políticas para a área cultural é algo que data do século XX. Como será mostrado neste capítulo, foi a partir da década de 1930 que surgiu a preocupação por parte do Estado com a implantação de políticas governamentais específicas na área da cultura e com maior alcance para o setor. A política cultural encarada como uma ação global e organizada tem seu início no período pós-guerra, por volta de 1950 (BOLÁN, 2006 *apud* CALABRE, 2007).

Este capítulo se debruça sobre a trajetória das políticas culturais no Brasil, atentando para a relação entre Estado-cultura e para os momentos que representam mudanças na forma de conceber e gerir a cultura enquanto objeto de política pública. Conforme aponta Antônio Albino Rubim (2007), toda política cultural traz consigo, explicitamente ou não, uma concepção de cultura a ser privilegiada, a qual possui grande impacto sobre a amplitude desta política. Portanto, esclarecer o conceito de cultura é um procedimento analítico importante para o estudo deste campo.

Interessante observar, ainda, que a definição do conceito de cultura tem implicações políticas profundas, podendo fomentar ou constranger processos democratizantes. Isso porque políticas públicas delimitam quais atores são importantes para sua implementação, as esferas de interação entre tais atores e as questões a serem enfrentadas. Assim, é possível se verificar, na política cultural, o movimento de

inclusão/exclusão de atores, a maior ou menor participação destes no processo de construção da política e a capacidade de contemplar a diversidade cultural do país.

Neste sentido, este capítulo, ao se debruçar sobre as políticas culturais, implementadas desde a República Velha até os dias atuais, procura compreender como determinadas concepções de cultura originam políticas com efeitos mais ou menos democratizantes.

1.1 DA REPÚBLICA VELHA À INAUGURAÇÃO DAS POLÍTICAS CULTURAIS NA DÉCADA DE 1930

O Brasil não tem uma tradição de sólidas políticas públicas para cultura. Segundo Rubim (2007), a trajetória brasileira, em se tratando de políticas culturais, pode ser enunciada em fases sintetizadas por três palavras: ausência, autoritarismo e instabilidade. Estas três palavras deram origem ao que o autor chamou de tristes tradições na história das políticas culturais brasileiras.

As ações tomadas em relação à cultura durante o período do Brasil Colônia, do Segundo Império e da República Velha, foram marcadas pela perseguição às manifestações culturais indígenas e africanas e pelo bloqueio da cultura ocidental, por meio da proibição da instalação de tipografias e da censura a livros e jornais vindos de fora. Nem a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 trouxe grandes mudanças no modo de pensar e estimular a cultura nacional. O Estado continuou a tratar a cultura como um privilégio e como um adorno (COUTINHO, 2000).

A mudança de rumo na trajetória das políticas culturais brasileiras veio na década de 1930 em meio a mudanças sociais e políticas, como a ruína da República Velha, a emergência do proletariado e da classe média na cena política, a urbanização, a industrialização e o modernismo cultural (CALABRE, 2009). Foi em meio a estas mudanças sociais que dois personagens surgiram no cenário político brasileiro e inauguraram as políticas culturais do país: o escritor Mário de Andrade, à frente do Departamento de Cultura e Recreação da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938) e o político Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde, (1934-1945).

Embora Mário de Andrade estivesse em um departamento municipal de cultura¹, suas práticas à frente do órgão romperam com as tristes tradições observadas

¹ Mário de Andrade esteve à frente do Departamento de Cultura de São Paulo entre 1935 e 1938, até que o golpe do Estado Novo levou à destituição de Fábio Prado da Prefeitura de São Paulo e à nomeação de

em governos anteriores e ultrapassaram as fronteiras paulistas, estimulando, o campo das políticas culturais no Brasil, em virtude de seu caráter inovador. Pode-se afirmar que Mário de Andrade foi revolucionário ao pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”, ao buscar uma definição ampla de cultura que extrapolasse as belas artes e que abrangesse as expressões populares. Mário de Andrade assumiu o patrimônio cultural como algo imaterial, intangível e concernente aos diferentes estratos da sociedade (RUBIM, 2007).

A proposta de Mário de Andrade era inovadora e dialogava com muitas das ideias do movimento modernista. Em São Paulo, foram criados vários institutos de cultura, cujas atribuições seriam a realização de cursos, concertos e seminários, entre outras atividades. Nesse contexto, a Assembléia Legislativa aprovou o projeto de criação do Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado de São Paulo, ao qual passou a caber a responsabilidade pela elaboração e execução de políticas públicas para a área da cultura. As atividades dos diferentes institutos estavam articuladas entre si, propiciando a formulação e implementação de políticas culturais que se refletiam no cotidiano da população. Os investimentos eram diversos, indo da qualificação dos servidores públicos até a criação de novas bibliotecas ou a atualização do acervo das existentes, passando pela realização de concursos públicos de literatura, e pelo estabelecimento de parques infantis que estimulavam atividades esportivas acopladas a serviços de nutrição.

Apesar das posições avançadas para a época, as iniciativas de Mário de Andrade não ficaram imunes a críticas: seu projeto se caracteriza por certa visão iluminista - imposição da cultura de elite - e por colocar em segundo plano a questão do analfabetismo, característico de uma sociedade altamente excludente como a brasileira (RAFFAINI, 2001).

O segundo marco na inauguração das políticas culturais brasileiras encontra-se na atuação do ministro Gustavo Capanema, que coordenava o setor nacional da cultura (o Ministério da Cultura ainda não havia sido criado), durante o governo de Getúlio Vargas. O primeiro governo de Getúlio Vargas é dividido em três momentos: o governo provisório (1930-1934); o período constitucional (1934-1937); a ditadura do Estado Novo (1937-1945). O Ministério da Educação e Saúde (MES), foi criado em 1930, coordenado por Francisco Campos até 1934, quando Gustavo Capanema o substituiu

Prestes Maia em seu lugar. Mário de Andrade sentiu-se forçado a colocar o cargo à disposição logo no início de 1938.

na chefia do órgão, no qual permaneceria até 1945. Capanema era um conservador, mas se cercou de muitos artistas progressistas como Carlos Drummond de Andrade, seu chefe de gabinete, Oscar Niemeyer, Mário de Andrade, Heitor Villa-Lobos, Manuel Bandeira, Cândido Portinari, entre outros.

Aos poucos, “os assuntos da cultura” foram ganhando espaço dentro do Ministério da Educação e Saúde. Pela primeira vez, surgiam na legislação do Ministério da Educação e Saúde referências ao setor cultural: em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação, que tinha, entre seus objetivos, “elevar o nível da cultura brasileira”, promovendo iniciativas em benefício da cultura nacional. O pensamento naquela época era o de que a falta de acesso e conhecimento da produção artística e cultural erudita era responsável pelo baixo nível cultural da população brasileira, cabendo ao governo reverter este quadro.

Uma das iniciativas mais importantes de Capanema foi a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), em julho de 1938. Este órgão era composto por sete membros escolhidos pelo presidente da República, sendo quatro deles diretores de órgãos de cultura ligados ao ministério. Entre as áreas contempladas pelo decreto de criação do conselho estavam: (1) o cultivo das artes, (2) a conservação do patrimônio cultural, (3) o intercâmbio intelectual, (4) a propaganda e a campanha em favor das causas patrióticas, (5) a educação cívica, (6) a educação física e (7) a recreação individual ou coletiva, entre outras (CALABRE, 2009). Podemos observar que o conceito de cultura adotado pelo ministério de Capanema foi muito abrangente, abarcando desde as artes clássicas até as atividades esportivas e de lazer.

É interessante notar que, nesse período, houve forte repressão e censura - características de uma ditadura - bem como uma forte atuação do Estado na cultura. Nesse momento, foram aprovadas diretivas para as artes, o cinema, a radiodifusão, e as profissões culturais. Também foram criados muitos órgãos nessa área, destacando-se, o Serviço de Radiodifusão Educativa (1936); o Serviço Nacional de Teatro (1937); o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937); o Conselho Nacional de Cultura (1938). A gestão de Capanema foi marcada por um processo de construção institucional no campo da cultura, como demonstrado anteriormente. O Governo Vargas, com Capanema no Ministério da Educação e Saúde, deu início, assim, a uma forte presença do Estado na área da cultura, instituindo, segundo Rubim (2007), uma forte relação entre políticas culturais nacionais e governos autoritários.

1.2 A CULTURA E OS GOVERNOS AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS

O fim da Era Vargas deu lugar ao período democrático que se estendeu de 1945 a 1964. Este período foi marcado pela inconsistência das políticas culturais, embora tenha sido um período muito rico em manifestações culturais. Na primeira metade da década de 1940, surgiram instituições cujo objetivo era ampliar os estudos no campo do folclore, mas nenhuma delas recebeu a incumbência oficial de elaborar ou implementar políticas públicas para o setor. Exemplos dessas instituições são a Sociedade Brasileira de Antropologia e Etnologia, o Instituto Brasileiro de Folclore e a Sociedade Brasileira de Folclore. A criação de tais instituições está associada, segundo Luís Rodolfo Vilhena (1997), à adesão do Brasil à convenção internacional que criou a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O governo brasileiro se comprometeu a criar uma estrutura oficial que garantisse a vinculação com futuros organismos a serem criados por esta organização.

Outras instituições foram criadas durante o período democrático, como o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (Ibccc), em 1946, junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Muitas comissões relacionadas à cultura foram instaladas, entre elas a Comissão Nacional de Folclore (CNFL). Uma importante mudança deste período foi a reorganização do Ministério da Educação, que passou a incorporar a área cultural, em 1953, tornando-se Ministério da Educação e Cultura (MEC). Os assuntos da cultura separaram-se, então, das questões de saúde. As principais tarefas do MEC eram a de manter contato com os estudantes para divulgação de diferentes atividades e a de coordenar as atividades relacionadas à cultura em geral.

Durante os anos 1950 e 1960, foram criadas outras instituições com forte impacto na área cultural brasileira, como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em 1955, o Movimento de Cultura Popular, iniciado no Recife, em 1960, que teve Paulo Freire como figura de referência, e, os Centros Populares de Cultura (CPC's) - da União Nacional dos Estudantes - em 1961. Todos tiveram fim com a repressão política que decorreu do golpe militar de 1964.

Outra importante realização do governo de Jânio Quadros foi a criação do Conselho Nacional de Cultura (CNC), instituído em 1961. O Conselho estava diretamente subordinado à Presidência da República, e sua manutenção demonstra a intenção dos governos militares de exercer influência continuada sobre os assuntos culturais (CALABRE, 2009). A justificativa para a criação do CNC era a de que se fazia

necessário um órgão que orientasse a política cultural do governo. É interessante notar que o texto do decreto de 1961 não fazia nenhuma referência ao Conselho criado em 1938, durante a gestão de Gustavo Capanema.

No que se refere à área de atuação do Conselho, verifica-se que a ele estavam vinculadas as comissões nacionais de dança, música, teatro, cinema, literatura, artes plásticas, filosofia e ciências. A concepção de cultura a guiá-lo estava vinculada, fundamentalmente, à área artístico-cultural e não contemplava, por exemplo, temas relacionados ao lazer e ao esporte, como ocorria com as diretivas do Estado Novo. Em 1962, após a renúncia de Jânio Quadros, o CNC voltou para sua condição de órgão subordinado ao Ministério da Educação e Cultura. O Conselho passava a ser composto por sete membros designados pelo presidente da República.

Já sob o governo militar, em 1966, foi formada uma comissão para produzir um diagnóstico com o objetivo de reformular a política cultural brasileira. Neste momento, organizou-se o Conselho Federal de Cultura (CFC), que data de 1966, visando a assegurar atuação no âmbito nacional, o que, para os elaboradores da proposta, não havia ocorrido na vigência do CNC. O Conselho Federal de Cultura era constituído por vinte e quatro membros nomeados diretamente pelo presidente da República. De forma geral, passou a caber ao CFC formular a política cultural do país. Neste sentido, o conselho deveria articular-se com os órgãos federais e estaduais de cultura, para que a execução e a coordenação dos programas fossem asseguradas.

O CFC foi uma referência importante na formulação das políticas culturais nacionais. O conselho possuía caráter de assessoramento ao ministro de Estado e influenciou quase todas as decisões importantes tomadas na área da cultura até meados da década de 1970.

O governo militar instaurado com o Golpe de 1964 foi responsável pela tortura e assassinato de muitos artistas, intelectuais, cientistas e ativistas políticos contrários ao regime, embora também tenha promovido amplas políticas voltadas principalmente à conservação do patrimônio histórico e artístico nacional. Miceli (1984) destacou duas razões que fizeram com que esta área tenha sido privilegiada no período: (1) o afastamento de importantes segmentos de artistas e intelectuais das iniciativas do governo autoritário; e (2) a expansão de grandes redes privadas de entretenimento, o que fez com que aumentasse a precarização de recursos e de pessoal da infraestrutura institucional.

O Estado interveio mais sobre a produção intelectual e artística erudita e deixou os gêneros mais rentáveis a cargo da iniciativa privada. Como, nessa época,

fazia-se necessário melhorar a imagem pública do governo militar, optou-se por incorporar o trabalho artístico das novas gerações de produtores culturais, principalmente daqueles gêneros mais dependentes dos recursos governamentais, uma vez que a indústria cultural já se encarregava de investir nas áreas mais rentáveis (MICELI, 1984).

Em virtude desta nova diretiva, na década de 1970, aumentou-se o apoio financeiro da esfera federal para determinados setores da área cultural, particularmente, o das artes cênicas. Os repasses de recursos financeiros dos órgãos oficiais dirigiram-se preferencialmente a segmentos ligados à conservação do patrimônio histórico e artístico nacional e à realização de eventos, como óperas, balé clássico e música erudita.

A cultura passou, então, a ser objeto de preocupação constante dos governos militares. Tal atitude se refletiu na reformulação da estrutura administrativa do MEC, ocorrida em julho de 1970. Os Conselhos Federais de Educação e Cultura passaram a ser órgãos normativos do ministério. Outra evidência da atenção dada à cultura foi a elaboração da Política Nacional de Cultura (PNC), lançada em 1976. A PNC teve como base as diretrizes para as políticas culturais, formuladas pelo Conselho Federal de Cultura, em 1973.

Durante a gestão do Ministro Ney Braga, no governo do General Ernesto Geisel, a área cultural passou por muitas reformulações, a começar pela criação de novos órgãos, como a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), em 1975, e o Conselho Nacional de Cinema e a RADIOBRÁS, em 1976. A criação destes novos órgãos era parte das metas da Política Nacional de Cultura.

Era a primeira vez que o país tinha um plano nacional de cultura. Segundo Isaura Botelho (2007), este foi um divisor de águas, já que o período que antecede ao plano fora marcado pela ausência de políticas culturais. Ainda segundo a autora, as políticas formuladas durante a gestão de Ney Braga à frente do Ministério da Educação e Cultura reorganizaram as instituições num organograma da área, que orientou o governo federal até a década de 1990.

Miceli (1984), ao analisar o período ditatorial (1964-1985) afirma que as ações dos governos militares na área da cultura, como a criação de novos órgãos culturais e a ampliação dos investimentos na área estavam associadas à tentativa do governo de cooptar os profissionais da cultura.

Na década de 1970 e início dos anos 1980, o governo militar foi influenciado pelos vários encontros promovidos pela UNESCO sobre políticas culturais, o que estimulou inovações no plano nacional, como veremos na próxima seção.

1.3 AS DÉCADAS DE 1980 E 1990 E O SURGIMENTO DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO COM AS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA

Na década de 1980, durante o governo de José Sarney, foi criado o Ministério da Cultura (1985). Neste novo contexto, foi sancionada a primeira lei de incentivo fiscal: Lei Sarney nº 7.505 de 02/07/1986. Com o objetivo de estimular o financiamento de projetos na área da cultura, esta lei foi um marco, uma vez que rompeu com os modelos anteriores de financiamento na área. “Em vez de financiamento direto, agora o próprio Estado propunha que os recursos fossem buscados pretensamente no mercado, só que o dinheiro em boa medida era público, decorrente do mecanismo de renúncia fiscal” (RUBIM, 2007, p. 24) As novas formas de financiamento da cultura incorporaram a captação de recursos por meio das leis de incentivo fiscal, posteriormente estendidas para estados e municípios.

A área cultural vinha de um processo de escassez de recursos, apesar dos investimentos do governo militar, voltados principalmente para o patrimônio histórico e artístico. A insuficiência de recursos foi motivo de constantes críticas e insatisfação de diferentes grupos representativos de interesses culturais. Instituições de fomento à cultura, como a FUNARTE, tinham ameaçadas suas atividades devido aos poucos recursos a elas destinados. (CALABRE, 2009). A falta de previsões orçamentárias era um problema crônico da área cultural.

No período também estava em discussão o retorno do regime democrático após longa ditadura. Em um país recém saído do regime militar, que perseguiu, torturou e exilou várias pessoas ligadas ao segmento cultural, bem como, cerceou o direito à livre expressão de opinião e manifestação artística, era de se esperar o apoio a um projeto que garantisse a liberdade de artistas e produtores culturais de realizarem seus projetos sem intervenção governamental. Dominava a opinião de que não mais cabia ao Estado “ditar as regras do jogo”. Agora, seriam os cidadãos através de associações ou individualmente que, escolheriam livremente o que seria realizado no campo da cultura. Todos estes fatores influenciaram o encaminhamento, pelo executivo, do projeto da Lei Sarney ao Legislativo.

Nesse momento, eram constantes às referências à liberdade de criação artística. José Teixeira Coelho Netto, ex-curador do Museu de Arte de São Paulo (MASP), afirmou que a Lei Sarney era “uma conquista da sociedade civil, farta de ouvir do Estado o que e como deveria ler, ouvir, cantar, fazer” (COELHO, 2010, s/p)². Afirmou, ainda, que a lei constituía um sopro de liberdade no novo cenário nacional. Sua primeira conquista foi “permitir à sociedade escolher diretamente o que quer ver produzido. Conquista que não poderá jamais ser esquecida ou diminuída em seu valor simbólico”. Segundo Coelho, o segmento artístico apoiou a nova lei por possibilitar a democratização das relações entre a sociedade e o Estado, a maior participação do cidadão nas decisões culturais, a abertura à participação das empresas na construção do universo cultural e a eliminação do dirigismo cultural por parte do Estado.

Luiz Roberto Nascimento e Silva, advogado e ex-Ministro da Cultura, reforçou os argumentos de Teixeira Coelho, afirmando que “com a promulgação da lei, uma série de atividades culturais, que não se realizavam antes, passaram a ser viáveis” (SILVA, 2010, s/p).³ Para Nascimento e Silva, a lei estabeleceu uma nova relação entre a sociedade e o Estado. Pela primeira vez, quando o produtor cultural ou o artista se dirigiam ao empresário não tinham a lhe oferecer apenas a oportunidade de participar do processo cultural, mas tinham o benefício fiscal em contrapartida.

O presidente José Sarney explicitou os motivos da opção pelo novo modelo de fomento à cultura. Segundo o presidente, a intenção era mudar a ideia de que “é o Estado, e o Estado apenas, que deve sustentar a arte e a cultura” (SARNEY, 2010, s/p).⁴ O projeto de lei, a seu ver, iria colocar a cultura dentro da sociedade industrial que estava sendo construída. Notamos que a opção pelo mercado na busca de investimentos para a área cultural era explícita nos discursos governamentais, sendo razoável supor que a difusão deste discurso na sociedade civil, indicava a descrença na capacidade de o Estado gerir e canalizar recursos para o setor. Nesse contexto, o mercado era visto também como uma melhor opção para os segmentos culturais, quando se tratasse de sanar as deficiências orçamentárias. O impacto sobre a sociedade da difusão deste

² Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/senado/presidencia/memoria/07.asp>> Acesso em: abril de 2013.

³ Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/senado/presidencia/memoria/07.asp>> Acesso em: abril de 2013.

⁴ Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/senado/presidencia/memoria/07.asp>> Acesso em: abril de 2013.

discurso, segundo o qual a iniciativa privada era apontada como “salvadora da pátria” pode ser encontrado nos jornais e publicações da época⁵.

Foi possível verificar que a Lei Sarney obteve forte apoio de diferentes segmentos ligados às atividades culturais e dos legisladores da época. O governo federal defendia uma posição que favorecia o mercado, no que tange ao financiamento da cultura. A opção não foi pela implementação de uma política de Estado para a cultura, motivada por critérios em que o interesse coletivo estivesse à frente dos interesses particulares de empresários beneficiados pela renúncia fiscal e pelo ganho na publicidade de suas marcas e produtos.

O argumento de que não havia recursos públicos para a cultura e que, por isso, era necessário que eles fossem buscados junto à iniciativa privada, já é um indício de que a área cultural não era uma prioridade dentro do governo. Ao não colocar recursos para a cultura como item permanente do orçamento público, deixando seu financiamento para o patrocínio empresarial, o Estado fez uma opção política. Quando o debate político passou a ocorrer em torno de incentivos fiscais e não de diretrizes de ação concretas para a área, a visão dos segmentos sociais afetados diretamente pela política em vigor também começou a focalizar a política de incentivos fiscais. Neste sentido, pode-se afirmar que o apoio do setor cultural à política de incentivos fiscais, que concede grande poder de influência ao setor privado nos rumos da política cultural do país, alimentou um apoio reduzido a um modelo de política pública para a cultura, pautado por financiamento público direto e orientado por critérios que visem ao atendimento dos interesses dos diferentes artistas e produtores culturais.

Na análise de Cristina Carvalho (2008), a Lei Sarney foi fruto da movimentação da sociedade civil na cobrança de maior responsabilidade do Estado na política cultural:

Esta foi a forma escolhida para atender à crescente questão da sociedade para um maior suporte estatal à cultura: estimular a relação entre produtores e artistas com empresários que, claro, fortaleceu a concepção liberal da gestão de cultura ao deixar a condução das ações a cargo do mercado (CARVALHO, 2008, p. 5)

⁵ Exemplo pode ser encontrado na reportagem de Aramis Milliarich : *Talvez com a Lei Sarney apareçam nossos mecenas*. Disponível em: <<http://www.millarich.org/artigo/talvez-com-lei-sarney-aparecam-nossos-mecenas>> Acesso em: abril de 2013.

Este foi o contexto no qual foi formulada e pensada a Lei Sarney, precursora dos incentivos fiscais na política cultural brasileira, cuja influência se observa na formulação do principal mecanismo de fomento à cultura ainda em vigor no país, a Lei Rouanet. Esta, também é baseada na concessão de benefícios fiscais a pessoas jurídicas que patrocinarem projetos culturais. A lei em vigor será analisada mais adiante.

A Constituição de 1988, caracterizada pela conquista de direitos sociais pela população brasileira, trouxe importantes mudanças para a área da cultura. Pela primeira vez, estava colocada a questão dos “direitos culturais”, como pode ser observado no artigo 215, que estabelece que o Estado garantirá “a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1989). Um ponto importante a se destacar é que a nova constituição deu maior autonomia para os municípios, que aos poucos tiveram um papel mais ativo no processo de gestão e elaboração de políticas públicas de cultura.

Enquanto os artistas ainda comemoravam a conquista da Lei Sarney, a década de 1990 começou trazendo muitos problemas para a área cultural: o presidente em exercício, Fernando Collor de Mello, promoveu a destruição de toda uma estrutura administrativa conquistada pelo setor cultural: reduziu o Ministério da Cultura ao status de secretaria e dissolveu um grande número de entidades da administração pública. Entre elas: a Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), a Fundação Nacional de Artes Cênicas (Fundacen), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), a Fundação Nacional Pró-Memória (Pró-Memória), a Fundação Nacional Pró-Leitura (Pró-Leitura) e a Embrafilme (CALABRE, 2009)

O Conselho Federal de Cultura (CFC) foi automaticamente extinto junto com o Ministério da Cultura, já que não foi reconduzido à “nova” Secretaria de Cultura. Em substituição ao CFC, foi criado o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), que possuía entre suas atribuições o assessoramento ao Secretário de Cultura na formulação de políticas culturais. A Lei Sarney também foi extinta em 1990 por meio de uma Medida Provisória, que suspendeu vários tipos de benefícios concedidos a pessoas jurídicas.

O objetivo divulgado pelo governo era o de cortar gastos públicos, numa conjuntura econômica instável. O corte de gastos atingiu fortemente a área cultural: o orçamento federal para cultura foi reduzido, segundo Carvalho (2008), em mais de 50% em relação ao governo anterior, o que foi agravado ainda mais pela revogação da Lei Sarney.

As críticas realizadas à Lei Sarney contribuíram para sua revogação. A primeira crítica relaciona-se ao fato de que a Lei teria favorecido o abuso por parte daqueles que a utilizavam. As instituições culturais, para estarem aptas a captar recursos junto à iniciativa privada, precisavam se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural (CPC), organizado no Ministério da Cultura. Segundo analistas, o que ocorria, é que tais instituições cobravam percentuais abusivos pela execução de projetos de terceiros. Para que uma instituição pudesse ter seu cadastro aprovado era necessário constar como objetivos principais em seu contrato social a realização de atividades relacionadas a alguma das áreas cobertas pela lei. Além disso, deveria obter um atestado de que estaria apta a exercer atividades culturais, emitido por um dos seguintes órgãos: Diretoria ou escritório técnico do IPHAN ou da Fundação Pró-Memória, Secretaria Estadual ou Municipal de Cultura, Conselho Estadual de Cultura e Fundação Estadual ou Municipal de Cultura. O governo não mantinha um controle de quais atividades realizadas pelas empresas eram, de fato, atividades culturais, uma vez que não era realizada uma avaliação prévia dos projetos culturais realizados pelas instituições culturais, como acontece hoje nas leis de incentivo com as comissões técnicas de avaliação de projetos. Pela Lei Sarney, bastava a instituição ter seu cadastro aprovado como “entidade cultural”, o que teria favorecido fraudes, entre elas a prática de que qualquer nota fiscal regular poder ser utilizada por seu destinatário para abatimento fiscal, independente de se referir a despesas com atividade cultural.

Outras críticas feitas à Lei Sarney dizem respeito, ao fato de que ela não previa critérios para distinguir, entre projetos culturais, aqueles que, precisariam de incentivo. Podia, assim, ser utilizada no apoio a grandes empreendimentos culturais, de cunho comercial, e de projetos culturais sem caráter público, cuja realização se daria em espaços privados.

No entanto, não houve adesão unânime às justificativas para a revogação da Lei Sarney. Luiz Roberto Nascimento e Silva⁶ afirma que as irregularidades da lei deveriam ser corrigidas, mas que “nada justificaria a extinção pura e simples de uma legislação que já havia demonstrado sua eficácia e sua função social” (SILVA, 2010, s/p).⁷ Ainda segundo Nascimento e Silva, a Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada pelo Congresso Nacional, encontrou um número irrisório de irregularidades

⁶ Ministro da Cultura durante o governo de Itamar Franco e Secretário de Estado de Cultura de Minas Gerais durante a gestão de Aécio Neves.

⁷ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/presidencia/memoria/07.asp>> Acesso em: abril de 2013.

na aplicação da lei. Durante o período em que a mesma vigorou, foram instaurados, pela Receita Federal, apenas dois inquéritos, de valores pequenos.

Os supostos abusos na aplicação da Lei Sarney foram os principais motivos para sua extinção, mas, não há dados concretos dos resultados alcançados pela lei durante sua vigência. Segundo Durand, Gouveia e Berman (1997), o total de captação foi da ordem de 450 milhões de dólares, mas, não se sabe como os recursos foram distribuídos segundo sua origem e destino. Mesmo sem um estudo rigoroso sobre a validade da Lei Sarney, a mesma foi revogada, o que originou intensa mobilização dos segmentos culturais brasileiros, que reivindicavam políticas de fomento ao setor.

A sociedade civil não teve participação nas decisões governamentais durante todo este período tumultuado. No entanto, mobilizou-se para que fossem recompostos os instrumentos de incentivo à cultura. No período entre a revogação da Lei Sarney e a promulgação da Lei Rouanet, produtores e artistas sediados em São Paulo exigiram do governo municipal a construção de uma política de fomento à cultura, na ausência de uma política federal, o que deu origem à Lei Mendonça, de 1990, que concedia benefícios fiscais a contribuintes (do ISS e do IPTU) que patrocinassem projetos culturais.

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), o Ministério da Cultura foi recriado em 1992. No entanto, não se ampliou a participação do Estado no financiamento público da cultura. Pelo contrário, foi reforçada a política de incentivos fiscais iniciada no governo Sarney. A instabilidade foi o marco da política cultural no período democrático. Em dez anos (1985-1994) houve dez responsáveis pelos órgãos nacionais de cultura: cinco ministros, no governo Sarney, dois secretários, no período Collor e três ministros, no governo Itamar Franco.

Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), novamente a ausência do Estado se fez sentir nesse campo. As leis de incentivo fiscal continuaram a ser priorizadas em detrimento de outras formas de financiamento, tanto que, segundo Rubim (2007), apenas 0,14% do orçamento nacional foram destinados para a área cultural no período. Castello (2002) afirma que, nesse campo de investimento, havia quase uma identidade entre Estado e mercado. As leis de incentivo eram a política cultural do governo FHC, com Francisco Weffort como Ministro da Cultura. Este período corresponde à implementação do projeto neoliberal no Brasil. A “retirada do Estado” se deu em quase todas as áreas, substituído pelo mercado.

Os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ocorreram durante a ascensão e domínio de ideias neoliberais, segundo as quais caberia ao Estado, apenas o papel de regulador da economia. Impunha-se também o desafio de racionalizar o setor público por meio da contenção de gastos.

No Brasil, o neoliberalismo acentua-se na década de 1990, na pauta da Reforma Gerencial do Estado. Segundo Carvalho (2008), a política de caráter liberal, preconizada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), à frente do governo federal, baseou-se em estratégias de estabilização econômica e ações administrativas orientadas para o mercado. O Estado retraiu sua atuação em todas as áreas, entre elas, a cultura. A parceria com a iniciativa privada foi novamente a estratégia preconizada para viabilizar investimentos no setor cultural. No entanto, o mercado não foi capaz de substituir o Estado no fomento à cultura no país, e os investimentos no plano nacional foram irrisórios e insuficientes frente às demandas de diferentes setores culturais.

Na ausência de uma política pública nacional de fomento à cultura, foram aprovadas na década de 1990 leis municipais e estaduais de incentivo à cultura.⁸ Enquanto o governo federal diminuía seus investimentos, estados e municípios faziam o movimento contrário.

Devido às constantes cobranças da sociedade civil por políticas de fomento à cultura, durante a gestão do Ministro Sérgio Paulo Rouanet foi formulado, em 1991, um projeto substitutivo da Lei Sarney, o PL 8.313/1991, que deu origem à Lei Rouanet, em vigor até hoje. A Lei Rouanet instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e buscou corrigir as distorções da Lei Sarney. Ela estabeleceu três mecanismos de incentivo à cultura: 1) patrocínio ou doação, mais conhecido como mecenato, 2) o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e 3) o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART).

Após a implementação da Lei Rouanet, a mesma não conseguiu canalizar para o setor cultural o volume relevante de recursos por meio da renúncia fiscal. Segundo Durand, Gouveia e Berman (1997), a Lei não levou à captação significativa de recursos por impedir a remuneração de intermediários pelo serviço de captação de recursos, por

⁸ Lei Mendonça - Lei Municipal de Incentivo à Cultura de São Paulo (1990); Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Rio de Janeiro (1992); Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Belo Horizonte (1993); Lei Estadual de Incentivo à Cultura de São Paulo (1994); Lei Estadual de Incentivo à Cultura do Rio Grande do Sul (1996); Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (1997); Lei Municipal de Incentivo à Cultura de Rio Branco (1999), entre outras.

enrijecer o processo de avaliação de projetos e por estipular em 2% o percentual do imposto que as empresas poderiam destinar à cultura, um percentual considerado pequeno. Segundo José Álvaro Moisés (1998), entre 1992 e 1994, o volume de recursos captados não ultrapassou 6% dos 250 milhões de reais disponibilizados pela renúncia fiscal.

Diante deste quadro, o ministro Francisco Weffort, ao assumir o Ministério da Cultura, em 1995, promoveu alterações na Lei Rouanet, com o objetivo de ampliar o limite de descontos permitidos às empresas patrocinadoras, de desburocratizar os procedimentos do processo de captação de recursos e de estimular a formação de um mercado de intermediação, ou seja, de venda de projetos às empresas. Com estas reformas, o percentual de imposto sobre a renda passível de ser utilizado como incentivo fiscal passou de 2 para 5%.

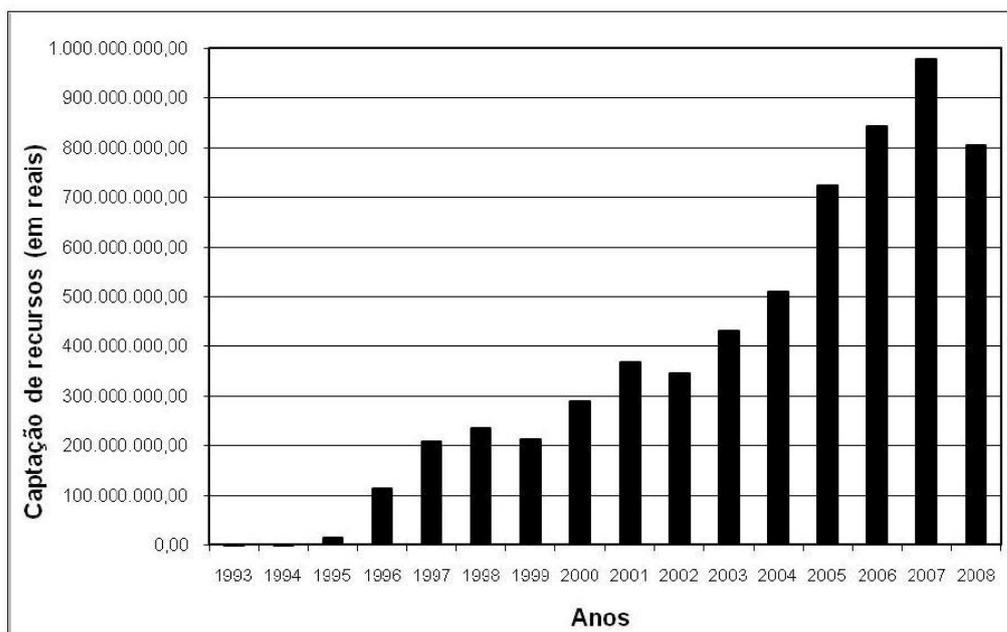
As alterações promovidas pelo Ministério da Cultura na Lei Rouanet cumpriram o objetivo de ampliar sua utilização.⁹ Apesar da utilização da lei ter crescido, o Ministério da Cultura promoveu em 1997 outra alteração, com o intuito de ampliar ainda mais o volume de recursos captados: por meio de uma Medida Provisória, foi introduzido o direito à dedução de 100% para projetos de determinadas áreas.¹⁰ Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a Medida Provisória foi reeditada 27 vezes, até se tornar lei, em 1999, o que beneficiou os patrocinadores dos projetos de áreas com 100% de renúncia fiscal.

Como resultado destas alterações, o volume de recursos captados por meio da Lei Rouanet cresceu significativa e continuamente, como vemos no Gráfico 1.

⁹ A quantidade de empresas incentivadoras cresceu de 72, em 1994, para 235, em 1995, 640, em 1996, até chegar em 1.125 em 1997.

¹⁰ Artes cênicas, música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas, doações de acervos para bibliotecas públicas e museus e livros de valor artístico, literário ou humanístico.

Gráfico 1- Recursos captados por meio da Lei Rouanet (1993-2008)



Fonte: Ministério da Cultura
Elaboração da autora

Observamos que, apesar dos recursos captados através da Lei Rouanet nunca terem ultrapassado a marca de 400 milhões de reais, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve um aumento significativo até chegar-se a esta marca. No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a Lei Rouanet apresentou o maior crescimento de recursos de sua trajetória, captando, em 2007, quase um bilhão de reais.

Como demonstrado no decorrer desta seção, a questão do financiamento é central no que tange à promoção de políticas para a área da cultura. Tal questão focaliza a responsabilidade pela manutenção de iniciativas nesse campo. Discute-se, também, como estabelecer uma parceria sólida que traga benefícios para ambos os lados.

A publicação mais famosa do Ministério da Cultura nesse período intitulava-se *Cultura é um bom negócio* (1995), numa clara associação entre cultura e a lógica do mercado. Em sua análise do governo Fernando Henrique Cardoso, Castello (2002) afirma que as leis de incentivo serviram para mascarar a ausência de uma política cultural.

A política de financiamento via renúncia fiscal adotada na área cultural continua a ser alvo de muitas críticas. Entre elas destacam-se: (1) o Estado abdica de seu poder de deliberação sobre a política para a cultura, passando-o para os departamentos

de marketing das empresas, (2) há um uso de recursos públicos geridos pela iniciativa privada, (3) em muitos casos, não há contrapartidas por parte das empresas incentivadoras, (4) nota-se uma concentração de recursos em determinados proponentes e regiões¹¹, (6) observa-se um apoio a projetos comerciais que teriam condições de se manter sem investimento público e (7) financiam-se projetos de institutos criados pelas próprias empresas incentivadoras. É o caso do Itaú Cultural, Instituto Moreira Sales, Instituto Cultural Usiminas, entre outros.

Apesar das críticas, José Álvaro Moisés afirma que

A política não tinha – e não pode ter – o sentido exclusivo de oferecer vantagens contábeis às firmas – mesmo se suficientes para induzir a realização das contrapartidas definidas por lei – mas, visava criar uma atmosfera propícia a uma mentalidade coletiva favorável à parceria entre Estado, produtores culturais e empresas com vistas à criação e à produção culturais (MOISÉS *apud* CALABRE, p. 2009)

No entanto, pesquisadores como Lia Calabre (2009) se contrapõem a esta análise. A autora em questão argumenta que os critérios adotados pelo governo para aprovar os projetos se restringem a verificar se os objetivos dos mesmos são os previstos na lei, fazendo com que, de fato, seja o mercado o responsável por decidir em quais projetos investir e com quais obteriam o melhor marketing cultural.

1.4 AS MUDANÇAS TRAZIDAS PELO GOVERNO LULA: A CULTURA EM UMA PERSPECTIVA ANTROPOLÓGICA

Conforme observado no decorrer deste capítulo, no contexto dos anos 1980 e 1990, o Estado brasileiro delegou ao setor empresarial o financiamento da produção cultural-nacional. A demanda bem articulada dos segmentos culturais de reestruturação do aparato institucional do ministério, desmontado pelo governo Collor, e de retomada dos instrumentos de fomento à cultura, influenciaram as decisões do governo FHC, uma vez que os riscos de rejeição à política cultural adotada eram menores ao se optar pela mesma política de renúncia fiscal do governo anterior. Tal opção consolidou a Lei Rouanet como a principal diretiva da política cultural do país.

Diferentemente do governo anterior, as atividades do Ministério da Cultura (MinC) durante o governo Lula não se restringiram a estimular o uso das leis de

¹¹ Segundo dados do Ministério da Cultura: Nova Lei da Cultura - Material Informativo sobre o projeto de Lei de Fomento e Incentivo. (2010).

incentivo, embora a Lei Rouanet tenha atingido altos patamares de movimentação financeira, como vimos ao final da seção anterior. A gestão de Gilberto Gil (2003-2008), por exemplo, trouxe importantes mudanças no cenário cultural do país. Ao longo do primeiro mandato de Lula (2003-2006), iniciaram-se os trabalhos de reformulação da estrutura do ministério, que ao longo do segundo mandato, concretizaram-se com a criação da Secretaria de Políticas Culturais, Articulação Institucional, Fomento e Incentivo à Cultura, Programas e Projetos Culturais, Audiovisual e a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural.

Uma mudança estrutural foi a transferência da Agência Nacional de Cinema (Ancine) para o Ministério da Cultura. Criada em 2001, a Ancine fora, até então, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O projeto inicial do MinC era transformá-la em Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (Ancinav), com o intuito de estender sua atuação para a área do audiovisual, pensada de forma integrada. Pretendia-se estabelecer mecanismos de estímulo e proteção à produção audiovisual brasileira, tratando da questão dos conteúdos brasileiros também nas TV's abertas, por assinatura e na internet. No entanto, ao ser lançada, a proposta recebeu muitas críticas por parte de produtores e personalidades da área da cultura, que se colocaram contrários a qualquer tipo de regulação, gerando muita polêmica na imprensa. A proposta, foi assim, retirada da pauta, sem ser enviada ao Congresso.

A reestruturação ministerial estava profundamente conectada com o conceito de cultura reivindicado pelo Ministro Gilberto Gil, que, em seus discursos, falava de uma concepção ampla, para além das artes eruditas e das grandes produções culturais; um conceito *antropológico* que, como será observado adiante, passa a orientar a formulação de políticas do MinC.

Nessa visão, a cultura deveria ser considerada em três dimensões: simbólica, cidadã e econômica.¹² A dimensão simbólica parte do entendimento de que todos os seres humanos são capazes de criar símbolos. Nesse sentido, as várias possibilidades de criação simbólica devem ser igualmente reconhecidas, sejam elas expressas na pintura, em vídeo ou “em modos de vida, saberes e fazeres, valores e identidades” (BRASIL, 2012, p. 16).

A dimensão cidadã relaciona-se à participação na vida cultural do país. O foco é a questão do acesso a bens culturais, como livros, espetáculos de dança, teatro,

¹² Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010).

manifestações da cultura popular, entre outros. Nesta perspectiva a cultura é compreendida como um direito básico de cidadania, ao lado de outros direitos sociais como educação, saúde, lazer, trabalho e moradia. É importante ressaltar que não se trata apenas de considerar o cidadão como público consumidor de cultura, mas de ampliar os mecanismos para que o mesmo possa ter não somente a experiência da fruição, mas também a da produção.

Por fim, na dimensão econômica, a cultura é encarada como fator de desenvolvimento econômico por meio da geração de emprego e renda, lucro e estímulo à formação de uma cadeia produtiva relacionada ao setor cultural. Espera-se que em determinados territórios a produção cultural local possa movimentar as atividades econômicas, por meio do incentivo público para sua sustentabilidade.

Esta concepção alargada de cultura traz fortes implicações para a amplitude das políticas culturais formuladas. O ministro Gilberto Gil afirmava, em seus discursos, que a política cultural do MinC, durante sua gestão, procurava contemplar não apenas os criadores e artistas consagrados, mas a diversidade da produção cultural brasileira, conforme observado, em 2003, em seu discurso de posse:

O Ministério não pode, portanto, ser apenas uma caixa de repasse de verbas para uma clientela preferencial. Tenho, então, de fazer a ressalva: não cabe ao Estado fazer cultura, a não ser num sentido muito específico e inevitável. No sentido de que formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura. No sentido de que toda política cultural faz parte da cultura política de uma sociedade e de um povo, num determinado momento de sua existência. No sentido de que toda política cultural não pode deixar nunca de expressar aspectos essenciais da cultura desse mesmo povo. Mas, também, no sentido de que é preciso intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras, estimular, abrigar. Para fazer uma espécie de "do-in" antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país (GIL, 2003).¹³

Ao longo da gestão de Gil, bem como da de seu sucessor, Juca Ferreira (2008-2010), o MinC procurou descentralizar suas ações tanto em termos regionais como no tocante às áreas culturais. Observa-se, ainda, um papel mais ativo do Estado na elaboração de políticas culturais. Conforme assinala Gisele Nussbaumer (2012), uma medida que colaborou para a descentralização de recursos e maior transparência na seleção de projetos foi a institucionalização de editais para apoio a projetos culturais.

¹³ Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml> > Acesso em maio de 2013.

O aumento do número de editais lançados foi significativo durante esses oito anos. O MinC firmou o edital como política de seleção, inclusive nas empresas estatais como a Petrobras, o Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDS) e o Banco do Nordeste (BNB). Ainda segundo Nussbaumer, o MinC divulgou sua política não apenas dentro da própria agenda do governo, mas também entre as demais empresas, não apenas estatais, que passaram a adotar o edital como forma de seleção de projetos, identificando-o como um instrumento democrático e capaz de agregar valor a marca de empresas patrocinadoras. Para a autora, isso seria impensável na década de 1990, quando a lógica do marketing era o que predominava entre os patrocinadores, com o poder de decisão concentrado nas mãos das empresas, sem qualquer regulação estatal.¹⁴

Os desafios colocados ao Ministério da Cultura eram grandes, podendo-se mencionar três principais. O primeiro era retomar o papel do ministério de órgão formulador, articulador e executor de políticas culturais. O segundo desafio era concluir a reforma administrativa e a capacitação institucional para operar a política. Finalmente, o terceiro era obter os recursos financeiros necessários para implementar as políticas (RUBIM, 2007).

Dentro deste contexto, na tentativa de superar o primeiro desafio, em julho de 2004, o MinC lançou um de seus programas mais importantes: o Cultura Viva. O programa articulava cinco ações: Griôs-Mestres dos Saberes, Escola Viva, Cultura Digital, Agentes Cultura Viva e Pontos de Cultura. A Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC) é a responsável pela execução do programa, que possui como objetivo central a promoção e o acesso aos meios de produção, difusão e fruição cultural, numa perspectiva de cooperação social. A seleção dos Pontos de Cultura é feita por meio de editais públicos e cada projeto selecionado recebe recursos ao longo de cinco meses para custeio de suas atividades, bem como, firma parcerias com o MinC para ampliar as atividades.

Os Pontos de Cultura alcançaram grande repercussão por possibilitar que criadores e produtores passassem a trabalhar em rede e que a população, de forma geral, tivesse mais acesso ao que é produzido em sua própria localidade. Os Pontos de Cultura desenvolvem muitas ações voltadas para segmentos que antes não eram devidamete

¹⁴ Apesar do uso crescente de editais na seleção de projetos por empresas privadas, a crítica a centralização do poder de decisão no setor de marketing das empresas permanece. Embora o edital dê maior transparência ao processo de seleção, muitas vezes o recurso utilizado é público, oriundo das leis de incentivo, e a capacidade do Estado de orientar o patrocínio das empresas privadas é restrita e alvo de muitas polêmicas.

contemplados pelas políticas culturais, como é o caso das juventudes, dos movimentos negros, de comunidades LGBT, ciganos, grupos e expressões da cultura popular e indígenas. Além dos Pontos de Cultura, procurou-se potencializar a produção artística e cultural através dos Pontos de Leitura e dos Cineclubes. Até o final de 2010, o país contava com 2.500 Pontos de Cultura, 122 Pontos de Cultura Indígena, 1.681 Cines Mais Cultura e 1.275 Pontos de Leitura.¹⁵

A área cultural historicamente sofre com a carência de dados para subsidiar a formulação de políticas. No intuito de reverter esta situação, o MinC firmou um acordo de parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dezembro de 2004, o que deu origem a um bloco referente à cultura na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), em 2005, e na realização de outro suplemento de cultura na mesma pesquisa, no ano de 2006, que foi realizada em todos os municípios brasileiros.

Os indicadores são elementos fundamentais não apenas para o processo de elaboração de políticas públicas, mas também quando se trata de acompanhar e avaliar suas ações. O IBGE ainda trabalha por meio da parceria com o MinC na construção de um Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC) que pretende subsidiar o planejamento de políticas do ministério, como será mostrado mais adiante.

No âmbito do processo de mudanças impulsionadas pelo ministério, outra importante reformulação diz respeito a Lei Rouanet. O Programa Nacional de Fomento à Cultura (ProCultura), ainda em tramitação no Congresso Nacional, busca reestruturar a lei, alterando o montante dos recursos destinados a isenção fiscal e ao Fundo Nacional de Cultura (FNC). O mecanismo de isenção fiscal, conforme discutido no decorrer deste capítulo, sofre várias críticas, que se voltam principalmente à questão da concentração de recursos, em termos regionais e de proponentes.

Uma característica da atuação do MinC durante as gestões de Gilberto Gil e de Juca Ferreira, ressaltada por vários pesquisadores, como Rubim (2007), Calabre (2009), Barbalho (2007), Nussbaumer (2012), Pitombo (2007) e Porto (2007), é justamente a abertura dada à participação da população na elaboração e avaliação das políticas implementadas. Neste aspecto, podem-se destacar as conferências municipais, estaduais e interestaduais de cultura que possibilitaram, em diferentes regiões do país, a instalação de espaços de reflexão conjunta sobre a situação da cultura no Brasil. Tais conferências

¹⁵ Fonte: *Oito anos de cultura: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010*. Brasília: Ministério da Cultura, dezembro de 2010.

regionais alimentaram a 1ª Conferência Nacional de Cultura, em 2005, uma inovação no campo da participação social mais ampla na área cultural, com possibilidade de contribuir para a avaliação do cenário da cultura no Brasil e para o desenho das ações do MinC.

A 1ª Conferência Nacional de Cultura constituiu-se também em uma das etapas da elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado em 2010, pela Lei nº 12.343, coletando propostas de diretrizes para o referido plano. O PNC é um “conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais” (BRASIL, 2012, p. 140). Elaborado a partir de fóruns e seminários com a sociedade civil, o PNC ficou sob a supervisão do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), a partir de 2005, até ser enviado ao Congresso Nacional.

É possível observar a concepção de cultura ampla sobre a qual se assenta a política cultural ensejada pelo PNC. Por meio de suas 53 metas, o PNC procura contemplar as três dimensões da cultura articuladas pelo MinC, conforme já mostrado neste capítulo: a dimensão simbólica, cidadã e econômica, além de fortalecer os processos de gestão e participação social. As metas definem políticas voltadas para o campo da cultura digital, pesquisa acadêmica na área da cultura e das artes, formação e qualificação de gestores culturais, reconhecimento e certificação profissional dos trabalhadores da cultura, desenvolvimento de atividades de arte e cultura em escolas da Educação Básica, apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local, atendimento aos povos tradicionais e grupos de culturas populares por meio de ações de promoção da diversidade cultural, consolidação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) nos estados e municípios, entre outras (BRASIL, 2012).

O PNC possui duração de dez anos e suas metas devem ser alcançadas até 2020, quando serão revistas. Atualmente, cabe ao MinC acompanhar a elaboração dos planos estaduais e municipais de cultura, bem como a dos planos setoriais.

A gestão do ministro Gilberto Gil colocou a problemática de reformulação da Lei Rouanet, discutindo-a junto ao setor cultural, por meio de uma ampla consulta pública, que se deu através do seminário “Cultura Para Todos” organizado em diversos estados. Ao todo, o ProCultura foi debatido em 19 estados brasileiros, incorporando a participação de artistas, empresários e produtores.

O projeto de alteração dos critérios para distribuição dos recursos da Lei Rouanet foi encaminhado em 2007 ao Congresso Nacional, por meio da Lei 1139. Em

2010 a Lei 6722 que Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – ProCultura – passou a tramitar em conjunto com a lei de 2007. A proposta de reformulação da Lei Rouanet busca fortalecer o Fundo Nacional de Cultura (FNC) que possui uma participação financeira menor que a isenção fiscal.¹⁶ Além do fortalecimento, pretende-se setorizar o FNC através da criação de quatro Fundos Setoriais, a saber: (1) Fundo Setorial das Artes, responsável por atender as áreas do circo, teatro, dança e música; (2) Fundo Setorial do Livro e da Leitura; (3) Cidadania, Identidade e Diversidade Cultural e (4) Fundo Setorial da Memória e Patrimônio Cultural. Estes quatro novos fundos devem juntar-se ao já existente Fundo do Audiovisual. O projeto prevê que cada fundo possua seu próprio conselho gestor, formado por representantes do setor, no intuito de que a seleção dos projetos seja mais transparente e justa.

É importante observar que o ProCultura não elimina o mecanismo de isenção fiscal, mas estabelece outra forma para a efetivação do mesmo. O ProCultura pretende criar outras faixas de isenção, cujos critérios para cada faixa de renúncia serão definidos a posteriori pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), abrindo a possibilidade para a criação de critérios públicos, definidos pelos próprios setores atingidos pela política. As mudanças propostas pelo MinC baseiam-se no argumento de que a participação do setor privado em políticas públicas não deve ocorrer somente com a utilização do dinheiro público e que não cabe ao ministério decidir arbitrariamente quais expressões artísticas terão acesso a cada faixa de isenção.

Por fim, outra mudança importante diz respeito às relações entre as diferentes esferas de governo: União, Estados e Municípios. O projeto prevê o repasse de recursos do FNC para estados, municípios e Distrito Federal, para o co-financiamento de atividades culturais. Espera-se que haja maior descentralização dos recursos, e que estes possam chegar até a população que mais necessita deles.

Ainda como parte do processo de estruturação e institucionalização do campo da cultura, vale mencionar a construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC), instituído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012, que é fundamental para que as diretrizes do PNC possam ser operacionalizadas. O SNC permite a elaboração de políticas públicas culturais articuladas entre os três níveis de governo, o que ainda é muito difícil e raro no setor cultural. Segundo Rubim (2007), a constituição de um

¹⁶ Em 2007, por exemplo, o FNC movimentou 280 milhões contra 1,2 bilhão da isenção fiscal. Fonte: *Nova Lei de Fomento a Cultura – Material Informativo do Ministério da Cultura*,

Sistema Nacional de Cultura e de um Plano Nacional de Cultura é essencial para a consolidação institucional da área da cultura, baseada em políticas de Estado, que não se restringem a um governo específico.

Nesse processo de institucionalização, o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) também cumpre um papel importante. Criado em 2005, o CNPC pertence à estrutura do Ministério da Cultura e é composto paritariamente por representantes de outros ministérios, dos estados, municípios e de diferentes setores da sociedade civil, configurando-se como um elemento articulado entre o PNC e o SNC.

No interior do SNC, ainda está previsto a criação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), responsável pela reunião e divulgação de informações sobre o campo da cultura. Espera-se que o SNIIC possibilite o acesso a informações sobre o setor cultural de todos os estados brasileiros e dos municípios, contribuindo para um melhor planejamento e tomada de decisões dos gestores culturais.

A ausência de uma articulação intergovernamental e governamental na área da cultura é assinalada por vários estudiosos, que afirmam que a nova formulação teórica que embasa a política cultural do MinC se constitui em um grande desafio, pois exige uma maior articulação em relação a todas as ações governamentais. As dificuldades para se avançar nas relações com outros ministérios, com o executivo e com os estados e municípios são enormes (SIMIS, 2007). Iniciativas como a do SNC demonstram que é possível que haja uma maior integração entre os entes federados. Por meio da adesão dos estados e municípios ao sistema, que tem ocorrido em caráter não-obrigatório desde 2005 com a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa. A adesão ao SNC torna os estados e municípios aptos ao repasse de verbas do governo federal, por meio do FNC para os respectivos fundos estaduais e municipais. Espera-se que a gestão pública de cultura se torne mais participativa, planejada e que faça um melhor uso dos recursos públicos. Neste sentido, o SNC se constitui no principal instrumento de atuação do MinC no desenvolvimento de políticas culturais junto aos estados e municípios. Para que estes possam aderir ao sistema é necessário que construam seus próprios sistemas de cultura que devem conter como elementos obrigatórios: (1) secretaria de cultura ou órgão equivalente, (2) conselho de política cultural, (3) conferência de cultura, (4) plano de cultura e (5) sistema de financiamento a cultura, com a obrigatoriedade da existência do fundo de cultura.

O ministério afirma pretender por meio de suas políticas integradas transformar as políticas de cultura em políticas públicas de cultura, conforme o próprio ministro

Gilberto Gil salientou em seu discurso de posse.¹⁷ Neste sentido, uma última iniciativa que merece destaque é a PEC 150/2003 ainda em tramitação no Congresso Nacional. Esta Proposta de Emenda Constitucional consiste atualmente em uma das mais importantes pautas da cultura no Congresso Nacional. A PEC 150 pretende estabelecer patamares mínimos de investimento em cultura por parte do governo federal e dos governos estaduais e municipais, através da vinculação de 2% do orçamento da União, 1,5% de estados e Distrito Federal e 1% dos municípios para a área da cultura. Atualmente não existe esta vinculação mínima.

A PEC 150 representa um importante avanço para a política pública de cultura no Brasil, uma vez que a questão do financiamento, como demonstrado no decorrer deste capítulo, se constitui no “calcanhar de aquiles” do setor cultural, que historicamente sofre com a escassez de recursos. A vinculação orçamentária é a garantia de um mínimo de recursos voltados para a implementação de programas e projetos que dão sustentação ao Sistema Nacional de Cultura e às metas do Plano Nacional de Cultura.

Por fim, é importante ressaltar que há uma série de limitações do ministério para operacionalizar todas as políticas propostas. Entre elas, pode-se citar a ausência de uma política de formação de quadros qualificados para trabalhar na organização da cultura, em níveis federal, estadual e municipal, o que ainda permanece sem solução e se apresenta como um dos obstáculos centrais para a institucionalização do próprio ministério e de uma gestão mais profissionalizada das instituições culturais do país. Nesta área não houve avanços na atuação do MinC (RUBIM, 2007).

O orçamento ministerial é outra fragilidade. Apesar de o orçamento, durante a gestão de Gilberto Gil-Juca Ferreira, ter passado, segundo Nussbaumer (2012), de 0,2 para 0,6%, não se alcançou o patamar de 1% reivindicado pelos ex-ministros.

O alargamento do conceito de cultura ao mesmo tempo em que buscou possibilitar a inclusão de segmentos antes não contemplados pelas políticas culturais, também gerou impasses em torno do que seria o objeto da política pública cultural, não mais delimitada como o campo das artes e espetáculos.

Outro problema a ser citado é o declínio da influência política do MinC nos últimos quatro anos, depois de certa visibilidade conquistada pelas gestões anteriores. A conturbada passagem de Anna de Holanda pelo ministério (2011-2012), na análise de diversos autores, rompeu com o processo de continuidade de uma política ampliada e

¹⁷ Discurso disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u44344.shtml>> Acesso em maio de 2013.

articulada de cultura. A ex-ministra esteve associada a polêmicas como a retirada do selo *Creative Commons* do site do MinC e sua relação com o Escritório Central de Arrecadação de Direitos (ECAD), sobre a qual teve que se pronunciar publicamente. As críticas apontavam para o favorecimento de certos grupos políticos que lucrariam com a atual política de arrecadação de direitos autorais, considerada por parte da sociedade civil como desatualizada e clientelista.

Outras críticas também endereçadas a ex-ministra dizem respeito ao fechamento dos canais de diálogo com a sociedade civil, bem como, o abandono de pautas importantes para a cultura, como a consolidação e aprovação do SNC e da PEC 150.

A posse da ministra Marta Suplicy em 2012, amenizou as relações de desconforto entre o Ministério da Cultura e a sociedade civil. A ministra possui uma melhor articulação com o legislativo do que sua antecessora, o que possibilitou que pautas importantes da área de cultura fossem aprovadas. O Vale Cultura é uma delas. Aprovado em menos de 15 dias de tramitação, por meio da Lei 12.761/2012 que instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador, o Vale Cultura é um programa que permite aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos um crédito mensal de R\$ 50 para despesas relacionadas à cultura, como ingressos de espetáculos de arte, compra de artigos culturais e custeio de cursos da área. O benefício concedido por meio do cartão magnético “Vale + Cultura”, é facultativo às empresas empregadoras, que possuem isenção em encargos sociais e trabalhistas sobre o valor do benefício. Para tanto, é necessário que o trabalhador possua vínculo empregatício formal e que seja regido ao menos pela CLT.

Outra política com forte apoio da ministra é o centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs das Artes). Os CEUs são parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pautam-se por uma forma de gestão cultural comunitária, inseridos em territórios de alta vulnerabilidade social nas cidades brasileiras. Entre as atividades que abrigam, além das atividades culturais, esportivas e de lazer, estão serviços socioassistenciais, programas de combate à violência e inclusão digital. Fruto de ações compartilhadas ente o Governo Federal e municípios, a meta é de 375 CEUs, com unidades já nas 5 regiões do país.

Este capítulo procurou recompor a cena histórica da trajetória das políticas culturais no Brasil, analisando em cada período como as diferentes concepções de cultura embasaram as políticas formuladas. Foi possível observar que as relações no

campo da cultura comportam diferentes atores, e distintos movimentos em termos de ampliação ou constrangimento da democratização das políticas culturais. Observamos maior diversidade de expressões culturais que fomentaram a organização dos setores culturais em torno de suas demandas específicas.

A descentralização do poder e a incorporação dos cidadãos nos processos decisórios das políticas culturais são diretivas que convergem com as discussões atuais no campo da teoria democrática. Tais discussões apontam para a necessidade de implementação de políticas mais participativas, uma vez que estas seriam capazes de promover determinados preceitos do ideário democrático, como a legitimidade, responsividade, igualdade, justiça e a própria participação política. A presença destes preceitos e a mudança de entendimento acerca destes é objeto do próximo capítulo, quando será discutida a relação entre democracia e políticas culturais.

2. DEMOCRACIA E POLÍTICAS CULTURAIS

Na última década, temos assistido a um avanço na formulação de políticas públicas no campo da cultura. Entre estas políticas podemos mencionar, no âmbito federal, o Sistema Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Cultura. O plano e o sistema representam uma nova forma de gestão das políticas culturais, com a atribuição de competências à União, estados e municípios e a pactuação de metas a curto, médio e longo prazo. Na última década, também foram incorporados na gestão cultural novos instrumentos de participação da sociedade civil no processo de construção das políticas, como os conselhos, conferências, consultas e audiências públicas.¹⁸ Estes instrumentos de participação trouxeram novos desafios ao poder público incluindo a necessidade de contemplar as diferentes demandas provenientes dos segmentos artísticos-culturais. Elas se inserem no quadro de um discurso mais amplo de democratização das políticas públicas.

Neste capítulo, vamos discutir a relação existente entre democracia e políticas públicas de cultura. Esta relação tem ganhado destaque na agenda contemporânea da pesquisa em cultura, partindo da premissa de que políticas que almejam ser democráticas devem ser capazes de promover a equidade entre os cidadãos, assegurando seus direitos, incluindo o direito à cultura.

Compreendemos que o debate em torno da democratização das políticas culturais abrange três dimensões: (1) a descentralização do poder político, que garanta a inclusão de diferentes atores na política cultural; (2) o princípio da participação política, por meio do qual a sociedade civil toma parte nos processos decisórios das políticas, e (3) o princípio da igualdade política, vinculado aos direitos de cidadania cultural estendidos a toda população.

Para compreender essas dimensões, inicialmente, na primeira seção, faremos uma breve discussão sobre o sentido que a ideia de democracia adquire em diferentes correntes teóricas. Buscaremos evidenciar como as três dimensões mencionadas atravessam esse debate conceitual. Na segunda seção, propomos uma abordagem democrática das políticas culturais. Procuramos estabelecer uma interlocução entre as três dimensões de nosso marco teórico e as políticas para o setor. Apontamos como as

¹⁸ A primeira conferência Nacional de Cultura foi realizada em 2005, e, o primeiro Conselho Nacional de Cultura criado em 1938, por Gustavo Capanema. No entanto, não houve continuidade nas ações do conselho.

políticas culturais que contemplam essas três dimensões norteadoras podem ser compreendidas como políticas democráticas.

2.1 A DEMOCRACIA EM SUAS DIFERENTES TEORIAS

A democracia é um valor fundamental no mundo ocidental contemporâneo. No entanto, as práticas de diferentes governos e instituições políticas têm sido alvo de críticas quanto à sua capacidade de atingir este horizonte normativo. Diante deste impasse entre discurso e prática podemos nos perguntar quais os sentidos atribuídos à democracia pelos diferentes grupos políticos que a sustentam como ideal. Conforme salienta Luis Felipe Miguel (2005), é comum que haja, por parte de grupos políticos, uma ressemantização de palavras que se tornam objeto de disputa política. Este parece ser o caso da democracia, invocada para justificar práticas e argumentos muitas vezes, opostos.

A ideia de democracia, tal como a concebemos, teve como berço a Grécia Antiga, em especial, a cidade-estado de Atenas, que, por meio de ideais políticos como a liberdade, a isonomia, a isegoria, a participação e o debate público, influenciou o pensamento político ocidental (Finley, 1988). David Held (1993), ao discutir as características da democracia ateniense, afirma que podemos encontrar a noção de democracia como “governo do povo”, uma vez que, o *demos* – povo – era soberano, detendo a prerrogativa da decisão em atividades judiciárias e legislativas. A cidadania em Atenas estava atrelada ao direito de participar destas atividades, tomando parte diretamente dos assuntos do Estado.

Ainda segundo o autor, dois princípios marcaram a experiência democrática ateniense: a virtude cívica e a participação direta. O primeiro refere-se a interligação que existia entre a vida privada e a vida pública. Os cidadãos poderiam alcançar a plena realização em suas vidas somente através da *pólis*, lócus da política e da vida em comunidade. A valorização do público orientava a conduta individual, e a noção de direitos e deveres se vincula aos cidadãos e não a indivíduos privados. O estado¹⁹, neste contexto era o ente que deveria assegurar a realização dos direitos públicos e não

¹⁹ O noção de estado na democracia ateniense não é a mesma dos Estados Modernos consolidados no século XVI, que originaram o Estado tal como o concebemos atualmente, caracterizado pelo desenvolvimento de um grande aparato burocrático, racionalidade instrumental e uso legítimo da violência, como assinalado por Max Weber (1982). Em Atenas o estado diz respeito a um modelo de organização social baseado no auto-governo, em que as relações sociais na comunidade política eram orientadas por um forte *ethos público*.

proteger os interesses privados de determinados indivíduos. O segundo princípio, da participação direta, era o princípio de uma forma de governo caracterizada pela discussão pública dos assuntos da *pólis*, na qual todos os cidadãos poderiam se envolver, decidindo e promulgando leis. A todos os cidadãos era garantido o igual direito de se manifestar nas assembleias (*isegoria*), sendo as decisões tomadas após o processo argumentativo. Havia um corpo de cidadãos ativos participantes do processo de debate e de construção das leis, não havendo diferença entre a lei do estado e a lei dos cidadãos (FINLEY, 1988). A isonomia se institucionalizava através do método do sorteio para diversos cargos públicos, evidenciando a aposta no princípio de igualdade política.

Apesar da inegável contribuição intelectual grega, a democracia ateniense não está imune à críticas. A mais recorrente diz respeito à sua restrição: somente os homens livres acima dos 18 anos e nascidos em Atenas eram considerados cidadãos. A sociedade grega era escravista e patriarcal. As mulheres e os escravos não possuíam direitos políticos. A igualdade política era um atributo daqueles que possuíam o mesmo *status* – homem, livre, nascido em Atenas.

No entanto, mesmo com a exclusão de uma grande parcela da população das decisões políticas, a política ateniense lançou as bases para a noção de democracia enquanto um “governo de muitos”, diferente de um “governo de poucos”. Esta mudança é significativa, principalmente se levarmos em consideração que o regime democrático não era apoiado pela maioria dos intelectuais gregos. Aristóteles, Platão, Cícero, são alguns exemplos de filósofos que se posicionaram contrários à democracia.²⁰ A própria palavra democracia durante a Antiguidade carregava um forte valor negativo, tendo “desaparecido” do vocabulário popular até o século XVIII. Quando reapareceu, o termo foi tomado como algo passível de reprovação, conforme aponta Finley (1988). Segundo o autor, a Revolução Francesa e a Revolução Americana deram início ao grande debate político do século XIX: quais *formas* os governos deveriam assumir. A democracia começou a apontar como uma forma de governo desejável, com potencial para solucionar os problemas que envolvem a distribuição do poder no sistema político e a legitimidade das decisões tomadas pelos governos. Fato é que séculos após sua origem

²⁰ Cícero em *Da República*: “Por minha parte, creio que a melhor forma política é uma quarta constituição formada da mescla e reunião das três primeiras [monarquia, aristocracia e democracia]” (p.32) - CÍCERO. *Da República*. São Paulo: Ed. Escala. s/a.

Aristóteles em *A política*: “Eis por que há duas espécies essenciais de governo: a democracia e a oligarquia; pois a nobreza e a virtude são atributos de uma minoria; as qualidades contrárias estão com a maioria” (p. 175). - ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Ed. Escala. s/a.

em Atenas, a democracia é, atualmente, envolta por um consenso positivo, que valoriza a ideia da participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas.

Um importante momento histórico em que a ideia de democracia vincula-se à desconcentração do poder no sistema político e maior autonomia dos governos é a Independência dos EUA. Neste país, berço da origem do federalismo moderno, o pacto federal foi motivado pelo desejo de unificação das treze colônias inglesas independentes, a partir do estabelecimento de um Estado nacional que garantisse a autonomia das colônias. A opção foi por um modelo político-territorial inovador, o federalismo, que buscou compatibilizar a autonomia decisória das colônias com um poder central que as mativesse interligadas de forma forte. Para tanto, cederam parte de sua autonomia em prol da criação de uma nova esfera de governo, a União. Ao se tornarem estados de uma mesma nação, por meio do federalismo, estabeleceram relações de interdependência entre si e com o Governo Federal.

Já no início do século XX, precisamente na década de 1940, uma tradição democrática buscou questionar a ideia de que a democracia requereria ampla participação dos cidadãos. Chamada de *elitismo democrático*, tal corrente de pensamento concebia a democracia como um método de seleção de elites governantes e teve como principal expoente o economista austríaco Joseph Schumpeter. Esta nova corrente identificava a democracia não com fins, mas com meios que assegurassem, a justa competição dos grupos políticos pelo poder. Em sua obra clássica, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961) defende sua abordagem com base em dois argumentos.²¹

O primeiro afirma que sua teoria democrática esclarece melhor do que a teoria clássica a noção de competição na política. Schumpeter argumenta que a teoria clássica se baseia em uma noção não-realista da política e dos cidadãos, uma vez que parte do pressuposto de que os cidadãos são bem informados e interessados em assuntos políticos. Para o austríaco, não apenas este interesse era inexistente, como a população constituía-se em uma massa impulsionada por fatores extra-rationais, sendo incapaz de ordenar claramente suas preferências. Um governo democrático deveria promover a alternância pacífica das elites no poder.

O segundo argumento é o de que sua teoria não despreza os interesses de vários grupos sociais. Aqui, ele dialoga especialmente com os gregos e com Rousseau, foco

²¹ Em sua obra Schumpeter apresenta oito motivos pelos quais sua teoria pode ser considerada boa. Neste capítulo vamos nos ater aos dois motivos citados acima.

maior de suas críticas. Schumpeter posiciona-se contrariamente à noção de vontade geral rousseaniana e de bem comum da Antiguidade. Para Schumpeter, nem a vontade geral nem o bem comum existem: trata-se de abstrações teóricas, dado que o bem comum altera-se de acordo com cada indivíduo e que é impossível identificar uma vontade geral unívoca. Assim, seria necessário um novo método que fosse capaz de identificar e ordenar interesses plurais em competição. Nos quadros do elitismo democrático, os indivíduos eleitos adquirem o poder de decidir, isto é, os líderes dos partidos políticos decidem a partir do consentimento do povo (FINLEY, 1988).

Tendo em vista as três dimensões de nosso trabalho, interessa-nos destacar que a concepção de democracia elitista baseia-se apenas em sua dimensão procedimental, minimizando (ou descartando) as possibilidades dos regimes democráticos de avançarem em outras dimensões mais substantivas da igualdade política e na expansão da participação política (MIGUEL, 2005). Leonardo Avritzer (1996) critica o esvaziamento normativo da teoria de Schumpeter e argumenta que um fundamento central das teorias da democracia é justamente a capacidade normativa de justificar a superioridade dos governos democráticos em relação aos não-democráticos. Temos, dessa forma, uma visão minimalista da democracia, que se mostra limitada quando se trata de lidar com questões que estão em pauta na agenda contemporânea das políticas culturais, como a diversidade cultural, dado que um método para seleção de elites governantes com o poder de tomar decisões não garante que tais decisões sejam mais justas ou legítimas perante a pluralidade de públicos que compõem as sociedades complexas.

O elitismo democrático, no decorrer do século XX, influenciou outros teóricos da democracia, como Anthony Downs, Giovanni Sartori, Marcur Olson e Robert Dahl. Embora tais autores tenham desenvolvido teorias democráticas diferentes, podemos afirmar que possuem como ponto convergente o fato de se orientarem por uma concepção liberal da democracia, caracterizada pela ênfase na via eleitoral como mecanismo preponderante de participação dos cidadãos na vida política e na agregação de interesses individuais como orientação para o processo de tomada de decisões (PEREIRA, 2007). Como exemplo desta concepção liberal-representativa, podemos mencionar os estudos de Anthony Downs (1999), que desenvolve uma Teoria Econômica da Democracia, na qual busca sistematizar regras de comportamento político racionais e realistas com base nos padrões da relação econômica entre produtores e -

consumidores. Em seu modelo os governos procuram maximizar o apoio político, sendo a eleição o objetivo principal dos partidos.

O autor desenvolve uma teoria na qual o comportamento dos mercados se torna paradigma para os governos. Sua definição de governos democráticos é estritamente descritiva, segundo ele próprio, “para evitar premissas éticas” (DOWNS, 1999, p. 45). Entre as condições necessárias para a existência de governos democráticos, encontram-se: (1) a eleição de um único partido ou coalizão; (2) o direito ao voto estendido a todos os cidadãos adultos; (3) um voto por cidadão; e (4) competição entre dois ou mais partidos pelo poder.²² Diante dos critérios adotados em sua definição, o autor afirma que “o objetivo central das eleições numa democracia é selecionar um governo. Portanto, qualquer cidadão é racional quanto à eleição se suas ações lhe possibilitam desempenhar seu papel na seleção eficiente de um governo” (DOWNS, 1999, p. 46).

As críticas à teoria de Downs enfatizam o caráter reducionista da aplicação de princípios econômicos à democracia. A noção de que os cidadãos adotam um comportamento maximizador de utilidade individual, em uma busca constante pelo lucro, é uma premissa da economia clássica, que situa este comportamento humano no interior dos mercados financeiros. Para Downs esta mesma premissa pode ser aplicada às democracias: temos, de um lado, cidadãos racionais e desinformados (ou desinteressados) dos assuntos políticos, que procuram sempre atender suas preferências individuais – não há espaço para o altruísmo ou interesse público – e, de outro, partidos ou grupos de poder, competindo pelo controle do aparelho estatal. O sistema político é encarado como um grande “mercado político”, em que os partidos-produtores, cujo único objetivo é obter poder e o voto dos eleitores, “vendem” seus programas de governo ao eleitor-cliente, auto-interessado, que vota naqueles partidos que lhe proporcione a maximização de suas utilidades (BORGES, 2001).

A teoria downsiana, assim como a de Shumpeter, não apresenta fortes elementos que nos permitam avançar em uma compreensão mais substantiva dos princípios de igualdade, participação e descentralização, tal como os concebemos em nosso trabalho. A ideia de participação assume, fundamentalmente, o exercício do direito ao voto, e portanto, limitada ao momento eleitoral. O princípio igualitário e a descentralização se veem constrangidos pelo objetivo principal de seleção de uma elite

²² Downs elenca oito condições para a existência de governos democráticos, todas centradas no voto e nas eleições. Nos limitamos a apresentar apenas quatro.

governante, o que não conduz à uma maior desconcentração do poder e a um quadro político em que a extensão dos direitos a toda população seja prioridade.

Ambas teorias restringem-se a uma abordagem descritiva das democracias, abrindo mão de um estudo mais crítico da realidade para que esta possa se modificar. Além disso, conforme salientamos no início deste capítulo, a palavra democracia pode assumir definições variadas e nenhuma delas possui um caráter neutro. Os critérios definidores do que é uma democracia envolvem também um julgamento de como *deve* ser uma democracia (MIGUEL, 2005). Para o elitismo democrático, regimes democráticos seriam definidos com base em suas características empíricas observáveis e no estabelecimento de uma oposição entre realismo e idealismo. Desta oposição deriva uma negação do diálogo entre democracia e bem comum, assim como da relação entre racionalidade e participação (AVRITZER, 1996).

A mudança de perspectiva no ideário democrático começou a se realizar com a teoria poliárquica de Robert Dahl. Em *Um Prefácio à Teoria Democrática*, o autor argumenta que as poliárquias são a realização mais próxima das democracias, embora ainda imperfeitas, tendo os governos democráticos do século XX como referência para avaliação. O termo poliárquia é utilizado por Dahl (1989) para se referir a um regime com um conjunto singular de instituições políticas, que o diferenciam de outros regimes. A poliárquia é um sistema político marcado pela ideia de governo responsivo, o que depende de os cidadãos poderem: (1) formular suas preferências; (2) expressá-las; e (3) tê-las consideradas.

Segundo Dahl (2001) a democracia possui como vantagem em relação a outras formas de governo o fato de evitar a tirania. A não concentração de poder em um único centro impediria a democracia majoritária de tornar-se tirânica. Outras vantagens da democracia são o fato desta promover a igualdade política e garantir aos cidadãos direitos fundamentais que os regimes não-democráticos não podem conceder. Nesta perspectiva, se a democracia apresenta elementos que a tornam superior às demais formas de organização política e se as condições para a existência de democracias ideais podem ser maximizadas para que estas sejam mais democráticas, então, estamos diante de uma forma de governo que possui a justificação moral e não somente a descrição como fonte de definição. O autor não se preocupa apenas em descrever as democracias existentes, buscando definir formas de aprimorá-las. A teoria poliárquica de Robert Dahl é, assim, considerada um avanço em relação ao elitismo democrático (AVRITZER, 1996).

Todavia, as críticas à teoria de Dahl apontam para o fato de que faltaria ao autor dar um passo à frente e discutir a dimensão coletiva da democracia, como um valor compartilhado pelos membros de uma mesma sociedade, e não somente na esfera individual, por meio da autodeterminação moral (SEVAYBRICKER, 2008). Apesar das críticas não deixamos de considerar que os preceitos morais da democracia defendidos por Dahl apresentam uma dimensão importante de sua teoria e de nosso trabalho: a desconcentração do poder, a legitimidade das políticas vinculada aos procedimentos democráticos que a originaram e a participação enquanto princípio que extrapola o ato de votar.

A legitimidade e a participação nos remetem para a possibilidade de os cidadãos tomarem parte do processo de escolha das leis a que estarão submetidos. As teorias da democracia que consideram as eleições como o momento participativo mais importante dos sistemas políticos justificam sua ênfase no processo eleitoral pelo fato de que a divergência entre os interesses que compõem a sociedade leva à necessidade de se estabelecer algum procedimento para a escolha dos interesses a serem priorizados (AVRITZER e SANTOS, 2002). O voto e a regra da maioria são apontados como procedimentos importantes nas sociedades democráticas, mas os autores não apresentam claramente argumentos que expliquem o que faz as decisões se tornarem moralmente obrigatórias para os cidadãos (ARAÚJO, 2004). O limite destas teorias encontra-se na ausência de explicação da legitimidade das decisões tomadas. A ênfase dada a legitimidade alcançada por meio da ampliação da participação é característica de outra corrente democrática: a teoria participativa.

Contrapondo-se à corrente liberal-representativa, a teoria participativa emergiu na segunda metade do século XX, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, questionando a baixa participação dos cidadãos na vida política. Archon Fung e Eric Wright (2003) apontam que a defesa do fortalecimento da participação está relacionado a um diagnóstico de uma crescente desconexão entre os cidadãos e os processos políticos, levando os mecanismos de representação política a serem, cada vez mais, considerados ineficientes para alcançar importantes ideais democráticos como o desenvolvimento da cidadania. Frente à crise de representatividade enfrentada pelas democracias atuais os participacionistas advogam a ampliação dos canais de participação nos diferentes espaços da vida dos cidadãos, tais como as escolas, universidades, bairros, família e local de trabalho. Podemos destacar como representantes da corrente participativa Carole Pateman, C.B Macpherson, Benjamin Barber e Boaventura Santos.

Dois aspectos centrais encontrados na teoria participativa é a atenção dada ao caráter pedagógico do processo democrático e a atenção voltada para as desigualdades sociais. Ambos com influência do pensamento político de Rousseau. Em relação ao primeiro, temos o processo democrático compreendido como um processo de aprendizado político individual e coletivo, isto é, a participação política como oportunidade para se aprender sobre os diferentes modos de vida presentes nas sociedades, conhecer as diferentes visões de mundo que a constituem e se engajar na busca pela vontade geral. O princípio da virtude cívica, que marcou a experiência ateniense, também está baseado no aprendizado dos cidadãos acerca do funcionamento da *pólis* e da busca do bem comum.

Já em relação ao segundo aspecto, os participacionistas não ignoram a interferência das desigualdades no sistema político e questionam as possibilidades de coexistência de uma democracia efetiva com o capitalismo. Segundo Miguel (2005), a teoria participacionista também sinaliza a necessidade de uma mudança de perspectiva política, em que as democracias não sejam mais identificadas com o “mercado político” e os eleitores com clientes, o autor afirma que o estabelecimento de um modelo participativo só pode se realizar com a redução das desigualdades econômicas.

Interessa-nos destacar outras perspectivas participacionistas, como a de Carole Pateman (1992), que elabora um modelo no qual a participação política em esferas não-governamentais é compreendida como fundamental para incentivar a participação dos indivíduos na esfera política mais ampla. A autora destaca que não basta que os cidadãos recebam um “treinamento” em democracia, quando as várias organizações que compõem a sociedade são oligárquicas e hierarquizadas. É necessário que as estruturas de autoridade sejam democratizadas. Para tanto, Pateman defende a existência de instrumentos de gestão democrática no interior das esferas da vida cotidiana, em especial no local de trabalho.

É importante deixar claro que a maioria dos participacionistas não se contrapõe ao sistema representativo. O argumento é de que faz-se necessário ampliar os espaços institucionais de participação dos cidadãos – dentro e fora da esfera governamental –, para que esta não fique restrita ao período eleitoral. Embora a teoria participativa não centre-se no voto, não há uma formulação teórica acerca de como devem ser definidos os interesses dos cidadãos no processo ampliado dos canais participativos na sociedade (PEREIRA, 2007). Tanto Macpherson quanto Pateman não apresentam uma discussão consistente sobre a formação das vontades e a construção das preferências. Esta

discussão ocorre somente com a teoria deliberativa, que se opõe à dimensão fundamentalmente agregativa da maioria das abordagens.

Podemos mencionar entre os primeiros expoentes da perspectiva deliberativa, autores como Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Bohman. Estes autores também ressaltam a importância da participação dos cidadãos nos processos decisórios das políticas. No entanto, a teoria deliberacionista se diferencia do participacionismo ao inserir nestes processos o elemento discursivo. Para os deliberacionistas, a discussão pública das questões da vida coletiva é a base da legitimidade democrática.

De forma geral, podemos dizer que a deliberação é o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (entendida como a justificação diante de todos os concernidos) (CHAMBERS, 2009, p. 241-242).

O processo deliberativo almeja, por meio do debate, que os participantes possam tomar decisões bem informadas, considerando os pontos de vista dos demais, em um processo de troca pública de razões. Para tanto, todos aqueles inseridos no debate devem apresentar argumentos racionais e defensáveis que possam justificar suas decisões e serem considerados pelos participantes como objeto de justa reflexão. As decisões tomadas tendem a ser mais justas, já que orientadas pelo princípio do bem comum e não pela política de influência. Decisões mediadas pela ideia de justiça podem se tornar mais equitativas, com forte potencial de redução das desigualdades políticas, já que se orientam para a capacidade do coletivo avançar no interesse comum (FUNG, 2003).

Uma dimensão imprescindível da deliberação é seu caráter público. A este respeito é necessário compreendermos a noção de esfera pública. A esfera pública é central para o modelo deliberativo, uma vez que é ela quem proporciona a problematização de demandas e preferências, individuais e coletivas, em um patamar mínimo de igualdade de condições. Habermas (1984) assinala que, nas esferas públicas contemporâneas, a publicidade é um elemento fundamental. Por publicidade o autor designa o caráter crítico daqueles sujeitos que compõem a esfera pública e são portadores da opinião pública. Dessa forma, a democracia depende da adoção de

mecanismos participativos, dado que o processo discursivo racional fornece a base sobre a qual os cidadãos podem chegar a uma decisão que contemple, ao menos em parte, suas preferências.

James Bohman (2009) também chama a atenção para o caráter público da deliberação, ao afirmar que, nas políticas democráticas, os cidadãos são empoderados e autorizados a participar da troca pública de razões sobre questões que afetam suas vidas. Neste sentido, para que a deliberação possa ser pública, ela demanda que os cidadãos possuam voz igual nos processos de tomada de decisão. Para o autor, o caráter público da deliberação não diz respeito apenas ao modo como os cidadãos deliberam, mas inclui também as razões apresentadas na deliberação. Conforme salientamos anteriormente, as razões oferecidas pelos participantes devem ser defensáveis perante todos. O argumento de Bohman é de que as razões formadas através do procedimento deliberativo possuem maiores chances de serem consideradas legítimas, ainda que não haja consenso. A legitimidade se funda não nos resultados da deliberação, mas nos procedimentos adotados para produzi-los (COHEN, 2009). O caráter público da deliberação proporciona, portanto, maior legitimidade nas decisões tomadas, bem como, exige a liberdade e igualdade de participação de todos.

Acerca do procedimentalismo e da dimensão substantiva encontrados nas teorias da democracia, Amy Gutmann e Dennis Thompson (2009) salientam que as teorias apenas procedimentais não asseguram um tratamento entre os cidadãos como pessoas livres e iguais, pois sacrificam valores da própria democracia: a liberdade e a igualdade.

Para os deliberacionista, em suma, o essencial é perceber que, as preferências e interesses presentes na sociedade não são fixos, mas forjados em processos políticos. A discussão proporciona não apenas a legitimidade como também a *accountability* – prestação de contas – das decisões políticas. A *accountability* pode ser compreendida, então, como “um processo no qual uma política pública é articulada, explicada e, mais importante, justificada publicamente” (CHAMBERS, 2009, p. 241).

A teoria deliberativa tem passado por revisões nos últimos anos. Tais revisões apontam para a necessidade de se operar com pressupostos “mais realistas” nas pesquisas e nas deliberações, de forma que o paradigma orientador seja o de “deliberação democrática” e não “democracia deliberativa” (Chambers, 2009).

Ricardo Mendonça (2011) destaca que a revisão de alguns pontos da teoria deliberativa sinalizam para (1) a superação de uma concepção altruísta de reciprocidade

que orientaria os participantes do processo deliberativo; (2) uma ênfase maior em metaconsensos e não em consensos substantivos; (3) o reconhecimento das conversações cotidianas como mais uma das esferas de deliberação; (4) uma compreensão dos processos deliberativos a partir da articulação de esferas discursivas espalhadas no tempo e no espaço; e (5) a importância de se compreender melhor o papel dos movimentos sociais na superação das assimetrias existentes no processo deliberativo.

Apesar da inovação que proporciona no debate democrático, com a compreensão da prática discursiva como elemento balizador do processo de formação das opiniões e das vontades, a teoria deliberativa não está imune à críticas. Yves Sintomer (2010) menciona o desafio²³ que se constitui em distribuir a palavra igualmente em um grupo heterogêneo. As pessoas são portadoras de capitais culturais diferentes: algumas se sentem mais à vontade para falar em público, outras possuem melhor capacidade argumentativa. O corpo técnico de especialistas presente em fóruns deliberativos pode inibir “a fala” dos demais membros dos fóruns, bem como, possuir uma maior influência sobre a dinâmica dos debates.

Caloryn Hendriks, John Dryzek e Christian Hunold (2007), assinalam que embora o processo deliberativo apresente a possibilidade de formação de uma opinião que leve em consideração diferentes pontos de vista, no “mundo real”, as condições de cada participante no processo de deliberação são distintas e não é sempre que há disposição para mudança de perspectiva e abertura a diferentes pontos de vista.

Archon Fung e Eric Wright (2001) reconhecem que os resultados do processo deliberativo podem ser vulneráveis a problemas de dominação política no interior das arenas de discussão, por elites ou grupos de poder. Estes podem enviesar a deliberação de forma a permitir o atendimento de seus interesses particulares. Como os participacionistas já apontaram, as desigualdades sociais causam desequilíbrios na interação entre os atores.

Contudo, não podemos deixar de considerar os avanços das teorias deliberativa e participativa no que tange ao esforço de descentralização do poder político e a inclusão de diferentes atores nas arenas decisórias dos governos democráticos. Tais esforços contribuem para o aprimoramento das instituições democráticas, e, no caso das

²³ Yves Sintomer destaca sete principais desafios colocados ao procedimento deliberativo. Para uma melhor discussão destes desafios ver: SINTOMER, Yves. Renovar a Democracia. In: O Poder ao Povo – Júris de Cidadãos, sorteio e democracia participativa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

políticas culturais, fornecem elementos fundamentais para discutirmos quais são as práticas capazes de promover sua democratização.

As diferentes teorias apresentadas trazem importantes princípios para a discussão democrática: responsividade, participação, legitimidade, igualdade, justiça. Em nosso trabalho, consideramos que todos estes princípios são importantes. Entretanto, o entendimento acerca dos mesmos se altera de acordo com a perspectiva teórica adotada. Em nosso referencial teórico compreendemos democracia como autogoverno, no qual todos são convocados a dar respostas e apresentar suas posições frente aos problemas e dilemas enfrentados coletivamente. Democracia é uma construção coletiva, que demanda esforços conjuntos para que tais princípios estejam presentes para além dos espaços de política institucionalizada, mas também nas outras esferas de vida cotidiana dos sujeitos. A relação entre democracia e cultura é uma “via de mão dupla”: uma política cultural pode ser mais amplamente fomentada por meio de valores democráticos; e a cultura enquanto uma dimensão da vida humana tem importante contribuição na construção de valores e modos de vida democráticos.

2.2 IGUALDADE, PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS CULTURAIS

As discussões acerca da relação entre democracia e políticas públicas têm dado destaque atualmente às possibilidades e aos desafios que a criação de desenhos de políticas mais participativas representam para os governos. Entre os diferentes estudos que organizam o campo de pesquisa em políticas públicas alguns têm tido um viés normativo ao refletir sobre os processos decisórios mais adequados e as instituições democráticas mais desejáveis, enquanto outros têm analisado experiências concretas da chamada “governança participativa”.²⁴ A constatação de elementos problemáticos nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas e, mais em geral, nos processos decisórios próprios dos sistemas democráticos contemporâneos, tem levado vários autores a se perguntar quais podem ser os efeitos das políticas públicas sobre a democracia, buscando por meio de suas abordagens reconectar tais políticas a ideais democráticos (SCHNEIDER e INGRAM, 1997).

²⁴ Segundo Peter Spink (2012) o termo necessita de precisão conceitual. Faremos uma melhor discussão no decorrer do capítulo.

No campo de estudo das políticas culturais, esta questão também se encontra presente. Alguns pesquisadores e gestores culturais buscam formas de promover a democratização do acesso aos bens e serviços culturais e assegurar o direitos de todos os cidadãos de participarem da vida cultural da sociedade a qual pertencem, não apenas na dimensão da fruição cultural, mas também como produtores de cultura.

O paradigma de democratização cultural, que ainda hoje, orienta expressivamente a formulação de políticas culturais no país, teve sua origem nas décadas de 1960 e 1970²⁵, e possui como objetivo a superação das desigualdades de acesso à cultura (BOTELHO, 2007). Encontramos presente neste paradigma a ideia de que há uma Cultura – entendida aqui com C maiúsculo – que se apresenta como referência para avaliar as desigualdades de acesso à mesma. Neste quadro ainda dominante, a cultura erudita é considerada mais “legítima” que as demais formas de expressão cultural. Assim, caberia aos gestores públicos promover sua difusão à todos os segmentos sociais.

Nesta linha, a democratização é entendida como um movimento de cima para baixo capaz de disseminar, a um número cada vez maior de indivíduos, essa herança feita de práticas e representações que, pela sua universalidade, compõem um valor maior em nome do qual se formulam as políticas públicas na área da cultura (BOTELHO, 2007, p. 172)

Em nosso trabalho, opomo-nos a este paradigma ainda dominante, uma vez que ele promove a hierarquização de práticas e representações culturais. Compreendemos que a democratização de políticas públicas culturais não se baseia na difusão da cultura socialmente legitimada, mas na valorização igualitária da pluralidade de manifestações culturais que compõem as sociedades contemporâneas. Defendemos que os preceitos morais de igualdade e participação são fundamentais para a discussão acerca de quais valores devem embasar uma concepção democrática de políticas para a área cultural. Assim, no intuito de dar mais lastro conceitual a essa discussão, buscamos em nossa pesquisa conectar o debate sobre a democratização de políticas culturais às teorias democráticas. A partir da leitura dessas teorias, compreendemos que três dimensões são necessárias para a democratização de políticas públicas: os princípios de igualdade

²⁵ Conforme salienta Marta Porto (2007): é possível encontrar em documentos as propostas políticas de Aloísio Magalhães, na década de 1970, de “democratização do acesso à cultura”, pautadas pela ideia de ampliação dos equipamentos e espaços culturais “até onde o povo está”.

política e participação e a descentralização do poder político. A seguir, esclarecemos a vinculação conceitual de cada dimensão.

A igualdade política enquanto fundamento moral da democracia, reivindica a igual valorização das práticas culturais de indivíduos e grupos. O direito à igualdade compreende o direito do cidadão de acessar bens e serviços culturais e envolve também o direito à diferença. Nesse sentido, as diferenças culturais de grupos minoritários devem ser respeitadas, como requisito de promoção da igualdade em um contexto de diversidade cultural.

A participação, por sua vez, é compreendida como elemento fundamental para a constituição de um governo inclusivo. A autodeterminação moral possibilita ao cidadão tomar parte no processo de escolha das leis e políticas que afetam sua vida. Neste trabalho, a participação vincula-se ao direito de ser incluído nas decisões sobre políticas de cultura e de ser reconhecido por tais políticas como produtor de cultura e não somente como público.

Por fim, a descentralização de políticas culturais neste trabalho relaciona-se à um processo que envolve a desconcentração de poder político da instância gestora central, dando maior autonomia às gestões locais e fortalecendo as práticas culturais de grupos e associações de diferentes regiões.

2.2.1 Igualdade política no campo cultural

A igualdade política é um princípio central para diferentes teorias democráticas. Tal princípio baseia-se no direito ao tratamento igual, por parte do Estado, a todos os cidadãos. O entendimento jurídico de que “todos são iguais perante a lei” sem distinções de qualquer natureza é uma das maiores expressões deste princípio.

Embora a igualdade seja um princípio fundamental para diferentes teorias democráticas, a garantia legal da igualdade não tem sido capaz de promover sua realização na vida cotidiana dos cidadãos. Nos regimes democráticos, o direito à igualdade convive com o direito à diferença, assim como, os direitos individuais, de matriz liberal, com os direitos coletivos. Essa convivência entre princípios que, à primeira vista, podem ser tomados como irreconciliáveis, tem suscitado fortes debates no campo de estudos culturais. Compreendemos que o reconhecimento e garantia do direito à diferença é condição necessária para a promoção da igualdade nas sociedades plurais contemporâneas. Procuramos articular os valores de igualdade e diferença por

meio de um projeto político emergente: a Diversidade Cultural. Neste sentido, apresentaremos brevemente as transformações que o princípio igualitário passou ao longo do tempo, para, em seguida, articulá-lo com o tema da diversidade cultural.

O direito à igualdade possui uma origem liberal, sendo um legado da Revolução Francesa, onde estavam presentes os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade. John Stuart Mill (1964) é uma importante referência da doutrina liberal. Sua obra *“Da Liberdade”* apresenta um conceito de liberdade centrado na ideia da liberdade negativa, isto é, o conceito de liberdade está baseado no direito de não interferência do Estado ou mesmo da sociedade na vida dos indivíduos. Ao Estado cabe interferir somente se algum dano for produzido ao indivíduo. A igualdade, nesta perspectiva, adquire a forma negativa do direito a não ser discriminado. As políticas estatais não devem promover nenhum tipo de diferenciação entre os cidadãos, o que será questionado por outras correntes de pensamento, como veremos adiante. Mas, por ora, no cenário apresentado pelo liberalismo político, o indivíduo e sua autonomia tornam-se valores que nortearão toda a doutrina jurídica ocidental e as políticas desenvolvidas por Estados liberais.

A doutrina liberal passou por reformulações ao longo da história, bem como, o entendimento do princípio de igualdade. Estas reformulações podem ser observadas na teoria da justiça de John Rawls (1997), na qual estão presentes tanto direitos negativos, isto é, direitos de não-interferência - direito que os outros não me prejudiquem – como direitos positivos - direitos a que outros me assistam em algumas necessidades básicas.

A concepção de justiça igualitária proposta por Rawls, dá importância aos direitos positivos, e considera até mesmo a omissão de indivíduos e instituições sociais um problema para a justiça. O igualitarismo reconhece que as diferentes posições ocupadas pelos indivíduos na sociedade geram desigualdades, considerando a estrutura social o objeto da justiça e admitindo que as únicas desigualdades aceitas sejam aquelas que visam a favorecer os mais desfavorecidos. Nesta perspectiva, a realização da igualdade política compreende também o direito à intervenção estatal a fim de garantir uma redistribuição de recursos para corrigir as diferenças materiais.

Apesar da mudança de perspectiva na questão dos direitos positivos, o pesquisador Farid Vanegas (2009) afirma que o princípio de igualdade liberal baseia-se no valor do indivíduo e não do grupo ao qual ele pertence. Por isso, mesmo com as reformulações, os problemas relacionados a tensão entre os direitos do grupo e os direitos do indivíduo frente ao grupo persistem. Dessa forma, as teorias liberais

“clássicas” de justiça são insuficientes para a discussão sobre os direitos coletivos, direitos de grupos minoritários que historicamente foram alijados do *status* de cidadania (MARSHALL, 1967)

Na tentativa de propor respostas frente à tensão existente nas democracias atuais entre o entendimento liberal de igualdade e as diferenças culturais de grupos minoritários, surgiram correntes teóricas como o multiculturalismo. No entanto, os pressupostos multiculturais de respeito e tolerância entre as diferentes culturas são questionados, pois, para os críticos desta corrente, o multiculturalismo propõe a “integração de culturas subordinadas a uma cultura hegemônica ou majoritária, que em certo sentido as toleraria ou apoiaria como uma estratégia para manter precisamente seu controle” (GARCIA, p. 67, 2009)²⁶.

No interior deste complexo quadro que envolve pensar diferenças com igualdade (SANTOS, 2007), muitos movimentos sociais têm reivindicado a diferença em suas lutas por reconhecimento. O movimento feminista, que questiona o padrão masculino como referência, o movimento negro, que se afirma em distinção aos “brancos”, os movimentos LGBTs, que combatem os padrões heteronormativos, os movimentos indígenas que questionam a dimensão emancipatória do paradigma da modernidade. Esta reivindicação da diferença é importante para tais grupos e comunidades, pois contribui para o reconhecimento das experiências comuns de opressão e para uma representação positiva destes mesmos sujeitos. A reivindicação da diferença – e também da identidade – destes grupos tem funcionado como uma estratégia política para lutar contra sistemas históricos de dominação e opressão.

Nesse contexto, em que os pressupostos de tolerância ao diferente são questionados pela incapacidade de promover uma igualdade política substantiva, surgiram respostas políticas que buscaram articular o direito à igualdade e à diferença. Entre tais respostas, ressaltamos algumas que consideramos ir além da minimização da falta de integração entre as culturas. A perspectiva de determinados autores das teorias do reconhecimento nos parece pertinentes em nossa discussão.

Nancy Fraser (2003) propõe uma política que combine o reconhecimento das diferenças culturais frente à injustiça cultural e políticas redistributivas frente à injustiça

²⁶ Tradução nossa: “(...) integración de culturas subordinadas a una cultura hegemónica o mayoritaria, que en cierto sentido las toleraría o apoyaría como una estrategia para mantener precisamente su control”. GARCIA, Camilo B. ¿Multiculturalismo o Interculturalidad? In: GONZÁLEZ, D e RENJIFO, N. (org.). Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica. Bogotá: Digiprint Editores E.U, 2009.

material. Para a autora, a distribuição está associada ao fim da diferenciação dos grupos e o reconhecimento àquilo que é particular ao grupo. De um lado, há a necessidade de que as diferenças não sejam traduzidas em desigualdades materiais, daí a justa distribuição de recursos, e, de outro, o reconhecimento de modos de vida diferentes dos padrões culturais hegemônicos. A autora procura estabelecer paradigmas de justiça que informam as lutas dos movimentos sociais por reconhecimento (PINTO, 2008). Assim, as pessoas e grupos em situação de desvantagem social, tanto cultural quanto material, teriam que se diferenciar e se afirmar como iguais ao mesmo tempo (MENDONÇA, 2007). Este aparente dilema entre os princípios de igualdade e diferença recebe da autora uma resposta que os articula: a noção de *paridade de participação*. Esta noção está associada à distribuição de recursos e ao direito à diferença. Estas seriam as condições para a construção de uma organização social que possibilite a todos os membros da sociedade participarem da vida pública em condições de igualdade (FRASER, 2008).

Em uma abordagem distinta da de Fraser, Axel Honneth (2003) compreende que o reconhecimento perpassa três esferas: amor, direito e solidariedade. Sem aprofundar na apresentação destas esferas, interessa-nos ressaltar que elas são indispensáveis para compreendermos a ideia de reconhecimento como autorrealização. A experiência do amor possibilita ao sujeito a autoconfiança necessária para manifestar seus desejos; as relações do direito dão ao sujeito a possibilidade de manifestação pública de suas ações, uma vez, sabendo-se respeitado por todos em sua autonomia. O reconhecimento advindo das relações de solidariedade proporciona aos sujeitos a estima social necessária para que possam se referir positivamente às suas habilidades e atributos singulares.

Embora adotem paradigmas diferentes, procuramos demonstrar que as teorias do reconhecimento de Fraser e Honneth operam com as chaves do direito à igualdade e à diferença. A primeira realiza esta operacionalização, ao articular reconhecimento e distribuição, como salientamos anteriormente. Já Honneth (2003), em diálogo com Fraser (2003), afirma não negligenciar a dimensão da distribuição, trabalhando o reconhecimento em uma categoria ampla que engloba a distribuição na dimensão das relações jurídicas, uma vez que há o pressuposto de que todos os membros da sociedade devam ser tratados igualmente perante a lei; e na dimensão das relações de solidariedade, já que em uma sociedade democrática seus membros devem poder se referir positivamente a suas capacidades pessoais.

Podemos encontrar na abordagem dos autores citados, elementos que nos oferecem apoio conceitual para a problematização das relações culturais nas atuais democracias. No horizonte teórico de ambos os autores, está presente o intercâmbio entre o universal e o singular. Daquilo que é expressão do princípio de igualdade universal²⁷ e das relações intersubjetivas travadas pelos sujeitos. Esta mesma interlocução pode ser observada atualmente no campo das políticas culturais. As vertentes de estudo do campo têm sinalizado para a necessidade de construção de um novo paradigma, que não se caracterize pela adoção de uma perspectiva multicultural, mas de uma perspectiva em que a diferença não seja traduzida como desigualdade. É nesse cenário, que a Diversidade Cultural articula-se com o princípio da igualdade: como um projeto político que busca garantir o direito dos diferentes de serem tratados igualmente, e com potencial positivo para orientar a elaboração de políticas culturais democráticas.

José Márcio Barros (2008) afirma que a Diversidade Cultural deve ser pensada sob um ângulo de maior complexidade, que não a compreenda como um “mosaico harmônico” de diferenças, mas como um enredo no qual estão presentes também as contradições e conflitos culturais. O pensamento complexo sobre a questão da diversidade evita posturas românticas e possibilita a construção de um projeto político a partir de uma realidade antropológica.

A Diversidade Cultural é a expressão de opostos. O singular, o intraduzível, a capacidade e o direito de diferir, bem como a expressão do universal, de uma ética e de um conjunto de direitos humanos. Simultaneamente uma coisa e outra, é nessa tensão do opostos que sua realidade se revela rica, dinâmica e desafiadora (BARROS, 2008, p. 17)

Segundo o autor, universalidade e singularidade se fundem na Diversidade Cultural. A ideia de universalidade pode ser tratada também como um princípio que asseguraria que a construção política da Diversidade Cultural não seja reduzida à defesa de particularidades, pois esta postura enseja a tradução de diferenças como desigualdades, conforme já salientamos. Nesse sentido, a dimensão da universalidade dá amplitude às diferenças e garante tratamento igualitário aos sujeitos e grupos em situação de desvantagem social.

²⁷ Anotamos aqui que conhecemos as críticas a respeito do ideal de igualdade universal, originado na Revolução Francesa. Tal ideal concebido como igualdade de oportunidades em uma sociedade capitalista, dividida em classes, se assemelhou mais à uma promessa revolucionária do que à experiência da realidade.

A Diversidade Cultural, ainda segundo Barros (2008), não é um atributo natural dos modos de vida e das expressões culturais, dado que é “cultural”, e não “natural”. Dessa forma, deve ser encarada como o resultado das trocas sociais, culturais, econômicas, realizadas entre os sujeitos e grupos a partir das suas diferenças, desigualdades e tensões (MIGUEZ, 2011). Este paradigma permite que se desenvolva uma visão política da Diversidade Cultural, encarada como dinâmica sócio-interacional entre os diferentes, distinguindo-se de uma visão que a limita à uma realidade antropológica.

O novo paradigma da Diversidade Cultural articula-se com um novo paradigma democrático, que propõe o reconhecimento da diversidade do mundo e a desnaturalização das diferenças sociais e materiais. As hierarquias raciais, étnicas, religiosas, de gênero, entre outras, não devem ser consideradas naturais, mas como causas da desigualdade entre os sujeitos. Este é o ponto chave para Boaventura de Souza Santos (2007), umas das principais referências da teoria participativa: a incapacidade da razão indolente, que se considera única, pensar diferenças com igualdade. Para Habermas (2002), as dificuldades para a inclusão igualitária das minorias são mascaradas pela leitura liberal da autodeterminação democrática. Isto porque a cultura hegemônica, por meio da regra majoritária, pode impingir à estas minorias suas formas de vida, “negando assim aos cidadãos de origem cultural diversa uma efetiva igualdade de direitos” (HABERMAS, 2002, p. 170).

Os direitos são cruciais para a construção do projeto político da Diversidade Cultural, pois são a expressão legal de uma das formas pelas quais a igualdade pode ser assegurada. O princípio igualitário em nosso trabalho, como já ressaltamos, vincula-se aos direitos culturais, cada vez mais reconhecidos como parte de uma nova geração de direitos humanos, e que colocam em pauta um dos fundamentos da República Brasileira: a cidadania. Segundo Francisco Cunha Filho (2010), “ter a cidadania como “Fundamento da República Brasileira” corresponde à compreensão de que ela é inerente a toda e qualquer atividade estatal” (p. 183), abrangendo, portanto, a área cultural. O autor empreende um esforço analítico para estabelecer aqueles que seriam os fundamentos da noção de cidadania cultural. Tal como tem sido esboçado atualmente, o conceito de cidadania cultural contempla:

- 1) Definição antropológica de cultura, 2) política cultural como direitos igualitários dos cidadãos, 3) criatividade e inovação, 4) resguardo das

memórias coletivas e 5) acatamento da legislação cultural considerada legítima (CUNHA FILHO, 2010, p. 185)

Outros autores, como Marilena Chauí (2006), também evidenciam a relação entre igualdade e os direitos de cidadania cultural. A autora adota um conceito ampliado de cultura para estabelecer os marcos do que considera direito à cultura. Entre eles, encontram-se os direitos 1) à produção cultural, 2) à participação nas decisões do fazer cultural, 3) à formação cultural e artística pública, 4) à experimentação do novo e 5) à informação e à comunicação.

Podemos observar que a noção de cidadania cultural proposta por Chauí apresenta fortes elementos vinculados a ideia democrática, como pluralismo, inclusão e igualdade. Dessa forma, não é sem propósito que podemos nos referir a uma cidadania cultural, já que este “campo” de cidadania possui especificidades que “justificam um exercício diferenciado deste fundamento republicano e democrático” (CUNHA FILHO, 2010, p. 199).

Os direitos culturais são reconhecidos pela Unesco como “parte integrante dos direitos humanos, que são universais, indissociáveis e interdependentes” (UNESCO, 2002, p. 3), abarcando o direito à 1) criação e difusão cultural, 2) participação na vida cultural, 3) respeito às identidades e 4) o livre exercício das práticas culturais. Os direitos culturais também são o marco da noção de Diversidade Cultural da instituição, compreendida como a “multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão” (UNESCO, 2005, p. 5)

O Brasil é signatário de importantes atos normativos da Unesco, como a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2002) e da Convenção de Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), ratificada pelo Brasil em 2006. O país reconhece ainda os direitos culturais e os contempla no artigo 215 da Constituição de 1988.

Segundo Alexandre Barbalho (2007), na última década, houve no plano nacional, uma mudança de perspectiva no tratamento dado às questões da identidade e diferença. O Ministério da Cultura assumiu uma postura mais democrática ao reconhecer o pluralismo das práticas culturais e as várias identidades que compõem a sociedade brasileira. Tal postura diferenciou-se das observadas anteriormente no país, onde um discurso agregador e essencialista foi utilizado para integrar a nação em torno de uma única identidade nacional, a exemplo dos governos autoritários das décadas de

1930/40 e 1960/70. Mas, apesar dos avanços, Barbalho argumenta que se faz necessário colocar na raiz das discussões os conflitos existentes entre a diversidade e a identidade.

A questão que se coloca é como uma política pública de cultura além de trabalhar com as identidades e a diversidade, pode incorporar as diferenças. Como lidar com as manifestações culturais que não se encaixam harmoniosamente como peças de um quebra-cabeça porque suas arestas não permitem (BARBALHO, 2007, p. 57)

Observamos que ainda prevalece o desafio para o Brasil de se avançar em um entendimento de diversidade cultural que não busque simplesmente a harmonia, o respeito e o bom convívio entre as diferentes culturas, mas que reconheça os conflitos entre as identidades e as diferenças, como parte das políticas culturais.

Há também a necessidade de construção de políticas educacionais voltadas para a Diversidade Cultural. A educação compreendida não como tolerância ao outro (BARROS, 2008), mas como uma postura política na qual as diferenças sejam encaradas como riqueza da humanidade (CALABRE, 2005).

Procuramos mostrar que a Diversidade Cultural é uma dimensão fundamental da igualdade. O Brasil enquanto signatário da Convenção da UNESCO, de 2005, assumiu o compromisso de preservar e promover a diversidade das expressões culturais, levando em consideração o caráter de vulnerabilidade de determinadas expressões frente à políticas liberais de cunho homogeneizador. Nesta perspectiva, o princípio igualitário orientador das políticas públicas para a cultura baseia-se na noção de diversidade e de igualdade, que articulados, compõem o quadro das múltiplas identidades da população brasileira.

2.2.2 Participação política e cultura

O ideal participativo é um forte argumento em favor da promoção da Diversidade Cultural. Este ideal encontra-se presente também em diferentes correntes da teoria democrática. Entretanto, convém primeiramente salientar que não há consenso sobre quais são os balizadores do que se pode chamar de participação política. O termo pode se referir tanto ao exercício do direito ao voto quanto à presença em uma manifestação de rua. Atualmente, muitos esforços analíticos são empregados por pesquisadores de distintos campos do conhecimento para compreender quais fatores

influenciam o engajamento individual e coletivo em diferentes modalidades de participação. Seja como for, a ideia de democracia envolve, necessariamente, alguma concepção de participação política.

Como procuramos evidenciar, a partir da década de 1960, houve um alargamento do conceito de participação, que até então era compreendida como o momento do processo eleitoral nas democracias (MILBRAITH, 1965). Desde então, novas formas de ação política eclodiram e, principalmente na última década, assistimos ao fenômeno da massificação da Internet, que tem funcionado como ferramenta para inovadoras formas de mobilização política, em particular, através das redes sociais.

A expansão das formas de participação política provocou um alargamento de seu conceito e tem produzido fortes debates acerca de tipologias classificatórias e de como estas formas não usuais de participação se expressam nos padrões comportamentais dos indivíduos e coletivos (BORBA, 2012). Joakim Ekman e Erik Amna (2009), por exemplo, desenvolveram uma nova tipologia para analisar distintos graus de participação dos cidadãos na vida política. Na tipologia dos autores estão incluídas não apenas as formas *manifestas* de participação política, mas também formas de participação política *latentes*, conceituadas como “engajamento cívico” e “envolvimento social”. A tipologia desenvolvida por Ekman e Amna procura lançar luz sobre o que os autores consideram uma confusão conceitual nas pesquisas sobre participação política, muitas afirmando haver um declínio desta participação nas sociedades contemporâneas. Os autores, apontam para um cenário não de declínio da participação, mas do surgimento de novas formas de participação, que, em muitos casos, entram em conflito com as formas “tradicionais” de se participar.²⁸

A Ciência Política contemporânea tem apontado para o surgimento de novos modelos participativos no interior das democracias modernas. Tais modelos enfatizam a necessidade de superar teorias democráticas centradas no voto para se avançar em desenhos de políticas que promovam uma maior *accountability* das instituições democráticas. A *accountability* pode ser compreendida como uma “prestação de contas” pública, acerca de determinada política ou questão que afete a vida do coletivo. A preocupação com a *accountability* das instituições deve-se à mudança de foco sobre a democracia. Tal mudança caracteriza-se pela substituição de uma abordagem

²⁸ Não nos aprofundaremos aqui na tipologia classificatória dos autores. Para maior conhecimento consultar: *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*. Ekman, J e Amna, E. 2009.

quantitativa – número de democracias existentes no mundo e qual seu grau de consolidação a fim de evitar governos ditatoriais – para uma abordagem qualitativa – se as democracias são boas e promovem o bem-estar dos cidadãos.

Nos últimos vinte anos, houve um interesse pelo estudo de novas formas de inclusão democrática e participação na América Latina. Leonardo Avritzer (2002) salienta que é necessário ir além do estudo da inclusão formal dos cidadãos no processo eleitoral e focar-se na natureza desta inclusão. Há um crescente consenso na literatura atual de que a participação política é fundamental para o aumento da qualidade da democracia. A participação política mais ativa dos cidadãos, que ultrapasse o momento eleitoral, é um elemento caracterizador da democracia participativa, conforme mostrado na primeira seção deste capítulo. A literatura sobre esta corrente tem se debruçado sobre as inovações institucionais e as diferentes práticas que procuram agregar o Estado e a sociedade civil na busca por uma melhor distribuição de bens e serviços e na elaboração de políticas mais inclusivas.

Os benefícios da participação estão associados, principalmente (1) a possibilidade de se encontrar soluções efetivas para certos tipos de problemas públicos que necessitam de uma variedade de conhecimentos e experiências que apenas a burocracia especializada não possui; (2) ao aumento da legitimidade das decisões tomadas e da *accountability* das instituições e (3) a possibilidade de inclusão de indivíduos e grupos em desvantagem social e que são frequentemente excluídos das arenas decisórias.

A inclusão de indivíduos e grupos historicamente alijados das decisões políticas proporciona o empoderamento destes sujeitos no processo democrático. A importância da inclusão relaciona-se também ao aprendizado político que a prática participativa possibilita aos sujeitos (FREIRE, 2011; BOAL, 1980). Os experimentos participativos - e deliberativos - funcionariam como “escolas de democracia” onde são exercitadas a capacidade de argumentação pública, planejamento coletivo e a disposição para a participação em assuntos que dizem respeito ao coletivo (FUNG e WRIGHT, 2001).

As novas experiências de organização no espaço público têm se caracterizado pela variedade de atores, pela legitimidade perante os mesmos e pela diversidade de formas que assumiu, como associações, parcerias, grupos de interesse diferentes e governos locais. Estas experiências têm chamado a atenção dos pesquisadores para a existência de outros modelos de gestão além dos clássicos que envolvem

predominantemente governo e mercado. Por não se tratarem de ações que envolvem puramente o poder público nem de outros mecanismos de gestão, começou-se a utilizar o termo “governança participativa” (SPINK, 2012).

Nestas experiências de governança participativa, o caráter pedagógico da participação política é muito salientado. Os cidadãos aprendem sobre questões técnicas, bem como, aplicam seus conhecimentos sobre a realidade em questão para a resolução dos problemas (FISCHER, 2009). Entretanto, se, por um lado, os mecanismos de governança têm permitido que sejam tomadas decisões e ações descentradas para além das fronteiras das instituições formais do Estado, por outro, a literatura sobre o tema tem chamado a atenção para o fato de que tais mecanismos não garantem por si só a inclusão de amplos setores da população nem procedimentos e decisões mais justas e democráticas, pois a participação dos cidadãos, em alguns casos, pode ocorrer em programas cujo desenho já está definido e servir para acalmar e obter consenso da população afetada (FUNG, 2007). Nesse sentido, o caráter da inclusão dos cidadãos nas políticas participativas deve ser avaliado.

No que concerne à participação nas definições sobre as políticas, nosso foco neste trabalho, podemos levantar algumas questões críticas que versam diretamente sobre a forma e a qualidade desta participação. A principal delas diz respeito às condições de participação. De acordo com Santos (2006):

São três as principais condições: ser garantida a sobrevivência: quem não tem com que alimentar-se e à sua família tem prioridades mais altas que votar; não estar ameaçado: quem vive ameaçado pela violência no espaço público, na empresa ou em casa, não é livre, qualquer que seja o regime político em que vive; estar informado: quem não dispõe da informação necessária a uma participação esclarecida, equivoca-se quer quando participa, quer quando não participa. Pode-se dizer com segurança que a promoção da democracia não ocorreu de par com a promoção das condições de participação democrática (SANTOS, 2006, s/p)²⁹

As críticas de Santos (2006) nos parecem de expressiva pertinência no contexto brasileiro, marcado pela grande diversidade cultural e, ainda, pela forte desigualdade social, sem desconsiderar os avanços na redução dessa desigualdade nos últimos anos. O autor aponta para a necessidade de construção de outro paradigma democrático, pois os paradigmas hegemônicos são incapazes de reconhecer a pluralidade cultural do

²⁹ Disponível em <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/164.php>. Acesso em junho de 2014.

mundo. Esta situação tanto mais se agrava à medida que as sociedades têm se apresentado cada vez mais multiétnicas e os fluxos globais têm aumentado o intercâmbio e as trocas culturais.

Os obstáculos à participação substantiva relacionam-se à banalização da própria participação, isto porque nosso leque de decisões nos modelos hegemônicos tem ficado restrito a questões menos importantes para o coletivo (SANTOS, 2007). Para o autor, é nocivo à democracia o processo participativo em que não é dado aos cidadãos o direito de se discutir as regras da própria participação. Esta situação contribui para a criação de relações assimétricas de poder no interior da sociedade e entre o Estado e a sociedade civil.

Os arranjos participativos nas democracias atuais surgem como proposta contra-hegemônica aos modelos que limitam a autorização e a prestação de contas à via eleitoral, como já observamos. Há também a dificuldade de se encontrar soluções para os problemas coletivos que não se originem de uma concepção homogênea de sociedade, sobretudo no campo cultural, marcado por conflitos e por políticas culturais ainda incipientes frente à sua complexidade. Nesta perspectiva, a participação no campo da cultura tem a possibilidade de originar soluções plurais e legitimar conhecimentos que as burocracias tradicionais não abarcam.

Os argumentos favoráveis aos modelos participativos sinalizam para o fato de que a democracia representativa não oferece respostas efetivas para o problema da representação quando a abordamos além da dimensão da autorização, abarcando também as dimensões da prestação de contas e da representação das múltiplas identidades (AVRITZER e SANTOS, 2005). A última dimensão é de grande importância para a área da cultura. Se os modelos participativos contribuem para a representação de identidades minoritárias, a existência de arenas participativas nos processos de decisão acerca das políticas culturais é imprescindível. Estas arenas possibilitam a vocalização das preferências dos sujeitos e grupos que encontram dificuldade de reconhecimento de seus direitos por meio dos canais representativos usuais. No caso do Brasil, o argumento se fortalece frente à diversidade cultural e à desigualdade social.

No campo da cultura, as políticas participativas devem ser capazes de promover a inclusão de agentes culturais, produtores, artistas e demais cidadãos nos

processos decisórios acerca das políticas que afetam suas vidas. As práticas culturais de indivíduos e grupos devem ser consideradas em condições de igualdade³⁰.

Segundo Francisco Cunha Filho (2010), é possível identificar no ordenamento jurídico brasileiro formas previstas do exercício da cidadania cultural. A mais significativa delas – assumindo que cidadania apreende essencialmente a ideia de participação – é a intervenção na criação de leis, bem como sua fiscalização. Nesta perspectiva, a participação consiste em definir e fiscalizar a formação da vontade do Estado. Ainda, segundo o autor, o aprimoramento da dimensão participativa da cidadania cultural deve ser cotidianamente evidenciado, dado que “a Constituição Federal do Brasil dotou o segmento cultural de autonomia, o que significa a capacidade de fazer as suas normas e gerir seu próprio destino” (CUNHA FILHO, 2010, p. 198).

As discussões atuais sobre democratização cultural – ou democracia cultural, como defende Isaura Botelho (2001) – convergem para um ponto: a necessidade de um Estado democrático reconhecer a diversidade cultural que compõe as sociedades modernas. Os modelos participativos de gestão cultural são uma forma importante de reconhecimento desta diversidade, pois podem elevar o grau de autonomia de decisão dos sujeitos e grupos culturais acerca das políticas. A participação na vida cultural compreende o direito dos cidadãos de intervir nos processos de decisão sobre a formulação da política, e também, de serem reconhecidos como produtores de cultura.

Numa democracia participativa a cultura deve ser encarada como expressão de cidadania, um dos objetivos de governo deve ser, então, o da promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, segundo as necessidades e desejos de cada um, procurando incentivar a participação popular no processo de criação cultural, promovendo modos de autogestão das iniciativas culturais (CALABRE, 2007, p. 102).

O paradigma da democratização cultural, que emergiu na década de 1960 e 1970, como já salientamos, vincula-se à noção de acesso que parte do pressuposto de que há quem faça e produza cultura e há aqueles que devem recebê-la. O que se tem discutido atualmente é a substituição de uma política difusionista de cultura por uma política de diálogo e intercâmbio culturais. O pressuposto é outro: o de que todos os

³⁰ Levamos em consideração a atribuição de *status* diferenciado à diferentes práticas culturais de indivíduos e grupos, que faz com que determinadas práticas sejam consideradas mais legítimas ou melhores que outras. Opomo-nos a estas diferenciações, no entanto, não ignoramos os impasses entre o princípio da igualdade política e o direito à diferença, que tratamos mais profundamente na seção anterior.

atores sociais são capazes de produzir cultura e encontram-se em condição de igualdade para trocar experiências. A noção de acesso sob esta perspectiva se altera: o desafio é estabelecer canais de encontro e diálogo entre diferentes, considerando-se a diversidade cultural, e não mais produzir programas que visem a entreter ou levar cultura ao povo. Desta forma, o foco torna-se o desenvolvimento do indivíduo e não seu grau de consumo (PORTO, 2007).

Acesso então é promover o diálogo de culturas em contexto de igualdade e cooperação, disponibilizando a todos as mesmas condições para participar da vida pública, imprimindo transparência à disputa por recursos, garantindo bens e serviços culturais com a mesma qualidade em todos os espaços e a todos os setores da sociedade, independente de classe social ou local de moradia (PORTO, 2007, p. 169)

Uma política cultural participativa deve, portanto, incorporar os cidadãos não apenas como público consumidor (BOTELHO, 2007), mas como sujeitos a quem são garantidos os direitos de fruir e de produzir cultura, e fundamentalmente, de participar das definições sobre as políticas culturais.

2.2.3 Descentralização no contexto brasileiro

Nesta seção, organizamos as discussões encontradas na literatura acerca do tema em três aspectos. O primeiro compreende a relação entre descentralização e democracia. O segundo debruça-se sobre a variedade de modelos descentralizadores. E o terceiro aborda os impasses entre centralização e descentralização.

Para iniciar, ressaltamos que uma importante questão a ser discutida no que tange à relação entre democracia e políticas culturais, diz respeito à relação entre o central e local: a necessidade de que as condições de produzir, difundir e fruir a cultura estejam presentes em todo território e não somente nos centros de poder político. Referimo-nos, aqui, à relevância da desconcentração do poder em sociedades democráticas. Dessa forma, o tema da descentralização é de vital importância quando se trata de questionar modelos de gestão de políticas públicas em que o poder decisório é restrito a um pequeno grupo de pessoas. Na área cultural, este questionamento torna-se especialmente válido, uma vez que políticas que promovam a universalização do acesso e a diferenciação da produção cultural parecem apontar para modelos em que há desconcentração do poder político.

No Brasil, o tema da descentralização relaciona-se diretamente a redefinição da estrutura federativa no país no período de redemocratização. A Constituição de 1988 trouxe importantes mudanças como o fortalecimento dos governos estaduais e municipais. Segundo Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2013), os municípios foram alçados à condição de entes pactuantes, juntamente com os estados e União, algo incomum em outros países federativos.³¹ De acordo os autores, o principal mecanismo de descentralização de recursos foi o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), através do qual a União repassa aos municípios uma parte dos impostos arrecados. No período entre 1980 e 1995, este repasse foi crescente, o que chegou a induzir o surgimento de diversos municípios.

Além das mudanças que trouxeram maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, a Constituição de 1988 também se notabilizou por estabelecer os marcos legais da nova ordem democrática que se iniciava no país após longo período de ditadura, instaurada com o Golpe de 64. Foram restabelecidas eleições para a escolha dos representantes políticos, sendo Tancredo Neves, o primeiro presidente eleito de forma indireta após a ditadura militar, em 1985. O centralismo autoritário do período ditatorial deixou fortes marcas na história brasileira, tornando-se um referencial negativo para o processo de democratização e descentralização que se iniciava, a ponto de os dois termos serem utilizados como sinônimos: “Descentralizar era federalizar e também democratizar o país” (SOARES, 2013, s/p). Desta forma, o processo de descentralização política e territorial que ganhou destaque com a nova estrutura federativa estabelecida pela Constituição de 1988, confundiu-se com as mudanças políticas trazidas com a redemocratização.

No entanto, descentralização e democracia, não correspondem necessariamente ao mesmo processo. Marta Arretche (1996) salienta que houve no Brasil – e no mundo – a partir da década de 1980, um processo de reforma nas estruturas administrativas dos governos que buscaram promover a descentralização da prestação de serviços públicos. Naquele momento histórico, houve uma grande associação entre descentralização e democracia, como se, por *definição*, formas descentralizadas de gestão de políticas públicas fossem mais democráticas e eficientes, capazes de aumentar o bem-estar da população. Por sua vez, a centralização passou a ser associada a processos decisórios não-democráticos e a políticas públicas ineficazes. Os programas de reforma do Estado

³¹ Segundo Abrucio e Franzese (2013) Índia e Bélgica são alguns poucos exemplos de países onde o poder local possui status semelhante.

que abarcaram diversos países guiaram-se, segundo a autora, por vieses normativos, dado que na perspectiva dos dirigentes políticos, reformas de cunho descentralizador tornariam possível a concretização de ideais progressistas como justiça social, equidade e controle das decisões políticas pelos cidadãos.

Passados trinta anos após tais reformas administrativas, entretanto, Arretche (1996, 2010) propõe analisar criticamente o argumento que associa descentralização a democracia: a escala em que se processam as decisões políticas é insuficiente para se afirmar que a descentralização tem conduzido a decisões mais democráticas. Torna-se necessário também avaliar em que medida os princípios democráticos das intuições concretizam-se em suas políticas de cada nível de governo. A descentralização do poder torna-se condição necessária para a democratização, mas não suficiente. Assim, a escala territorial e o conteúdo das decisões tomadas são de igual importância.

Um ponto que também merece destaque diz respeito aos processos descentralizadores que carregam consigo forte tendência centralizadora. Sobre este ponto Fernando Abrucio e Eliane Filippim (2010) assinalam que diferentes modelos de descentralização podem ser implementados. Podemos encontrar modelos com variados graus de autonomia e coordenação entre os níveis de governo. Dessa forma, uma medida supostamente descentralizadora pode não promover a descentralização da política pública, mas apenas uma desconcentração administrativa, sem o deslocamento do poder decisório. A descentralização diz respeito a um processo em que há distribuição de poder, enquanto a desconcentração relaciona-se a delegação de competência (ABRUCIO;FILIPPIM, 2010). Trata-se de processos que produzirão resultados diferentes no momento de implementação.

Portanto, dada a diferença conceitual e operacional entre os dois processos, podemos afirmar que é necessário atentarmos para cada caso de descentralização – ou desconcentração – para se avaliar qual processo político está, de fato, ocorrendo, e se tal processo pauta-se pela democratização das relações entre os diferentes níveis de governo e entre o poder público e a sociedade civil.

Isso nos leva ao segundo aspecto a ser abordado: a natureza variada das políticas descentralizadoras. Acerca deste aspecto cabe salientar que o termo descentralização faz referência a diferentes procedimentos, possuindo várias dimensões. A descentralização

não pode ser reduzida a uma relação simplista, como a relação entre os gastos dos governos subnacionais e os gastos totais do governo (o assim chamado coeficiente de descentralização dos gastos), ou à razão entre impostos

subnacionais e impostos totais (o assim chamado coeficiente de descentralização fiscal). Não podemos negar que se trata de dimensões importantes da descentralização, mas ela é muito mais do que isto, pois envolve um grande número de regras, instituições, constrangimentos, mecanismos e práticas inter-relacionadas, as quais, além disso, estão em constante mudança ao longo do tempo. (Prud'Homme e Shah, 2004, p. 63-64).

Existe consenso na literatura acerca do federalismo de que toda estrutura federativa pressupõe certo grau de descentralização política. No entanto, há controvérsias em torno do que se define como descentralização. Segundo Mônica Starling (2013), o termo é utilizado para se referir a pelo menos três tendências em relação a gestão pública: 1) a repartição das responsabilidades em torno da formulação, implementação e controle de políticas entre as esferas nacional, estadual e municipal, 2) a existência de mecanismos de coordenação intergovernamental e 3) a existência de um sistema de gestão que proporcione a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas.

Márcia Soares (2013) afirma que o termo descentralização é utilizado para se referir a fenômenos políticos diferentes. Um destes fenômenos é a federação, que diz respeito à descentralização territorial, e envolve também, o estabelecimento de um poder central. Outra designação para o termo envolve a relação Estado e Mercado, que significa, neste caso, o fortalecimento do mercado frente ao Estado por meio de políticas de desregulamentação financeira ou diminuição nos níveis de impostos arrecadados pelo Estado. A democratização é também um fenômeno a que a descentralização pode designar, e faz referência ao processo de descentralização do poder no âmbito da relação do Estado e da sociedade civil. Para a autora, o poder é democratizado à medida que os sujeitos adquirem autonomia para decidir acerca das questões sobre “quem governa e como se governa” (SOARES, 2013, s/p). O ponto característico e principal destes três fenômenos políticos é que o poder do Estado é distribuído, seja através da federalização, do liberalismo econômico ou da democratização.

Não obstante as diferentes conceituações, o desafio que se impõe para a pesquisa e implementação de políticas públicas são as possibilidade de êxito da descentralização em diferentes contextos. O êxito de políticas descentralizadoras relaciona-se às capacidades administrativas, financeiras e institucionais dos entes subnacionais e governos de sua implementação.

Devemos, ainda, esclarecer que para diferentes políticas públicas haverá diferentes graus de descentralização/centralização. As diversas trajetórias das diferentes políticas, o desenho institucional de cada uma delas e as distintas respostas dos entes subnacionais no que se refere à sua implementação nos colocam frente a diferentes modelos de descentralização (KUGELMAS, 2001). Nesta perspectiva, torna-se mais importante avaliar qual o caráter e a qualidade de determinada descentralização. Somente levando em consideração sua natureza e especificidades podemos avaliar seus pontos positivos ou negativos, nosso terceiro aspecto.

Embora cada política descentralizadora possua características próprias, é possível encontrar na literatura, de forma geral, argumentos favoráveis e desfavoráveis à descentralização. Bem como, esforços atuais de superação desta dicotomia. Os argumentos favoráveis apontam para a possibilidade de formas de gestão descentralizadas proporcionarem maior autonomia aos governos locais e oportunidades mais amplas de participação dos cidadãos no poder político tendo em vista o acesso ao poder local. Os governos locais teriam melhor capacidade de oferecer bens e serviços de acordo com os interesses e preferências da região. Isso ampliaria o bem-estar social, já que, devido à maior proximidade dos governos com a população, as informações sobre as preferências seriam mais facilmente acessadas do que pelos governos centrais (MACHADO, 2008). Outro fator positivo da gestão descentralizada é a suposta proteção oferecida pelo sistema federalista aos direitos do cidadão contra um poder central muito forte ou contra a “tirania da maioria” (STEPAM, 1999).

Se, por um lado, há a defesa de que a descentralização de poder, característica do modelo federalista de organização do estado, aproxima mais os representantes dos cidadãos, dificultando a concentração do poder em um único centro, por outro, há a preocupação de que as políticas implementadas atendam aos interesses clientelistas de elites regionais. A origem de tais divergências políticas deve-se, segundo Ivo Coser (2011), à contraposição estabelecida no pensamento centralizador do século XIX, entre *vontade nacional* e *interesses provinciais*. O argumento centralizador considerava necessária a existência de um poder central capaz de se sobrepor aos interesses provinciais.

Passados dois séculos, persistem as críticas à capacidade do sistema federativo em reduzir as desigualdades de políticas entre as jurisdições. Para a Teoria da Escolha Pública – *Public Choice* –, por exemplo, as possibilidades de redução das desigualdades em uma estrutura federativa são pequenas, dado que os governos centrais não alcançam

êxito em políticas distributivas, já que estas, inevitavelmente, favorecem os grupos com maior poder nas arenas decisórias (ARRETCHE, 2010). O resultado neste cenário seria uma maior transferência de recursos para aquelas localidades de origem das elites, o que não significa que sejam, de fato, as localidades com maior necessidade de recursos.

Apesar da consistência dos diferentes argumentos sobre os possíveis méritos e deméritos da descentralização, atualmente é preciso que haja uma disposição para se movimentar nas duas direções: centralizando certas responsabilidades na formulação de políticas e descentralizando outras funções (ABRUCIO, 2005). É preciso salientar também que o federalismo brasileiro passou por momentos de maior centralização e descentralização das políticas. É importante considerar as continuidades deste processo e as possibilidades de integração desta dinâmica para uma melhor compreensão do que se observa no federalismo brasileiro na atualidade, em que há, ao mesmo tempo, certa convergência entre padrões centralizadores e descentralizadores (KUGELMAS, 2001).

Em países como o Brasil, os conflitos a serem processados são de outra natureza. O que está aqui em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcado por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 5)

No campo da cultura, o debate acerca da implementação conjunta de políticas culturais e das atribuições de cada nível de governo é recente. Tal debate surgiu fortemente com a criação e implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que abrange o Plano Nacional de Cultura (PNC). De acordo com Francisco Cunha Filho (2010), a importância do SNC deve-se ao fato de se tratar de um mecanismo com potencial para garantir “o fomento efetivo, sistemático, democrático e ininterrupto de atividades culturais” (CUNHA FILHO, 2010, p. 40). Para o autor, o SNC propicia que Estados e municípios avancem na consolidação dos direitos culturais dos cidadãos.

A necessidade de descentralizar as ações culturais é parte da agenda atual do campo de pesquisa das políticas culturais, sobretudo diante de modelos globalizadores que atentam contra práticas culturais locais. Os governos locais, assim como, os grupos étnicos têm demandado maior autonomia dos governos centrais na luta contra a excessiva centralização de poder e a uniformização (ABRUCIO, 2005). Esta descentralização do poder se constitui em um ponto importante na discussão sobre as possibilidades de formas alternativas de globalização, opostas à globalização neoliberal.

Nas formas alternativas de globalização, entram em cena os movimentos locais-globais que por meio de suas redes, vínculos e ativos se organizam na luta contra um padrão cultural hegemônico (SANTOS, 2005).

A elevação do grau de autonomia de gestões locais além de evitar a concentração de poder em um único órgão gestor, pode contribuir para o fortalecimento das expressões culturais de diversos grupos locais, certamente um passo importante para assegurar que a Diversidade Cultural possa continuar a desenvolver-se.

Neste capítulo apresentamos as três dimensões que compreendemos ser fundamentais para que políticas públicas de cultura possam se desenvolver de forma democrática. Consideramos que as questões aqui levantadas não esgotam a discussão acerca dos preceitos morais da democracia e sua relação com o campo da cultura, mas apontam para valores que informam sobre o caráter das políticas culturais elaboradas pelos órgãos públicos. No próximo capítulo, apresentaremos como as dimensões aqui abordadas conformam uma lente para a investigação do caso específico das políticas culturais do estado de Minas Gerais. Com base nas ideias de igualdade, participação e descentralização, interessa-nos entender se o referido estado tem democratizado suas políticas culturais.

3. O CENÁRIO DA CULTURA EM MINAS GERAIS

No capítulo anterior, procuramos fornecer elementos conceituais para a discussão acerca de quais valores devem orientar uma concepção democrática de políticas públicas para a área cultural. Por isso, delineamos três dimensões que consideramos necessárias para a democratização das políticas públicas de cultura. A primeira dimensão é o princípio da igualdade política, que consideramos articulado com a visão política da diversidade cultural. A segunda dimensão democrática é o princípio da participação política, compreendido, aqui, como a inclusão de diferentes segmentos nos processos de decisão e definição de políticas que os afetam. A terceira dimensão diz respeito à descentralização enquanto uma diretriz da política pública que visa à desconcentração do poder político de uma única instância de gestão, conferindo autonomia decisória à gestões locais.

Neste capítulo, procuramos delinear nosso estudo de caso, a partir dessas dimensões democráticas. Na primeira parte, buscamos situar Minas Gerais no contexto das transformações ocorridas nacionalmente no campo das políticas culturais. Nossa lente de análise se volta para a compreensão do processo histórico que, a partir da década de 1980, deu origem às formas próprias de gestão da cultura no estado.

Na segunda seção, delineamos nossas hipóteses e a metodologia utilizada para averiguá-las. De forma sintética, o objetivo do trabalho é compreender se houve uma democratização da política pública de cultura em Minas Gerais na última década (2001-2011).

Fazemos uso da metodologia qualitativa e quantitativa. No primeiro caso, optamos pela realização de entrevistas semi-estruturadas e, no segundo, pela análise de um banco de dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais. Buscamos, assim, conhecer dimensões diferentes do processo democrático das políticas culturais em Minas Gerais, através da integração dos dois métodos. Antes de passar à explicação detalhada dos procedimentos empregados, contudo, faz-se fundamental apresentar alguns dados históricos sobre o caso analisado no presente trabalho.

3.1 CONTEXTO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL

A gestão cultural, realizada por um órgão público, em Minas Gerais, teve início em 1963, com a criação da Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular, durante o governo José Magalhães Pinto (1961-1963). Em 1967, a gestão cultural tornou-se

responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação, que passou a ser assessorada pelo Conselho Estadual de Cultura, o primeiro da história da política cultural mineira. Criado pelo então governador Israel Pinheiro (1966-1971), o conselho foi um órgão colegiado, de caráter normativo e consultivo.³² Em 1969, o governador Aureliano Chaves (1975-1978) criou a Coordenadoria Estadual da Cultura, responsável pela gerência dos programas estaduais da área cultural. A criação da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais ocorreu somente em 1983, na gestão de Tancredo Neves (1983-1984), tendo José Aparecido de Oliveira (1983-1985) como primeiro secretário da pasta.³³

A criação da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais ocorreu em um momento da história brasileira marcado pelo fim da ditadura militar e pelo movimento no sentido da redemocratização. Nesse período, também foram criados o Ministério da Cultura (1985) e a Lei Sarney (1986), a primeira lei de incentivo à cultura do país, como vimos no primeiro capítulo. O conhecimento deste contexto político é fundamental para a compreensão do cenário em que se realizaram as políticas públicas culturais de Minas Gerais, agora desenvolvidas por um órgão específico da cultura.

Na década de 1980, um modelo de gestão cultural se destacou em Minas Gerais: as Casas de Cultura. Embora não tenham se originado das políticas da recém implantada Secretaria de Estado de Cultura, mas tenham sido fruto das gestões municipais, tais casas foram reconhecidas nacionalmente por seu caráter inovador no fomento às atividades culturais. O Ministério da Cultura recomendou, em 1986, à Fundação João Pinheiro, uma pesquisa sobre essas iniciativas no intuito de obter subsídios para formulação de uma política nacional de Casas de Cultura.³⁴ Essas Casas de Cultura podem ser definidas como

³² Até o encerramento deste trabalho não foram encontrados documentos e informações sobre este conselho. Fonte: <http://www.cultura.mg.gov.br/institucional/2013-08-14-13-03-56/apresentacao>. Acesso em junho de 2014.

³³ Secretários de Cultura de Minas Gerais: José Aparecido de Oliveira (1983-1985); Delfim Ribeiro (1985-1986); Jota Dângelo (1986); Angela Gutierrez (1987-1988); Aluísio Garcia (1988-1989); Fernando Paz (1989-1990); Elvécio Guimarães (1990); Celina Albano (1991-1993); Antônio Augusto Junho Anastasia (1994); Celina Albano (1994); Berenice Menegale (1995-1996); Amílcar Martins (1997-1998); Octávio Elísio Alves de Brito (1998); Angelo Oswaldo de Araujo Santos (1999-2002); Luiz Roberto Nascimento Silva (2003-2004), Eleonora Santa Rosa (2005-2008), Paulo Eduardo Rocha Brant (2008-2010); Washington Mello (2010); Eliane Parreiras (2011-atual). Fonte: <http://www.cultura.mg.gov.br/institucional/2013-08-14-13-03-56/apresentacao>. Acesso em junho de 2014.

³⁴ A pesquisa da Fundação João Pinheiro intitulada *Elementos para política cultural: casas de cultura em Minas Gerais*, contemplou as Casas de Cultura dos municípios de Juiz de Fora (Zona da Mata), Uberlândia, Uberaba (Triângulo Mineiro), Montes Claros (Norte), Varginha (Sul de Minas), Itabira (Vale do Rio Doce), Minas Novas (Vale do Jequitinhonha), Carlos Chagas (Vale do Mucuri) e Jaboticatubas

espaços destinados à convivência social, à produção e ao consumo de formas de expressão da cultura. Por convivência entendem-se os processos de relacionamento social em que as características de autonomia, informalidade, espontaneidade e criatividade predominam sobre as características de heteronomia, formalização e redundância que resultam numa postura ativa, criadora do exercício cultural. O consumo é a forma de convivência voltada para o desfrute de atividade cultural (MEDEIROS, 1987, p. 01)

A partir desta definição observamos que as Casas de Cultura desenvolvem políticas que incidem não apenas sobre a dimensão do consumo/fruição cultural, mas também sobre a produção cultural, dimensão que atualmente tem sido objeto de pesquisa e apontada como motor para o desenvolvimento de ações culturais mais democratizantes.

As ações culturais desenvolvidas nas Casas de Cultura de Minas Gerais eram de diferentes ordens: oficinas de dança, circo, música, teatro, esportes, fotografia, artesanato; cursos profissionalizantes voltados para a comunidade, como corte e costura, cabeleireiro, datilografia; apoio à produção cultural através do empréstimo de equipamentos e custeio da divulgação de apresentações culturais; festivais de diferentes expressões artísticas; saraus, feiras, exposições e concursos artísticos, como forma de divulgação da produção cultural da comunidade; abertura do espaço para a realização de reuniões de bairros, grupos de jovens, festas e encontros religiosos.

A conclusão mais importante da pesquisa foi a de que a existência de grupos motivados e mobilizados contribuíram não apenas para a “vivacidade” das casas, mas também para a legitimidade das ações tomadas perante às comunidades, pois um elemento importante nas boas experiências de gestão municipal, foi a participação dos produtores de cultura do município e da região na definição dos projetos de seu interesse.

Na década de 1990, Minas Gerais teve um instrumento legal que visou orientar a política cultural no Estado: a Lei 11.726/1994. Tal lei estabeleceu as diretrizes da política cultural e definiu como princípio primeiro da política o pleno exercício dos direitos culturais. A tematização dos direitos culturais aparece na legislação mineira em consonância com o artigo 215 da Constituição de 1988. Este parece ser um indício de que o período democrático trouxe demandas de organização e valorização do fazer

(Metalúrgica). Foram analisados o contexto da formação histórico-cultural dos municípios, os espaços físicos das casas e as ações desenvolvidas pelas mesmas.

cultural no estado. As ações desenvolvidas pelo poder público, de acordo com a lei, tinham entre seus objetivos a criação de condições para que os direitos culturais e o acesso aos bens culturais fossem assegurados a toda população; o incentivo à criação cultural; e a proteção ao patrimônio cultural mineiro (Lei 11.726/1994), preocupação constante das políticas culturais desenvolvidas no estado.

É importante ressaltar que a lei de 1994 apresenta uma compreensão ampla do patrimônio cultural material e imaterial, abarcando os modos de fazer, criar e viver, bem como, as criações artísticas, científicas e tecnológicas. Outro aspecto que também merece destaque é o estabelecimento do princípio de descentralização e regionalização das ações administrativas como fio condutor do planejamento e execução das ações na área cultural. A participação da sociedade civil na coordenação da política também pode ser encontrada na legislação, em especial no artigo 66, que define o Conselho Estadual de Cultura como o órgão que elaborará, anualmente, junto à Secretaria de Estado, o Plano Estadual de Cultura.

Entretanto, é curioso notar que em 1996, na legislação que buscou reestruturar a Secretaria de Estado de Cultura, as palavras “direitos culturais”, “descentralização”, “participação” e “Plano Estadual de Cultura” não aparecem no texto. A Lei 12.221/1996 que dispôs sobre a reestruturação da Secretaria de Cultura de Minas Gerais, não previu formas participativas expressivas de gestão das políticas culturais nem a descentralização das mesmas, diferenciando-se da lei de 1994. O Conselho Estadual de Cultura é mencionado uma vez, sendo integrado, por subordinação à secretaria. Somente as Superintendências de Ação Cultural (SAC) e de Bibliotecas Públicas (SUB) contam com diretorias de “ação regionalizada”, mas observa-se que a descentralização não se apresenta nos documentos orientadores da política cultural como uma diretiva geral da Secretaria Estadual, restringindo-se a duas diretorias.

Em 1998, o Decreto 39.641 definiu as competências da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Novamente, podemos encontrar a temática da regionalização restrita às Superintendências de Ação Cultural e Bibliotecas Públicas. No entanto, as diretrizes da Diretoria de Desenvolvimento Cultural e Ação Regionalizada da SAC foram melhor definidas, tendo como finalidade a articulação e desenvolvimento de “atividades voltadas para a descentralização e dinamização da cultura no Estado” (DECRETO 39.641, 1998, p.10), sendo responsável também por fomentar a participação das comunidades regionais e municipais nos programas da secretaria. É

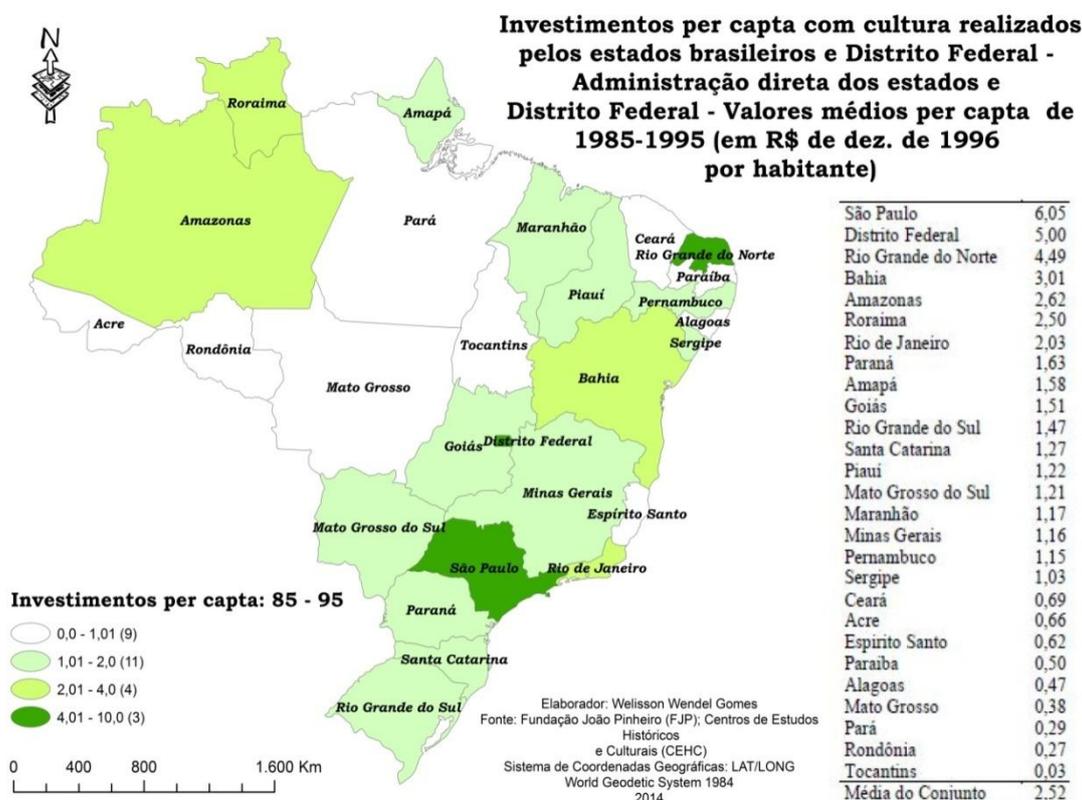
interessante notar que nas três legislações da década o termo “diversidade cultural” não é encontrado.

A década de 1990 também trouxe uma grande mudança nos mecanismos de financiamento à cultura do estado: a criação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC). É imprescindível o conhecimento do contexto nacional para a compreensão das motivações que levaram o estado a optar por esta modalidade de financiamento. No plano nacional, como já discutido, o então presidente Fernando Collor de Mello dissolveu uma grande parte da estrutura administrativa cultural e, em 1990, revogou a Lei Sarney. Artistas, intelectuais e produtores se mobilizaram para que fossem recompostos os instrumentos de incentivo à cultura, e, em 1991, foi formulado um projeto substitutivo da Lei Sarney: a Lei Rouanet, em vigor até hoje. As formas de financiamento da cultura passam a se dar através da captação de recursos por meio das leis de incentivo fiscal, o que posteriormente se estendeu para estados e municípios, a exemplo da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, criada em 1997.

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais surgiu da ausência, na década de 1990, de políticas públicas federais para vários setores, entre eles, a cultura. Os estados e municípios então direcionaram maiores recursos para as áreas, no intuito de preencher esta lacuna do governo federal (CARVALHO; GAMEIRO e GOULART, 2008). Desde sua criação, a LEIC de Minas Gerais, passou por três modificações: em 2000 (Lei 13.665), em 2008 (Lei 17.615), que revogou a Lei 12.733/1997, e em 2013 (Lei 20.694), que alterou as faixas de isenção fiscal concedida aos patrocinadores de projetos. Veremos mais adiante, as motivações e o caráter destas mudanças nesta modalidade de financiamento à cultura.

Em pesquisa intitulada *Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil: Gastos públicos com cultura no Brasil: 1985-1995*, realizada pela Fundação João Pinheiro, em 1998, acerca dos investimentos em cultura no Brasil, é possível dimensionar os recursos investidos em cultura em Minas Gerais e situá-los em relação aos demais estados brasileiros, como podemos visualizar no Mapa 1.

Mapa 1 - Investimentos *per capita* com cultura realizados pelos estados brasileiros e Distrito Federal (1985-1995) - (em R\$ de dez. 1996 por habitante)



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Históricos e Culturais (CEHC).
 Elaboração: Welisson Gomes

Observamos que, em relação ao restante do país, Minas Gerais apresentou na década de 1985-1995 um investimento *per capita* na área da cultura inferior ao da maioria dos estados brasileiros. Podemos considerar que, neste cenário, as demandas por uma política pública para a área, expressas por meio da criação de uma secretaria, não vieram acompanhadas de uma prioridade orçamentária, o que, em certa medida, explica a opção pelo mecanismo da lei de incentivo, que ampliou significativamente os recursos para a área cultural, como mostraremos neste capítulo.

Por fim, após análise da trajetória recente das políticas culturais no Estado, podemos afirmar que a década de 1980 foi marcada pela “reativação” cultural no Brasil e em Minas Gerais. Fatos importantes como a criação da Secretaria de Estado da Cultura, em 1983, e a política das Casas de Cultura desenvolvida por municípios mineiros demonstraram a preocupação dos segmentos culturais e artísticos e do poder público em inserir a cultura no processo de construção de um projeto político democrático para o país.

Já na década de 1990, apesar das dificuldades enfrentadas pelo setor cultural em âmbito nacional, a política cultural em Minas Gerais passou por mudanças como a promulgação do decreto que definiu as competências da Secretaria de Estado da Cultura, em 1998, quinze anos após sua criação, e a insurgência de um novo mecanismo de financiamento à cultura: a Lei de Incentivo.

A seguir, nos debruçaremos sobre as mudanças que a política implementada em âmbito federal na última década trouxe para o contexto mineiro.

3.1.1 Mudanças ocorridas com o novo panorama nacional da última década

A década de 2000 caracterizou-se por uma transformação na gestão pública federal das políticas culturais, com forte impacto sobre as gestões estaduais e municipais. O cenário observado a partir da última década nos posiciona frente a um projeto que busca articular os diferentes níveis de governo e colocar em pauta concretamente a discussão da descentralização das políticas com definição de competências e recursos que cabem a cada ente da federação. O emergente federalismo cultural aponta também para a necessidade de criação de formas participativas na definição das políticas para a área, na tentativa de desenvolver uma prática política capaz de reconhecer a diversidade cultural como um valor democrático que deve ser contemplado através de mecanismos de financiamento para o setor que levem em consideração as diferenças e necessidades de grupos e movimentos culturais.

Nesta perspectiva, com o intuito de garantir a toda população o exercício dos direitos culturais, o Ministério da Cultura deu início, como já abordado, à construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC), do qual o Plano Nacional de Cultura (PNC) é parte. O debate aberto para a construção do SNC e do PNC, por meio de conferências e consultas públicas, mobilizou de forma expressiva o setor cultural do país, e conseqüentemente, estados e municípios. A Emenda Constitucional nº 71/2012³⁵ que acrescentou o artigo 216 à Constituição Federal e instituiu o SNC demonstra em seu texto a necessidade de uma ação conjunta entre União, estados e municípios ao afirmar que o SNC está “organizado em regime de colaboração [entre os entes federados], de forma descentralizada e participativa” (BRASIL, 2012). Assim, Minas Gerais e os

³⁵

Disponível em <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=246188&norma=265892>, acesso em junho de 2014.

demais estados têm promovido mudanças na gestão das políticas culturais de forma a integrarem o SNC.

No entanto, Minas Gerais, segundo José Júnior e José Márcio Barros (2013) tem apresentado descompassos em relação aos princípios e diretrizes propostos pelo SNC. Isto porque o estado e sua política cultural possuem peculiaridades que têm demandado maior diálogo com o Ministério da Cultura e reajustes nas diretrizes inicialmente propostas. Adiante apresentaremos alguns dados acerca do estado e suas formas de gestão e financiamento à cultura que demonstram suas peculiaridades em relação aos outros estados.

Minas Gerais é o estado com maior número de municípios do país (853), o segundo mais populoso (19.597.330 habitantes), o quarto em extensão territorial (586.522,122 Km²), o décimo quarto em densidade demográfica (33,41 hab/km²) e possui o terceiro maior PIB.³⁶ Quando nos debruçamos sobre os 853 municípios, verificamos que 489, isto é, 57%, possuem menos de 10 mil habitantes e possuem como principal receita orçamentária os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (OLIVEIRA JÚNIOR e BARROS, 2013).

³⁶ Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>, Acesso em fevereiro de 2014.

Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano dos estados brasileiros (2010)



Fonte: PNUD. Brasil, 2013.
 Elaborador: Welisson Gomes

Estes indicadores demográficos e sociais do estado nos fornecem um panorama dos desafios a serem enfrentados por uma política cultural democrática. A grande quantidade de municípios distribuídos em um vasto território exige da gestão estadual uma maior capacidade de articulação, comunicação, infraestrutura institucional e de pessoal, e recursos financeiros.

Tendo em vista tais desafios, durante a década passada, foram discutidas entre a Secretaria de Estado de Cultura e os segmentos artístico-culturais, propostas que abarcaram o financiamento direto das ações culturais no estado; programas e projetos que pudessem beneficiar de forma mais acentuada os movimentos culturais, produtores e artistas que residem no interior e que destinassem mais recursos para a cultura através de editais e prêmios; a necessidade de ampliação do orçamento da secretaria, e, principalmente, as ações e mudanças necessárias na política para o atendimento das exigências do SNC expressas por meio do Acordo de Cooperação Federativa.

Após a assinatura do acordo, estados e municípios se comprometem a construir os sistemas municipais e estaduais de cultura, que possuem como elementos

obrigatórios (1) o órgão gestor da cultura (secretarias, fundações ou equivalentes), (2) conselho de política cultural (com representação paritária do poder público e sociedade civil), (3) conferência de cultura e (4) fundo de cultura como mecanismo de financiamento. Destes quatro elementos Minas Gerais, não possuía três até o início dos 2000's: um conselho específico de política cultural - possuindo apenas o Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual (CONEP) e o Conselho Estadual de Arquivos (CEA) - a prática de realização de conferências de cultura e o Fundo Estadual de Cultura (FEC).

Em 2005, como parte dos elementos obrigatórios para adesão ao SNC foi realizada a I Conferência Estadual de Cultura, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Nela, os municípios mineiros deram os primeiros passos para integração ao sistema, por meio da assinatura do protocolo de intenções. A I Conferência contou com a participação de 700 delegados de 253 municípios. É relevante salientar que, também em 2005, foi criada a Comissão de Cultura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, um indício de que os temas relacionados à política pública de cultura do Estado passaram por um processo de amadurecimento, ganhando notoriedade junto a esta instituição do poder legislativo e um espaço político de discussão entre poder público e sociedade civil acerca das questões que envolvem a área cultural.

Em 2006, foi criado o Fundo Estadual de Cultura (FEC), que surgiu de uma demanda dos segmentos artísticos e culturais por uma modalidade de financiamento da política pública cultural que se orientasse para o fomento de ações culturais principalmente do interior do estado, e de linguagens artísticas que encontravam dificuldade de captação de recursos junto à empresas incentivadoras. Podemos afirmar que o FEC surgiu da lacuna deixada pela LEIC no que tange à sua capacidade de promover uma distribuição de recursos mais igualitária no estado, em termos regionais e de áreas artísticas e culturais.

Na última década também merece destaque a criação da Superintendência de Interiorização Cultural (SIC), em 2007. Tal superintendência tem como finalidade “ampliar o acesso da população aos bens culturais, por meio da promoção e implementação de planos, programas e projetos de consolidação, interiorização e descentralização da produção cultural” (MINAS GERAIS, 2011). A SIC se constituiu em uma demanda dos segmentos culturais e artísticos das diferentes regiões do estado por reconhecimento das suas necessidades enquanto residentes fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte e por uma maior participação na política da secretaria.

Como parte da política de interiorização, a SIC criou núcleos de representação em diferentes regiões do interior do estado, chamados Núcleos de Interiorização Cultural (NIC). Estes núcleos são responsáveis por atender as dez macrorregiões de planejamento de Minas Gerais. O primeiro núcleo criado foi o de São João Del Rey, em 2007. Atualmente, estão em funcionamento cinco Núcleos de Interiorização, com sede nos seguintes municípios:

- São João Del Rei (macrorregiões Central e Noroeste)
- Governador Valadares (macrorregiões do Rio Doce e Zona da Mata)
- Pouso Alegre (macrorregiões Sul e Centro-Oeste)
- Uberlândia (macrorregiões do Triângulo e Alto Paranaíba)
- Araçuaí (macrorregiões do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas)

Com exceção do Núcleo de São João Del Rei, os demais foram implementados em 2011. Podemos observar no Mapa 3 a distribuição geográfica dos referidos núcleos.

Mapa 3 – Núcleos de Interiorização Cultural de Minas Gerais



Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e IBGE
Elaborador: Welisson Gomes

A realização da I Conferência Estadual de Cultura, a criação do Fundo Estadual de Cultura e da Superintendência de Interiorização ocorreram durante a gestão de Eleonora Santa Rosa (2005-2008). Durante o período em que a então secretária de cultura esteve à frente da pasta outras ações se destacaram, como a criação e lançamento dos programas Cena Minas (2007), Filme em Minas (2008) e Música Minas (2009). Tais programas se constituem atualmente nos principais mecanismos de financiamento direto de suas respectivas áreas.³⁷

Durante a gestão de Eleonora Santa Rosa também foi lançado, em 2008, o Edital de Seleção dos Pontos de Cultura de Minas Gerais. Os Pontos de Cultura são uma iniciativa do Ministério da Cultura (MinC), geridos no interior do Programa Cultura Viva, como vimos no primeiro capítulo. O lançamento e a seleção dos Pontos de Cultura de cada estado é fruto de uma gestão compartilhada entre o MinC e as secretarias estaduais de cultura. Em Minas Gerais, foram selecionados pela Secretaria Estadual 100 projetos de Pontos de Cultura, contemplando 73 municípios.

Ao final da década passada, foi realizada, em 2009, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a II Conferência Estadual de Cultura. A Conferência contou com a participação de 550 delegados de 333 municípios. Em relação à I Conferência, houve uma diminuição do número de delegados eleitos (menos 150 delegados). Entretanto, aumentou o número de municípios representados (mais 80 municípios). No mesmo ano, 147 municípios realizaram conferências municipais e 186 conferências intermunicipais.

Do debate público entre Secretaria Estadual de Cultura e sociedade civil, por meio de audiências, fóruns e conferências, surgiram diretrizes para a política cultural do Estado. Tais diretrizes apontavam principalmente para a necessidade de ampliação e reformulação dos mecanismos de financiamento à cultura existentes; reconhecimento e fomento das diferentes manifestações culturais e artísticas do Estado; apoio às ações culturais regionais e locais; gestão cultural compartilhada entre Estado e sociedade civil, bem como, entre os três entes federados; e a criação do Conselho de Política Cultural e do Plano Estadual de Cultura.

Na esteira destas diretrizes, na perspectiva de integrar o SNC e como fruto de mobilização popular, foi implementado, em 2011, o Conselho Estadual de Política Cultural de Minas Gerais (CONSEC). Criado por meio da Lei Delegada 180/2011 e

³⁷ Para mais informações acerca dos programas consultar: <http://www.cultura.mg.gov.br/cidadao/editais-e-projetos>. Acesso em junho de 2014.

regulamentado pelo Decreto 45.652/2011, o CONSEC é um órgão colegiado paritário, de caráter consultivo, propositivo e deliberativo, que possui a finalidade de elaborar e acompanhar a implementação da política cultural do Estado. Conforme estabelecem a Lei Delegada, o decreto e o Regimento Interno do CONSEC (Decreto 46.406/2013), podemos destacar entre suas competências a elaboração do Plano Estadual de Cultura, o primeiro da história de Minas Gerais³⁸.

Em relação a sua composição, o CONSEC encontra-se estruturado da seguinte forma: 11 representantes do poder público estadual e 11 da sociedade civil, designados pelo Governador do Estado, e presidido pelo titular do órgão gestor da cultura no Estado. A designação dos membros da sociedade civil pelo governador, por meio de lista tríplice, foi objeto de intensa discussão e fonte de discordância entre o setor cultural durante o período de implementação do CONSEC. Entretanto, o inciso 3º do artigo 1º do decreto que trata da designação dos membros não foi alterado até o momento.³⁹ Com a criação do CONSEC, Minas Gerais passou a ter três conselhos, dada a continuidade de atuação do Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (CONEP) e do Conselho Estadual de Arquivos (CEA).

Após a criação do Conselho Estadual de Política Cultural, podemos ressaltar dois fatos importantes das políticas culturais em Minas Gerais: a realização da III Conferência Estadual de Cultura e a adesão formal do estado ao Sistema Nacional de Cultura. No que diz respeito à III Conferência, realizada em 2013, esta contou com a participação de 369 delegados de 140 municípios. É possível observar uma grande diminuição no número de delegados participantes desde a I Conferência Estadual, realizada em 2005, bem como, na quantidade de municípios representados nesta arena de discussão. Não é nosso objetivo estudar a dinâmica discursiva-deliberativa das conferências estaduais de cultura, mas podemos problematizar e levantar hipóteses sobre os fatores que levaram a uma menor participação da sociedade civil no decorrer da década. Conforme já salientamos, em um estado como Minas Gerais, com grande quantidade de municípios e extensão territorial, a dificuldade de articulação e comunicação entre os municípios e entre Secretaria Estadual e municípios é expressiva.

³⁸ Embora a Lei 11.726/1994 faça menção ao Conselho e ao Plano Estadual de Cultura, segundo informações da Secretaria Executiva do CONSEC, tal Conselho e Plano não existiram, de fato. Assim, o Conselho Estadual de Política Cultural, de 2011, e o Plano Estadual de Cultura em processo de elaboração, são os únicos existentes desde a promulgação da Lei 11.726/1994.

³⁹ O edital para candidatura às vagas da sociedade civil no CONSEC está aberto. As eleições para a recomposição ocorrem no segundo semestre de 2014, e, persiste o critério de lista tríplice para a representação da sociedade civil.

As conferências são elementos obrigatórios dos sistemas estaduais e municipais de cultura, e tais sistemas estão em processo de implementação por parte dos municípios mineiros. Até o encerramento deste trabalho⁴⁰, 242 municípios mineiros, ou seja, 28% do total, haviam assinado o Acordo de Cooperação Federativa com o MinC para construir seus sistemas municipais de cultura.⁴¹ Estes dados nos sugerem que as conferências possuem ainda um baixo grau de institucionalização em Minas Gerais, o que pode diminuir as chances das decisões tomadas nestes espaços se converterem em leis e políticas públicas (ZIMBRÃO, 2013), e por isso, possuírem uma baixa confiabilidade perante a sociedade civil, que pode não reconhecê-las como importantes espaços de discussão e formulação de diretrizes para a área.

Durante a III Conferência Estadual de Cultura, entre as diretrizes traçadas para a política cultural, merece destaque o primeiro eixo que se refere à implementação do Sistema Nacional de Cultura, proposta priorizada tanto no âmbito nacional quanto estadual. Entre as outras 38 propostas aprovadas que constam no documento final da conferência, destacamos:⁴²

- Instituição da participação, controle social e do funcionamento dos sistemas municipais, estaduais e federal de cultura, de acordo com os princípios do SNC;
- Investimento em políticas de qualificação da gestão cultural, que contemple gestores governamentais e não governamentais, e conselheiros de cultura;
- Instituição de sistemas de informações culturais para subsidiar a elaboração de políticas e o planejamento orçamentário;
- Fortalecimento dos sistemas de financiamento público da cultura, incluindo orçamentos públicos, fundos de cultura e isenção fiscal⁴³;
- Fortalecimento das políticas de promoção da diversidade das expressões culturais, com atenção para a diversidade étnica e racial;

⁴⁰ Junho de 2014.

⁴¹ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1026307/4.+Situa%C3%A7%C3%A3o+dos+Munic%C3%ADpios.pdf/997eec31-4a15-45a3-be74-5e85daf3aad2>. pag. 23. Última atualização em 14 de abril de 2014.

⁴² Disponível em http://www.cultura.mg.gov.br/images/2013/Conferencia/Documento_Final_da_III_Confer%C3%Aancia_Estadual_de_Cultura_de_Minas_Gerais.pdf. Acesso em junho de 2014.

⁴³ A proposta aprovada em âmbito estadual requer paridade na alocação de recursos entre a Lei Estadual de Incentivo à Cultura e o Fundo Estadual de Cultura.

- Instituição de políticas de democratização da comunicação e cultura digital, com revisão das concessões de rádio e TV, e financiamento específico para emissoras culturais, educativas e comunitárias; e
- Democratização do acesso aos bens culturais e descentralização dos equipamentos, sistemas e espaços culturais.

As propostas aprovadas na III Conferência Estadual deixam transparecer os anseios e as demandas dos segmentos culturais e artísticos do estado pela democratização das relações entre poder público e sociedade civil, por meio de formas participativas de gestão, com controle social sobre o orçamento público e os canais públicos de comunicação. É possível observar também que as questões versam sobre o financiamento da cultura, formação de gestores culturais, e as formas de se garantir o livre exercício dos direitos culturais dos cidadãos e a igualdade no tratamento dado pelas políticas públicas às diferentes manifestações culturais e artísticas.

O ponto anterior nos remete a outro momento importante da política cultural mineira: a adesão de Minas Gerais ao SNC, em janeiro de 2014⁴⁴. O Estado foi o último a integrar o SNC, recebendo pela demora, uma moção de repúdio dos delegados da III Conferência. Segundo a Secretaria Estadual de Cultura, antes da integração ao SNC foi necessário junto ao MinC uma reavaliação na forma do atendimento aos elementos obrigatórios, pois muitos municípios com uma pequena população já possuíam conselhos de patrimônio cultural, constituindo um árduo trabalho a implementação de um conselho exclusivo de política cultural, que poderia não ter as vagas ocupadas pelos conselheiros representantes da sociedade civil, devido à dificuldade de mobilização do setor.

Segundo Barros e Oliveira Júnior (2013), a proposta apresentada pelos consultores do projeto de cooperação técnica entre Ministério da Cultura e UNESCO foi a de que os municípios com menos de 20 mil habitantes, isto é, aproximadamente 79% dos municípios mineiros, possam integrar seus fundos e conselhos já existentes, seguindo a diretrizes do SNC, realizando posteriormente, por meio da lei geral do sistema municipal, as mudanças necessárias. Até o momento, a SEC é favorável à proposta. Entretanto, podemos dizer que há receio por parte de alguns gestores municipais de que a adesão à SNC possa acarretar mudanças negativas para os sistemas

⁴⁴ O acordo de cooperação foi publicado no Diário Oficial da União dia 14/01/2014. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1026307/3.+Situa%C3%A7%C3%A3o+dos+Estados+com+Acordo.pdf/f203b473-1f8b-4704-b2ce-3dc5bd24b8f3>, acesso em março de 2014.

municipais de patrimônio já existentes. Como veremos adiante, a política do patrimônio cultural em Minas Gerais, ou política do ICMS cultural, é muito institucionalizada e o repasse financeiro do governo de Minas aos municípios é periódico e certo, ao passo que o repasse do Fundo Nacional de Cultura aos fundos municipais, uma das prerrogativas do SNC, é algo ainda a ser realizado.

Para finalizar, devemos refletir sobre o cenário atual das políticas culturais no estado. Há certa consonância entre a política cultural desenvolvida em Minas Gerais e a política adotada pelo Ministério da Cultura. Entretanto, esta consonância se deve principalmente às políticas indutoras do governo federal. As principais mudanças observadas na última década na gestão pública da cultura relacionam-se a perspectiva de constituição do Sistema Nacional de Cultura e os respectivos sistemas estaduais e municipais. Esta situação demonstra a grande influência do federalismo sobre a decisão dos gestores públicos e sobre a percepção da sociedade acerca das diretrizes orientadoras da política pública, principalmente após a redemocratização do país. Outro aspecto federativo importante é a complexidade existente nas relações intergovernamentais, dado que a decisão de um ente federativo pode não coadunar com a dos demais (ABRUCIO e FRANZESE, 2013).

Minas Gerais possui grandes desafios para compatibilizar as preferências dos diferentes setores culturais do estado, que possuem tensões internas, com os princípios do SNC e com suas prioridades na gestão cultural. O panorama oferecido pela última *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2012*, realizada pelo IBGE, nos dá uma dimensão destes desafios.

Tabela 1 – Municípios com estrutura de cultura em Minas Gerais – por caracterização do órgão gestor

Municípios com estrutura na área de cultura, por caracterização do órgão gestor							
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	Setor subordinado à outra secretaria	Secretaria Municipal exclusiva	Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	Não possui estrutura específica	Órgão da administração indireta	Total de municípios com estrutura	Total geral de municípios
534	123	100	56	25	15	828	853

Fonte: Munic 2012/IBGE

Elaboração da autora

De acordo com a referida pesquisa e a Tabela 1, embora a maioria significativa dos municípios mineiros possua um órgão gestor da cultura compartilhado com outras áreas, apenas 100, isto é, aproximadamente 12% dos municípios possuem um órgão exclusivo da área. Apesar da estrutura administrativa de Minas Gerais se assemelhar à de outros estados brasileiros⁴⁵, o que a análise do processo histórico de construção das políticas públicas de cultura no Brasil nos mostra é que a existência de um órgão gestor exclusivo é condição estratégica importante para autonomia financeira, relevância institucional e amadurecimento das questões que envolvem a área.

É possível observar prioridades diferentes na gestão cultural de Minas Gerais, particularmente através da análise dos principais mecanismos de financiamento do setor cultural e da análise orçamentária da Secretaria Estadual, como demonstrado a seguir.

3.1.2 Mecanismos de fomento do estado de Minas Gerais

Em Minas Gerais podemos destacar, atualmente, três principais mecanismos de fomento à cultura: o ICMS Cultural, o Fundo Estadual de Cultura (FEC) e a Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC).

3.1.2.1 ICMS Cultural

O ICMS Cultural, foi instituído em 1995, por meio da Lei 12.040, como um dos mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais⁴⁶. Este modelo de financiamento baseia-se na adoção de novos critérios para distribuição do ICMS entre os municípios mineiros, entre eles, o da constituição da área de patrimônio cultural. A lei de 2005 vigorou até 2000, quando foi substituída pela Lei 13.803 e esta, por sua vez, alterada pela Lei 18.030/2009, atualmente em vigor.

A distribuição dos recursos do ICMS entre os municípios observa a capacidade destes de formular e implementar uma política pública de patrimônio cultural de acordo com as exigências do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), órgão responsável por formular as diretrizes da política de patrimônio cultural. O IEPHA é composto por um corpo técnico, responsável por definir o plano de

⁴⁵ Para mais informações sobre a estrutura administrativa da cultura nos estados e municípios brasileiros, consultar as tabelas 23, 24, 25 e 26. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttab_pdf.shtm, acesso em março de 2014.

⁴⁶ A lei que criou o ICMS Cultural ficou conhecida como Lei Robin Hood, por destinar grande parte dos recursos de ICMS das regiões mais ricas do estado para as regiões mais pobres.

trabalho a ser desenvolvido pelos municípios que aderirem à política do ICMS Cultural. Tal plano de trabalho assenta-se sobre as pesquisas e atualizações conceituais referentes ao campo do patrimônio e às especificidades e demandas apresentadas pelos municípios quando da construção de suas políticas para o setor. Para que os municípios recebam recursos advindos do ICMS, é necessário que cumpram com as metas estabelecidas pelo IEPHA, expressas em uma série de condicionantes, tais como a comprovação de uma política municipal voltada para a proteção dos acervos culturais e a existência de um sistema de gestão bem estruturado para o setor.

A política de ICMS Cultural, segundo Mônica Starling (2013), inovou ao estimular os municípios a estruturarem um sistema de gestão para a área do patrimônio cultural. Área que anteriormente era reconhecida como deficitária de investimentos-, já que os municípios, em sua maioria, não teriam condições de financiar ações nesse campo. Para estimular tal estruturação, o governo estadual se utilizou de estratégias de indução como (1) a distribuição de recompensas aos municípios e (2) a constituição de um desenho de política que incentivou a implementação de um aparato institucional local somado à mecanismos de gestão participativa. Para contemplar este último ponto, o IEPHA buscou legitimidade em seus processos decisórios através das deliberações aprovadas em seu Conselho Curador e no Conselho Estadual de Patrimônio Cultural (CONEP). Ainda, segundo Starling (2013), as deliberações destas duas instâncias se constituíram no principal mecanismo de coordenação do desenho da política proposta.

O êxito da política relaciona-se, segundo Mônica Starling (2013), à combinação entre a autonomia dos entes federados e a coordenação para implementação da política no âmbito municipal. Para a autora, a crescente adesão dos municípios à política, observada entre 1997 e 2010, explica-se pela regularidade dos repasses de recursos previstos na legislação, bem como, pela grande divulgação do mecanismo realizada pelo IEPHA e pela profissionalização do trabalho de consultoria contratado pelos municípios para a realização dos trabalhos técnicos exigidos pelo próprio órgão estadual.⁴⁷

A política de ICMS Cultural é pioneira no Brasil no que concerne à descentralização das políticas de proteção do patrimônio cultural, com atribuição de responsabilidades entre o estado e os municípios. O ICMS Cultural atende

⁴⁷ Para mais informações ver Mônica Starling em seu artigo: “Estado e Políticas Públicas de Cultura”. Disponível em http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/monica_starling_estado_e_politicas_publicas_de_cultura2.pdf. Acesso em março de 2014.

exclusivamente às demandas dos municípios, diferenciando-se assim dos outros dois mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais.

3.1.2.2 *Fundo Estadual de Cultura (FEC)*

O Fundo Estadual de Cultura de Minas Gerais (FEC) foi criado em 2006, pela Lei 15.975, e posteriormente alterado pela Lei 19.088/2010. A criação do FEC relaciona-se à necessidade observada pelo então governo de descentralizar a produção cultural e a distribuição dos recursos da área, bem como, pela mobilização do setor cultural em torno de um mecanismo de financiamento direto. Nesse sentido, o FEC se orienta para atender prioritariamente as demandas do interior do estado. Para tanto, entre os critérios de seleção de projetos está o de incentivar aquelas áreas que possuem menor percentual de captação de recursos observado na Lei Estadual de Incentivo à Cultura. O FEC financia as seguintes áreas: (I) patrimônio material e imaterial; (II) organização e recuperação de acervos, banco de dados e pesquisa; (IIIa) circulação e distribuição; (IIIb) rede de infraestrutura cultural; (IV) fomento à produção de novas linguagens artísticas e (V) capacitação e intercâmbio.⁴⁸

Existem duas modalidades de distribuição de recursos que contemplam as áreas citadas acima: a modalidade “Liberação de Recursos não Reembolsáveis” e a modalidade “Financiamento Reembolsável”.⁴⁹ A aprovação dos projetos culturais nas duas modalidades está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: (a) serem considerados de interesse público, (b) orientarem-se pela produção, exibição, utilização ou circulação pública de bens artísticos ou culturais, (c) promoverem o desenvolvimento cultural regional e (d) possuírem caráter artístico-cultural.⁵⁰

Segundo o Edital 2013 do Fundo Estadual de Cultura, os proponentes aptos a apresentarem projetos devem se constituir em pessoas jurídicas de direito público e privado. Na modalidade “Financiamento Reembolsável”, podem participar pessoas

⁴⁸ O FEC estipula ainda uma contrapartida por parte dos proponentes que tiverem projetos financiados como uma forma de ressarcimento dos recursos recebidos. Entretanto, esta diretiva vem sendo criticada por pesquisadores e segmentos culturais por ser considerada uma forma de desvalorização do trabalho de artistas e agentes culturais, uma vez que não haveria necessidade de ressarcir os recursos recebidos dado que a própria contrapartida se encontra nas ações desenvolvidas nos projetos.

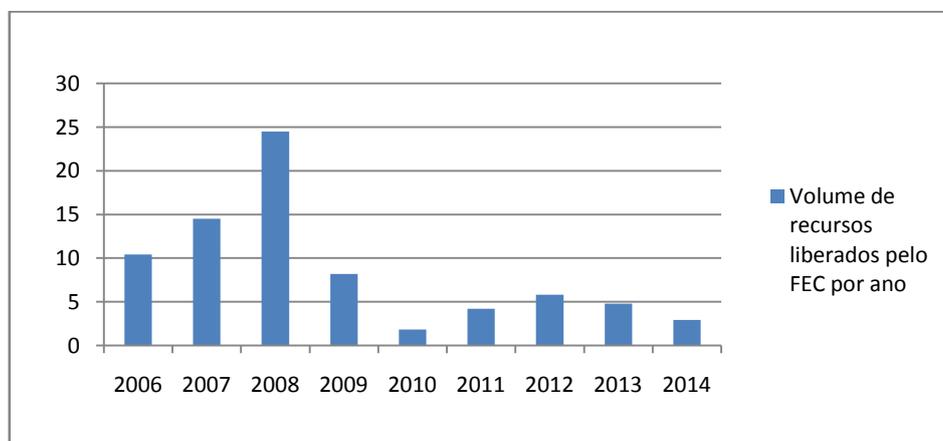
⁴⁹ Nesta modalidade a distribuição de recursos é realizada segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA). A quantidade de recursos liberados pode sofrer variação a depender da arrecadação do Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socionômico do Estado de Minas Gerais (FUNDESE).

⁵⁰ Requisitos presentes no último edital lançado pelo FEC, em 2013. Tais requisitos são avaliados pelas Câmaras Setoriais Paritárias (CSP's), compostas por representantes do poder público e da sociedade civil.

jurídicas de direito privado, com e sem fins lucrativos, com objetivo e atuação cultural, já na modalidade “Financiamento Não Reembolsável” apenas podem apresentar projetos pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e de direito público municipal, de natureza cultural, como prefeituras e fundações vinculadas à prefeitura.

Observamos entre os anos de 2006 e 2008, um maior investimento da Secretaria Estadual nesta modalidade de financiamento do setor cultural, atingindo seu ápice em 2008, com a liberação de quase 25 milhões para o financiamento de projetos, e obtendo a partir de 2009 uma menor dotação orçamentária.

**Gráfico 2 – Volume de recursos liberados pelo FEC por ano (2006-2014)
(em milhões R\$)**



Fonte: “Estado e Políticas Públicas de Cultura” e Portal da Transparência.⁵¹
Elaboração da autora

No que concerne à distribuição regional dos recursos, segundo Mônica Starling (2013), houve um relativo equilíbrio levando-se em consideração a distribuição demográfica da população mineira, contemplando todas as dez macrorregiões do estado. De acordo com pesquisa realizada pela autora⁵², foram apresentados entre os anos de 2006 e 2008, 1.569 projetos de 407 municípios. Deste total foram aprovados 17% dos projetos, oriundos de 31% dos municípios. A maior parte dos projetos aprovados são de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, havendo uma concentração de

⁵¹ Disponível em http://www.transparencia.mg.gov.br/estado/despesa?u=cHVibGJlYWVvcj5waHA_ZGF0YT1kR1Z0WVh3MA%2C%2C. Acesso em junho de 2014.

⁵² Para mais informações consultar: *Estado e políticas públicas de cultura: os desafios da descentralização*. Disponível em http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/monica_starling_estado_e_politicas_publicas_de_cultura2.pdf. Acesso em março de 2014.

recursos na Região Central de Planejamento, mas, como mencionado anteriormente, esta região é a que apresenta também maior densidade demográfica, além de uma maior quantidade de municípios. Entretanto, deve-se ressaltar que 80% dos projetos apresentados no FEC durante o período observado foram oriundos de municípios do interior do estado.

3.1.2.3 *Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (LEIC)*

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC) de Minas Gerais, constitui-se na principal política de fomento à cultura do Estado, e baseia-se no mecanismo de renúncia fiscal, no qual os contribuintes do ICMS que patrocinarem projetos culturais podem descontar do imposto devido 95%, 97% ou 99% do valor repassado ao projeto cultural. Assim, os proponentes que tem seus projetos aprovados pela SEC, tornam-se aptos a captar recursos junto à empresas incentivadoras.

A LEIC foi instituída em 1997, pela Lei 12.733 e contempla, atualmente, nove áreas: (I) artes cênicas, (II) audiovisual, (III) artes visuais, (IV) música, (V) literatura, (VI) patrimônio material e imaterial, (VII) pesquisa e documentação, (VIII) centros culturais e (IX) áreas culturais integradas.⁵³

A pesquisa intitulada *Prestando Contas aos Mineiros: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura*, realizada pela Fundação João Pinheiro, mostrou que a maior parte dos recursos da LEIC, até 2002, foram destinados para o financiamento de projetos da Região Central. Na tentativa de reverter este padrão foram realizadas mudanças nos critérios para aprovação dos projetos culturais a partir do edital de 2005. Critérios como (1) a acessibilidade do público ao projeto, (2) valorização da memória local e do patrimônio, (3) incentivo à formação, e (4) capacitação, pesquisa e difusão de informações e utilização dos recursos humanos das diversas regiões do estado, foram instituídos para avaliação dos projetos.

No entanto, as mudanças introduzidas em 2005 não foram capazes de alterar significativamente o padrão de distribuição de recursos da LEIC. Entre os motivos apontados está a restrição do acesso ao benefício da renúncia fiscal por parte de empresas de pequeno e médio porte, perfil predominante no interior do estado.

⁵³ Áreas observadas segundo Edital 2013 da LEIC.

Assim, na busca por aumentar os percentuais de patrocínio dos projetos do interior, em 2008, por meio da Lei 17.615, foram estabelecidas alíquotas diferentes de dedução do ICMS, de acordo com o porte da empresa: 10% para empresas de pequeno porte, 7% para empresas de médio porte e 3% para empresas de grande porte. Outra importante alteração da legislação de 2008, foi o estabelecimento de determinados percentuais mínimos do montante geral de recursos aprovados pela Comissão Técnica de Análise de Projetos (CTAP) para captação, a projetos de proponentes domiciliados no interior do estado. A saber: em 2008, um mínimo de 40%, em 2009, 41%, em 2010, 42%, em 2011, 43%, em 2012, 44% e a partir de 2013, um mínimo de 45%. Dessa forma, desde 2008, tem-se aprovado uma maior quantidade de recursos para o interior do estado, tornando explícitas as diretrizes de interiorização cultural e democratização do acesso da população à produção cultural e dos profissionais da cultura aos recursos.

Desde a alteração realizada em 2008, não há dados que informem se a aprovação de mais recursos para o interior tem correspondido a uma maior captação realizada por tais projetos, e conseqüentemente, se o objetivo de democratização da produção cultural tem sido alcançado.

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura possui uma comissão de avaliação dos projetos apresentados, denominada Comissão Técnica de análise de Projetos (CTAP). A CTAP é um órgão colegiado deliberativo, paritário, composto por representantes do poder público e da sociedade civil. No que diz respeito aos critérios de participação na comissão, tanto os representantes do poder público quanto os da sociedade civil são escolhidos pela Secretaria Estadual de Cultura, que seleciona entre os representantes indicados pelo setor cultural aqueles que compõem a comissão. Este princípio de seleção dos representantes da sociedade civil também é encontrado no Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC), como vimos anteriormente.

A finalidade da CTAP, conforme estabelece o Regimento Interno do órgão (Resolução 684/2009), é avaliar, selecionar e deliberar autonomamente sobre a concessão de incentivos fiscais a projetos culturais apresentados na Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais. Além do Regimento Interno, o funcionamento da CTAP é regulamentado também pelo Decreto 44.866/2008.

A instituição de comissões paritárias no processo de seleção de projetos, tanto na LEIC quanto no FEC, é potencialmente positiva do ponto de vista da ampliação do diálogo da Secretaria Estadual com a sociedade. As comissões são espaços que podem conferir legitimidade às decisões tomadas na seleção dos projetos, bem como, nas

diretrizes que orientam as políticas de incentivo e fomento à cultura do Estado. Todavia, cabe avaliar mais detidamente a natureza e a qualidade da participação e representação exercida nestes espaços.

De acordo com a Lei 12.733/1997, que instituiu a LEIC, os contribuintes do ICMS que patrocinassem projetos culturais poderiam descontar do imposto devido até 80% do valor repassado ao projeto cultural, ficando o patrocinador obrigado a contribuir através de recursos próprios, com 20% do valor total do projeto, na forma de contrapartida.⁵⁴ A Lei Estadual de Minas Gerais era uma das poucas no Brasil que estabelecia uma contrapartida.

Porém, em 2013, por meio da Lei 20.694, ocorreu a última alteração na LEIC, até o encerramento deste trabalho. Tal lei alterou os percentuais de isenção fiscal de que fazem uso as empresas patrocinadoras. Foram criadas três faixas de isenção fiscal, de acordo com o faturamento líquido anual da empresa, a saber:

Tabela 2 – Faixas atuais de isenção fiscal da LEIC

Faixas de isenção fiscal	Receita bruta anual da empresa
99%	Empresa de pequeno porte
97%	Até 08 vezes o limite de faturamento da empresa de pequeno porte
95%	Acima de 08 vezes o limite de faturamento da empresa de pequeno porte

F

Fonte: Lei 20.694/2013⁵⁵

Elaboração da autora

O objetivo de tal alteração foi proporcionar aos segmentos artísticos e culturais de Minas Gerais maior acesso aos recursos disponibilizados via LEIC. A contrapartida de 20% era criticada por determinados segmentos culturais por dificultar o patrocínio das empresas aos projetos, uma vez que, nem todas as empresas possuíam o aporte financeiro necessário para fornecer o percentual obrigatório de contrapartida. Por se

⁵⁴ A contrapartida poderia ser fornecida através de recursos financeiros ou de serviços.

⁵⁵ Disponível em

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20694&comp=&ano=2013>. Acesso em junho de 2014.

tratar de uma alteração recente, não há ainda dados que informem sobre a distribuição dos recursos após a atual alteração.

Quando observamos o montante financeiro mobilizado pela LEIC, compreendemos a quantidade de alterações realizadas e a disputa em torno de seus recursos. Quando comparada ao Fundo Estadual de Cultura, a LEIC apresenta um volume de recursos mobilizados muito superior e suas variações entre os anos quase sempre são positivas. Entre 2006 e 2011, o montante total de recursos captados pela LEIC foi de, aproximadamente, 360 milhões. Já o fundo, no mesmo período, contou com a liberação total de, aproximadamente, 63 milhões, o que corresponde a, aproximadamente, 17% dos recursos investidos na cultura via LEIC. Vemos uma nítida priorização orçamentária, por parte da Secretaria Estadual, pelo mecanismo de isenção fiscal, o que nos mostra uma diferença de estratégia e de condução da política pública cultural no Estado, quando consideramos as discussões atuais sobre o fortalecimento dos fundos públicos de cultura, presentes nas orientações e nos elementos obrigatórios do SNC e nas demandas expressas pelos segmentos artísticos e culturais nas Conferências Estaduais de Cultura.

3.2 NOSSAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Nosso percurso até aqui procurou elucidar o tema de nosso trabalho e algumas das questões que o cercam. Procuramos também durante o segundo capítulo apresentar a perspectiva teórica a qual nos filiamos. Cabe lembrar, neste momento, que nosso objetivo é compreender as mudanças da política cultural em Minas Gerais na última década (2001-2011), observando se houve uma democratização da referida política, nos termos de nosso horizonte teórico, que contempla os princípios da igualdade e participação política, bem como o elemento da descentralização.

Salientamos que um dos principais componentes da pesquisa científica são seus métodos e regras, que podem ser utilizados para se estudar diferentes objetos. A investigação científica se propõe a utilizar este conjunto de normas inferenciais, das quais depende sua validade (KING, KEOHANNE E VERBA, 1994).

Dessa forma, a partir de nosso marco teórico e da inserção de Minas Gerais no contexto nacional, delineamos três hipóteses:

Hipótese 1: A política pública de Cultura de Minas Gerais é pouco igualitária.

Hipótese 2: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco participativa.

Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva.

Para averiguar tais hipóteses foi preciso que fizéssemos escolhas metodológicas dentro dos constrangimentos de tempo e de recursos em que operamos. Na busca por articular nossa teoria com os dados, optamos por uma metodologia que abarca a dimensão qualitativa e quantitativa, pois consideramos que elas não se excluem. Morse (1991) emprega o termo triangulação simultânea para o uso simultâneo de ambos métodos. Segundo Duffy (1987) os benefícios da triangulação destes métodos estão associados à possibilidade de:

- Congregar controle dos vieses (pelo método quantitativo) com compreensão da perspectiva dos agentes envolvidos no fenômeno (pelos métodos qualitativos);
- Identificar as variáveis específicas (pelos métodos quantitativos) com uma visão global do fenômeno (pelos métodos qualitativos); e
- Reafirmar a validade e confiabilidade das descobertas pelo emprego de técnicas diferenciadas.

A partir de tais colocações, o tipo de integração utilizada no presente trabalho é a triangulação simultânea de dados. Assim, damos aos dois métodos de pesquisa o mesmo peso, embora cada um deles seja mobilizado de forma mais específica na compreensão de determinados trechos da análise. A seguir, apresentaremos as ferramentas metodológicas utilizadas.

3.2.1 Metodologia qualitativa

O método qualitativo utilizado baseia-se em entrevistas semi-estruturadas com os atores e atrizes sociais envolvidos no processo de discussão, elaboração e implementação das políticas públicas de cultura em Minas Gerais. Foram realizadas 17 entrevistas⁵⁶, entre novembro de 2013 e fevereiro de 2014, sendo oito com membros da sociedade civil, que contemplam artistas, agentes culturais, produtores, ativistas da cultura, representantes dos segmentos artísticos e culturais de Minas Gerais no

⁵⁶ Todas as entrevistas tiveram o áudio gravado e foram depois transcritas, com exceção da entrevista realizada com a atual Secretária Estadual de Cultura, que devido à sua disponibilidade, nos concedeu a entrevista por escrito, encaminhada via e-mail.

Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC) e nas Conferências Estaduais de Cultura. É importante ressaltar que todos os membros da sociedade civil participam das discussões acerca das políticas culturais no estado há, no mínimo, uma década, e são oriundos de diferentes regiões de Minas Gerais, em particular dos municípios de Belo Horizonte, Ipatinga, Governador Valadares, Araçuaí e Uberlândia. Entre os membros da sociedade civil quatro residem no interior do estado e quatro na capital.

Junto ao setor governamental foram realizadas nove entrevistas, entre atuais e ex-gestores públicos da Secretaria de Estado da Cultura e da Representação Regional do Ministério da Cultura em Minas Gerais. Entre os gestores da Secretaria Estadual, encontram-se a atual Secretária de Estado, superintendentes, diretores e coordenadores dos Núcleos de Interiorização Cultural do interior do estado. Foi entrevistada também a atual representante regional do Ministério da Cultura em Minas Gerais. Entre os membros do setor governamental, apenas três coordenadores dos núcleos residem fora de Belo Horizonte.

Nossa opção pelas entrevistas semi-estruturadas ocorreu pelo fato de as mesmas permitirem o acesso à descrição dos fenômenos e à explicação e compreensão de sua totalidade por parte dos entrevistados. Segundo Manzini (1990), este tipo de entrevista possibilita o surgimento de informações de forma mais livre, uma vez que as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. As entrevistas semi-estruturadas se justificam também frente à necessidade de se extrair o máximo de informações e articulá-las, para a compreensão do processo democrático pelo qual passou a política cultural em Minas Gerais. Aos entrevistados, as entrevistas semi-estruturadas permitem maior facilidade na exposição dos processos, problemas e desafios que, na sua opinião, envolvem o setor cultural no período estudado. Ao entrevistador, esta ferramenta metodológica permite o aprofundamento em questões relevantes expostas pelos entrevistados. Embora o questionário fechado pudesse sistematizar melhor as informações, os detalhes do processo histórico, social e político das políticas culturais não poderiam ser captados.

No intuito de conhecer o ponto de vista dos entrevistados acerca das mesmas questões, foi elaborado um roteiro composto por seis perguntas, organizado em três blocos de duas perguntas. O objetivo foi captar e compreender a percepção de gestores públicos e atores e atrizes da sociedade civil acerca da política cultural mineira no que

tange aos processos de descentralização e participação democrática no estado na última década.⁵⁷

O bloco 1 procurou captar, de forma geral, a visão do(a) entrevistado(a) sobre a participação política no campo cultural e seus instrumentos em Minas Gerais. O bloco 2 procurou observar a percepção sobre as mudanças nos modos de participação da sociedade civil e do poder público em Minas Gerais e no conteúdo dos debates sobre política cultural na última década. Por fim, o bloco 3 procurou avaliar a percepção dos entrevistados sobre os resultados das decisões tomadas nestas arenas de participação na formulação das políticas culturais em Minas Gerais e sobre a capacidade de inclusão, representação e promoção da igualdade entre os diferentes segmentos artísticos e culturais do estado neste processo.

Nossa escolha metodológica pelas entrevistas semi-estruturadas procurou inicialmente averiguar a hipótese 2, de participação. Entretanto, nas entrevistas realizadas emergiram questões que nos remeteram às hipóteses 1 e 3, de igualdade e descentralização, respectivamente. Desta forma, as três hipóteses foram averiguadas por meio do método qualitativo. A participação política, como já observamos, relaciona-se à ao direito do cidadão tomar parte nos processos decisórios das políticas que afetam suas vidas. A igualdade, compreende a visão política da diversidade cultural, com o direito à diferença e à igualdade articulados. E a descentralização ao processo de desconcentração do poder político.

A percepção acerca dos processos participativos nas políticas públicas de cultura de Minas Gerais, entre 2001 e 2011, assim como, a capacidade da política de promover a igualdade e a descentralização do poder nos tangenciaram em nossa análise. A partir da exposição de argumentos e pontos de vista dos entrevistados procuramos refletir sobre nossas hipóteses, considerando que elas não podem ser totalmente respondidas por meio das 17 entrevistas, mas que tais entrevistas nos informam sobre determinados aspectos das três dimensões democráticas.

3.2.2 Metodologia quantitativa

No método quantitativo, nossa opção foi pela análise de dados relativos à Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (LEIC). A opção por contemplar a

⁵⁷ Como veremos, a operacionalização analítica da questão da igualdade deu-se pelo procedimento quantitativo.

LEIC neste trabalho ocorreu por dois motivos: o primeiro deveu-se ao fato de a mesma se constituir na principal política de fomento à cultura do Estado, a que mais mobiliza recursos financeiros e possui maior visibilidade política.⁵⁸ O segundo motivo deveu-se ao fato de que, conforme salientamos anteriormente, a descentralização enquanto uma diretriz da política pública foi adotada, em 2008, na LEIC, sendo, portanto, necessário observar se o objetivo de descentralização e interiorização da produção cultural está sendo alcançado na mesma. Para tanto, foram analisados os projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados no período entre 2001 e 2011, na tentativa de contemplar um momento anterior e outro posterior à proposta de descentralização na Lei Estadual.

As informações acerca dos projetos culturais foram obtidas por meio de um banco de informações culturais da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. O acesso a tais dados foi possível mediante a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁵⁹

Nosso trabalho solicitou as informações referentes aos projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados, nos editais de 2001 a 2011. Para cada projeto cultural foi solicitado:

Tabela 3 – Informações solicitadas dos projetos culturais da LEIC (2001-2011)

1. Empreendedor (pessoa física ou jurídica).
2. Nome do projeto artístico-cultural.
3. Área artístico-cultural do projeto (artes cênicas; audiovisual; artes visuais; música; literatura; preservação e restauração do patrimônio material; pesquisa e documentação; centros culturais; e áreas culturais integradas).
4. Natureza do projeto artístico-cultural (produto cultural; eventos; manutenção de entidade artístico-cultural; reforma e/ou construção de edificação).
5. Município de residência do empreendedor.
6. Município(s)/ região(s) de realização do projeto.

⁵⁸ Entre 1998 (primeiro ano de vigência da LEIC) e 2001, a LEIC movimentou 44 milhões. Neste mesmo período a execução orçamentária da Secretaria Estadual de Cultura foi de 154,4 milhões. Nota-se que a LEIC possui importante participação no orçamento destinado à cultura em Minas Gerais. Fonte: *PRESTANDO CONTAS AOS MINEIROS: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais*.

⁵⁹ A opção pela Lei de Acesso à Informação foi necessária uma vez que tais dados não se encontram disponíveis no site da Secretaria Estadual de Cultura e no Portal da Transparência do Governo de Minas Gerais.

7.1 Valor pleiteado pelo projeto (total dos recursos que o empreendedor solicitou junto à LEIC).
7.2 Valor aprovado pelo projeto (total de recursos que a Comissão Técnica de Análise de Projetos - CTAP - aprovou para captação a ser realizada pelo projeto).
7.3 Valor captado (total de recursos que o projeto captou: ICMS + contrapartida).
7.4 Valor da contrapartida (total de recursos que a(s) empresa(s) incentivadora(s) deram como contrapartida ao projeto).

Elaboração da autora

Das informações solicitadas, somente o item 6 não foi fornecido, pois, segundo a Secretaria Estadual de Cultura, tal informação não existe no Banco de Dados da LEIC. Dessa forma, embora seja possível conhecer o município do proponente do projeto cultural, não é possível saber em quais municípios ou regiões do estado a ação cultural foi realizada.⁶⁰

A análise dos dados dos projetos culturais contou com um roteiro de análise para garantir uma padronização e coerência na leitura dos dados. A análise foi dividida em três momentos. No primeiro momento nossa análise levou em consideração o desempenho da LEIC no que tange à demanda potencial⁶¹ e à realizada⁶² no período em questão, no intuito de averiguar qual o potencial da LEIC de atender à demanda por financiamento de projetos das diferentes regiões do Estado.

No segundo momento, orientamos nossa análise para o volume de gastos públicos movimentados por meio da LEIC na década estudada, procurando identificar se tais volumes correspondem a um aumento/diminuição no número de projetos apresentados, aprovados e incentivados, e a uma distribuição mais equânime dos recursos entre os proponentes e as regiões de planejamento⁶³.

No terceiro momento, foram analisados os projetos culturais, considerando a natureza do proponente, a área artística e cultural do projeto, e a natureza do projeto cultural. A análise procurou identificar:

(1) O volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais;

⁶⁰ Entendemos que de acordo com a natureza do projeto artístico-cultural, não é possível dimensionar a região de realização da ação cultural, no que tange à população contemplada, como é o caso da gravação de um CD ou filme. Mas é possível conhecer o município do artista ou produtor contemplado com os recursos.

⁶¹ Refere-se ao total de recursos pleiteados pelos projetos culturais.

⁶² Refere-se ao total de recursos captados pelos proponentes de projetos culturais.

⁶³ São consideradas as Regiões de Planejamento adotadas oficialmente pelo Governo de Minas Gerais.

- (2) O volume de recursos pleiteados, aprovados e captados, segundo as regiões de planejamento do estado;
- (3) Quantidade total de projetos apresentados, aprovados e incentivados;
- (4) Quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados, segundo as regiões de planejamento do estado;
- (5) Quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados, segundo as áreas artística e cultural.

A metodologia utilizada procurou averiguar as hipóteses 1 e 3, de igualdade e descentralização, respectivamente. A dimensão de igualdade, como apresentamos no capítulo 2, refere-se ao direito do cidadão de acessar bens e serviços culturais e de ter reconhecido o direito à diferença.

No plano discursivo, da gestão estadual, está presente o objetivo de descentralização dos recursos via LEIC. No entanto, vinculamos descentralização à um processo mais amplo que envolve além da descentralização de recursos, uma maior autonomia a gestões locais e à desconcentração do poder político no âmbito da relação do Estado e sociedade civil. Apesar desta diferenciação, compreendemos que a descentralização de recursos é parte importante do processo de autonomia dos governos e gestões, por isso, vamos averiguar esta dimensão também na análise da LEIC.

A análise da distribuição dos recursos entre 2001 e 2011 nos permite averiguar, pelo menos, sete aspectos que nos informam sobre a democratização da política pública de cultura via LEIC: (1) quais proponentes, áreas artístico-culturais, natureza de projetos e regiões estão sendo contemplados por este mecanismo de financiamento; (2) os desníveis de acesso existentes entre estes; (3) quais fases apresentam maior dificuldade de demanda e acesso (apresentação, aprovação ou incentivo); (4) a relação entre a procura por financiamento e a capacidade de resposta do Estado frente à demanda; (5) a abrangência da concepção de cultura do órgão gestor; (6) as preferências de patrocinadores em relação à natureza dos projetos; e (7) o cumprimento da diretriz de interiorização cultural adotada na LEIC a partir de 2008.

Todos estes aspectos nos possibilitam avaliar a dimensão do tratamento igualitário dado às diferentes práticas e manifestações artístico-culturais, o que significa a capacidade do Estado de contemplar a Diversidade Cultural. A distribuição mais equânime dos recursos e o fomento à diferentes manifestações culturais é entendida neste trabalho como condição necessária para que a política possua consequências

democratizantes. Dessa forma, nossas hipóteses de igualdade e descentralização se convertem em operadores analíticos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

|

4. ANÁLISE DA LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA DE MINAS GERAIS (LEIC) ENTRE OS ANOS DE 2001 E 2011

Como vimos no capítulo anterior, a Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais é atualmente o mecanismo de financiamento à cultura do Estado que mais movimenta recursos financeiros e possui maior visibilidade política. Nossa escolha por torná-la objeto de investigação deve-se não somente a tais circunstâncias, mas também à diretriz de descentralização da produção cultural discutida nas políticas culturais atualmente no Brasil, e que tem orientado as alterações realizadas na LEIC pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.

Nossa análise da LEIC procurou averiguar duas hipóteses:

Hipótese 1: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco igualitária.

Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva.

Para averiguá-las, cinco aspectos da lei foram observados neste capítulo, a saber:

- (1) Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais;
- (2) Volume de recursos pleiteados, aprovados e captados, segundo as regiões de planejamento do estado;
- (3) Quantidade total de projetos apresentados, aprovados e incentivados;
- (4) Quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados, segundo as regiões de planejamento do estado;
- (5) Quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados, segundo as áreas artística e cultural.

Estes aspectos nos informam sobre a capacidade deste mecanismo de financiamento de promover, em alguma medida, a democratização da política pública de cultura do estado. Como já ressaltamos no capítulo anterior, podemos observar o grau de descentralização dos recursos, os desníveis de acesso entre as regiões e áreas culturais, as formas de tratamento igualitário conferida às diferentes práticas culturais. Isto é, o fomento à diversidade cultural do estado.

Nas primeiras seções apresentaremos os principais achados de nossa análise da LEIC, no que concerne aos recursos e projetos culturais, segundo as regiões de planejamento e áreas artísticas e culturais. Na última seção promovemos uma

articulação destes achados com nossas hipóteses orientadoras. Dessa forma, os dados da LEIC entre 2001 e 2011 são analisados à luz da igualdade e descentralização política.

4.1 VOLUME TOTAL DE RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS PELOS PROJETOS CULTURAIS (2001-2011)

No decorrer do capítulo 3, mostramos como a Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais passou por alterações que afirmavam democratizar o acesso da população aos seus recursos. Em 2005, as mudanças no edital conferiram maior pontuação aos projetos de proponentes domiciliados no interior do estado, com o intuito de aumentar a participação destes na produção cultural do estado via incentivo fiscal. Assim, a descentralização de recursos e de projetos da Região Central e da capital orientaram a decisão da política pública de cultura. Em 2008, foram estabelecidas alíquotas diferentes de dedução do ICMS, de acordo com o porte da empresa: 10% para empresas de pequeno porte, 7% para empresas de médio porte e 3% para empresas de grande porte. Esta alteração buscou aumentar os percentuais de patrocínio dos projetos do interior, onde há muitas empresas de pequeno e médio porte. No mesmo ano, a diretriz de descentralização se aprofundou e foi estabelecido como critério a aprovação de um montante mínimo de recursos para os proponentes domiciliados no interior do estado: em 2008, um mínimo de 40%, em 2009, 41%, em 2010, 42%, em 2011, 43%, em 2012, 44% e a partir de 2013, um mínimo de 45%.

É importante ressaltar que a Lei 17.615/2008 não deixa claro o que estabele como interior do estado. O critério utilizado pode ser as regiões de planejamento, considerando interior todas as regiões que não a Região Central, ou os municípios que não são parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ou ainda, todos os municípios excetuando-se a capital.

Podemos observar que a busca por uma distribuição mais equânime de recursos entre os segmentos artístico-culturais de Minas Gerais tem orientado as constantes reformulações da LEIC. Nesta seção, procuramos analisar o impacto destas reformulações no que diz respeito à distribuição dos recursos entre as regiões do estado, tendo como norte a averiguação das nossas hipóteses de igualdade e descentralização.

Ao longo da década 2001-2011, houve um aumento no volume de recursos pleiteados por projetos na área da cultura, como de recursos aprovados e captados, conforme observamos na Tabela 4.

Tabela 4 – Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais (2001-2011)

RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS PELOS PROJETOS CULTURAIS (R\$)						
(2001-2011)						
	Recursos pleiteados	%	Recursos aprovados	%	Recursos captados	%
2001	438.607.173	11	64.706.028	5	40.851.201	8
2002	276.444.122	7	57.834.660	5	33.495.998	6
2003	352.933.215	9	26.842.281	2	21.767.994	4
2004	353.969.248	9	34.999.700	3	31.002.912	6
2005	282.027.563	7	40.773.250	3	35.268.245	7
2006	305.587.652	7	56.821.519	5	45.005.977	9
2007	333.203.914	8	68.051.944	6	42.172.518	8
2008	398.871.908	10	98.630.200	8	43.727.980	8
2009	417.236.770	10	204.623.353	17	65.279.210	12
2010	417.057.860	10	246.442.705	20	85.655.595	16
2011	541.073.968	13	321.364.641	26	78.548.953	15
TOTAL	4.117.013.393	100	1.221.090.281	100	522.776.583	100

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Elaboração da autora

Analisando a demanda potencial, isto é, o volume de recursos pleiteados pelos projetos, vemos que, entre 2001 e 2005, houve uma queda nos recursos pleiteados, o que pode ser explicado pelo fato de, no ano de 2001, terem sido lançados dois editais, o que não ocorreu no restante da década. A partir de 2005, a demanda foi crescente, não sofrendo nenhuma queda significativa. O maior crescimento é observado a partir de 2008, quando passou-se de 10 para 13% de recursos pleiteados, em 2011.

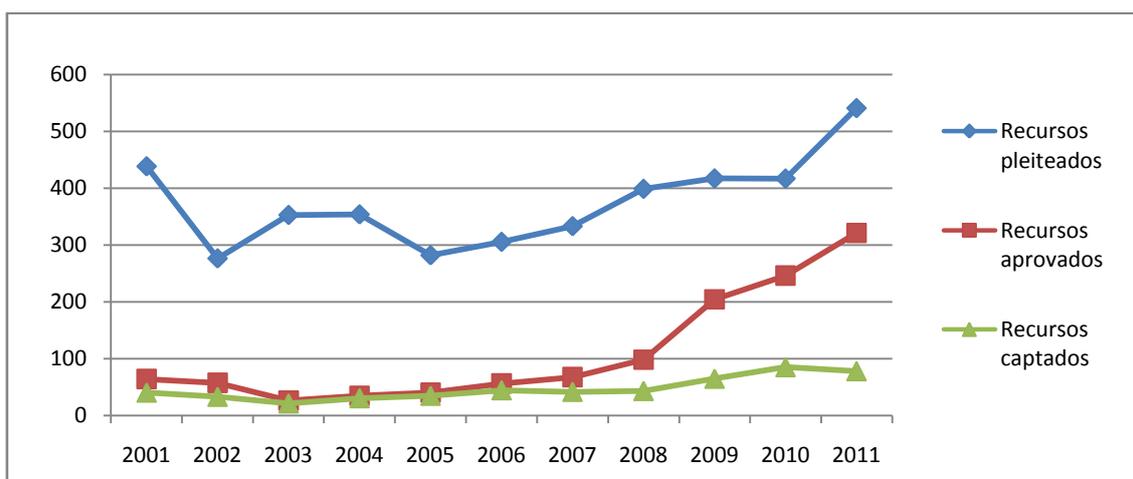
A mesma tendência no volume de recursos pleiteados na última década foi observada no volume de recursos aprovados pelos projetos. Houve um aumento de recursos aprovados a partir de 2005, com uma variação maior a partir de 2008, chegando a alcançar 26% em 2011. Entre 2009 e 2011, foram aprovados 63% dos recursos do período, um percentual muito alto concentrado em apenas três anos.

Contrastando com o crescimento de recursos pleiteados e aprovados, o volume de recursos captados manteve-se regular, com um aumento também a partir de 2008, no entanto, ainda distante dos recursos aprovados e colocados para captação. Observamos que 43% dos recursos do período analisado foram captados entre 2009 e 2011. Assim como ocorreu com os recursos aprovados, houve uma concentração dos recursos

captados em apenas três anos, embora ainda inferior ao percentual de aprovação neste mesmo intervalo.

Apesar de uma maior quantidade de recursos aprovados, a distância entre o valor pleiteado e aprovado ainda é muito expressiva. Esse desequilíbrio na distribuição dos recursos entre 2001 e 2011 pode ser melhor visualizado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados pelos projetos culturais (2001-2011) (em milhões R\$)



Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Observamos uma distância expressiva entre os recursos pleiteados e aprovados ao longo de 2001 e 2011. Esta distância começou a diminuir a partir de 2008 com o aumento dos recursos aprovados em proporção superior ao de pleiteados. Entre 2001 e 2006 a quantidade de recursos aprovados e captados era bastante próxima. No entanto, a partir de 2006 esta distância aumentou significativamente, uma vez que a quantidade de recursos captados apresentou uma pequena variação e a de apresentados, e mais expressivamente, a de aprovados, obteve crescimento constante.

Essas oscilações nos sugerem que as mudanças ocorridas na LEIC em 2005 e 2008, acarretaram uma maior demanda por financiamento neste mecanismo. Entretanto, a demanda realizada não foi capaz de acompanhar a demanda potencial, isto é, o volume de recursos captados pelos projetos é ainda bastante inferior ao volume de recursos solicitados pelos proponentes de projetos culturais, como observamos na Tabela 5.

Tabela 5 – Índice de aprovação e captação dos recursos pleiteados, aprovados e captados a cada ano (2001-2011)

RELAÇÃO - RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS A CADA ANO (2001-2011)			
	Índice de aprovação (%) Aprovados/ Pleiteados	Índice de captação 1 (%) Captados/ Aprovados	Índice de captação 2 (%) Captados/ Pleiteados
2001	14,8	63,1	9,3
2002	20,9	57,9	12,1
2003	7,6	81,1	6,2
2004	9,9	88,6	8,8
2005	14,5	86,5	12,5
2006	18,6	79,2	14,7
2007	20,4	62,0	12,7
2008	24,7	44,3	11,0
2009	49,0	31,9	15,6
2010	59,1	34,8	20,5
2011	59,4	24,4	14,5
TOTAL	29,7	42,8	12,7

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Elaboração da autora

Podemos observar que o índice de aprovação, que mede a porcentagem de recursos pleiteados que foram aprovados, registrou oscilações entre 2001 e 2004, tornando-se crescente a partir de 2005. O maior crescimento pode ser observado entre 2009 e 2011, quando mais da metade dos recursos pleiteados pelos projetos foram aprovados. Os anos de 2010 e 2011 se destacam, com aproximadamente 60% de recursos aprovados, os maiores índices do período. No entanto, ao analisarmos o total de recursos pleiteados durante todo o período, vemos que apenas 30%, aproximadamente, foram aprovados.

Já o índice de captação 1, que mede a porcentagem dos recursos aprovados que foram captados, demonstra uma dinâmica diferente do índice de aprovação ao longo do período. O índice de captação de recursos foi significativamente alto entre 2001 e 2007. Intervalo em que o índice de aprovação foi baixo. Vemos que até 2007, em cada ano, mais da metade dos recursos aprovados foram captados pelos projetos culturais. Este cenário muda a partir de 2008, quando há uma diminuição grande na captação de recursos, atingindo seu menor índice em 2011, com 24% de captação. Ao avaliarmos

todo o período, vemos que, aproximadamente, 43% dos recursos aprovados, foram captados.

A relação entre os índices de aprovação e captação 1 é interessante de ser analisada. Nos intervalos em que o índice de aprovação apresentava crescimento, o índice de captação apresentava redução. Em particular, nos últimos três anos, quando um maior percentual de recursos foi aprovado, a captação, em termos proporcionais, reduziu consideravelmente. Isto porque não houve uma grande variação na fase de captação, como demonstrado anteriormente. Assim, quando um maior percentual de recursos é aprovado, estes não encontram fontes de financiamento suficientes, ocasionando uma redução nos índices de captação. Este quadro nos mostra que as alterações na LEIC em 2005 e 2008 tiveram forte impacto na política pública cultural do estado. A maior aprovação de recursos não correspondeu a um maior percentual de recursos captados, dado que houve ampliação da aprovação, mas não houve ampliação das fontes de financiamento.

O índice de captação 2, que mensura a porcentagem dos recursos pleiteados que foram captados, deixa mais explícita a incapacidade da LEIC de promover o pleno acesso dos segmentos culturais aos seus recursos. Apenas 13% dos recursos pleiteados foram captados no período analisado. As oscilações do índice de captação 2, no decorrer do período, foram maiores quando comparadas às variações dos outros índices, entretanto, o percentual de recursos pleiteados que foram captados não ultrapassou 20%. Ou seja, a demanda para a realização de projetos culturais é alta, e o potencial de atendimento destas é restrito. Essa discrepância entre a busca por fomento e a capacidade de atendê-lo também fica evidente quando analisamos estes mesmos índices relacionados aos projetos culturais, como será observado na próxima seção. Neste momento, prosseguimos nossa análise com a distribuição dos recursos entre as regiões de planejamento.

4.2 VOLUME DE RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS SEGUNDO REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)

Nossa análise da distribuição territorial dos recursos da LEIC levou em conta as dez macrorregiões de planejamento do estado, com suas respectivas populações:

Tabela 6 – As regiões de planejamento de Minas Gerais e sua população

REGIÕES DE PLANEJAMENTO E POPULAÇÃO		
	Habitantes	%
Alto Paranaíba	655.353	3,3
Central	6.971.049	35,6
Centro-Oeste	1.120.202	5,7
Jequitinhonha/Mucuri	1.002.119	5,1
Noroeste de Minas	366.418	1,9
Norte de Minas	1.610.413	8,2
Rio Doce	1.620.993	8,3
Sul de Minas	2.588.280	13,2
Triângulo	1.489.129	7,6
Zona da Mata	2.173.374	11,1
TOTAL	19.597.330	100

Fonte: Governo de Minas Gerais⁶⁴
Elaboração da autora

Tabela 7 – Volume total de recursos pleiteados, aprovados e captados por região de planejamento (2001-2011)

RECURSOS PLEITEADOS, APROVADOS E CAPTADOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO (R\$) (2001-2011)						
	Recursos pleiteados	%	Recursos aprovados	%	Recursos captados	%
Alto Paranaíba	19.598.012	0,5	4.250.458	0,3	569.878	0,1
Central	3.058.893.223	74,3	907.981.098	74,4	394.588.112	75,8
Centro-Oeste	115.195.013	2,8	34.917.043	2,9	15.061.905	2,9
Jequitinhonha/Mucuri	22.188.486	0,5	6.671.336	0,5	898.125	0,2
Noroeste de Minas	5.894.811	0,1	1.006.600	0,1	62.500	0,0
Norte de Minas	78.132.936	1,9	17.712.549	1,5	2.328.654	0,4
Rio Doce	245.982.060	6,0	78.229.318	6,4	33.627.451	6,5
Sul de Minas	146.647.247	3,6	49.335.490	4,0	15.779.780	3,0
Triângulo	194.489.295	4,7	54.338.439	4,5	18.683.216	3,6
Zona da Mata	229.621.232	5,6	65.898.937	5,4	38.771.570	7,5
TOTAL	4.116.642.315	100	1.220.341.268	100	520.371.191	100

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais⁶⁵
Elaboração da autora

⁶⁴ Disponível em <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/9940-dados-gerais-minas/5681-dados-gerais/5146/5044> Acesso em junho de 2014.

⁶⁵ Em nosso tratamento dos dados houve uma diferença entre o total de recursos pleiteados, aprovados e incentivados, entre 2001 e 2011, e estes mesmos recursos distribuídos entre as regiões no mesmo período. Entretanto, esta diferença é inexpressiva em nossa análise, já que elas representam 0,009% dos recursos pleiteados; 0,004% dos recursos aprovados e 0,4% dos recursos captados. Percentuais de diferença aceitáveis.

Ao analisarmos a distribuição dos recursos segundo as regiões de planejamento, vemos que há um equilíbrio, no interior de cada região, entre os recursos pleiteados, aprovados e captados no período. Essa constância entre os valores de cada região, mostra um desequilíbrio estrutural entre elas em todas as fases do financiamento de projetos culturais. Há uma alta concentração de recursos na Região Central, que contou com, aproximadamente, 75% dos recursos pleiteados, aprovados e captados no período. As Regiões Zona da Mata e Rio Doce estão na sequência da Região Central, porém, ainda a uma grande distância, com percentuais de demanda, aprovação e captação de recursos em torno de 6%. As demais regiões não ultrapassaram a marca de 5% nas três fases.

A seguir, analisaremos a distribuição dos recursos nas três fases de análise, levando em consideração o período entre 2001 e 2011. De início, a Tabela 8 nos informa sobre a distribuição dos recursos pleiteados, a cada ano, pelas regiões de planejamento.

Tabela 8 – Recursos pleiteados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

	RECURSOS PLEITEADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	0,5	0,7	0,6	0,4	0,1	0,5	0,3	0,5	0,4	1,0	0,3	0,5
Central	79,1	74,5	77,8	76,4	74,9	75,0	69,8	72,3	71,5	70,5	75,2	74,3
Centro-Oeste	1,7	2,2	3,1	2,2	2,8	3,0	2,4	2,6	3,3	2,4	4,4	2,8
Jequitinhonha/Mucuri	0,2	0,5	0,1	0,3	0,7	1,0	1,3	0,7	0,7	0,5	0,4	0,5
Noroeste de Minas	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1
Norte de Minas	0,8	1,5	1,0	0,7	2,1	1,9	6,8	1,9	2,1	1,5	1,4	1,9
Rio Doce	4,2	6,1	5,6	5,5	5,6	5,5	5,6	6,7	7,1	7,7	5,8	6,0
Sul de Minas	2,1	3,0	2,9	2,2	3,3	2,6	3,1	5,2	4,1	5,6	4,2	3,6
Triângulo	5,8	4,0	3,2	5,6	4,4	4,9	4,3	5,1	5,6	5,3	3,6	4,7
Zona da Mata	5,6	7,4	5,6	6,2	6,0	5,7	6,1	5,0	5,0	5,4	4,6	5,6
TOTAL (Absoluto)	438.607.173	276.184.367	352.933.211	353.669.243	282.027.558	305.925.046	333.203.909	398.871.902	417.088.095	417.057.854	541.073.965	4.116.642,0

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Acerca dos recursos pleiteados, é importante ressaltar, novamente, a grande concentração dos recursos na Região Central, que registra em torno de 70% dos recursos do período. Tal como observado anteriormente, as Regiões Zona da Mata, Rio Doce e Triângulo Mineiro registram os maiores percentuais de demanda por recursos, em torno de 4 e 6%. Na sequência, as Regiões Sul de Minas e Norte, aparecem com percentuais em torno de 2 e 3%. Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste, novamente, figuram como as regiões com menor participação na demanda por recursos.

Nesta fase de análise, destacamos que há pouca variação dos percentuais de demanda, no interior das regiões. As variações que ocorreram no período, como mostramos no Gráfico 5, foram impulsionadas principalmente pela Região Central. O aumento da demanda entre 2002 e 2004 foi o intervalo em que a Região Central apresentou os maiores índices. Já entre 2005 e 2010, intervalo em que as diretrizes de interiorização foram estabelecidas, houve um melhor equilíbrio entre as regiões, com um pequeno aumento da demanda das Regiões Rio Doce e Sul de Minas, e grande salto do Norte de Minas, em 2007.

Tabela 9 – Recursos aprovados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

	RECURSOS APROVADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	0,1	0,4	1,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,6	0,3	0,3
Central	84,3	77,7	82,3	81,0	76,0	74,7	73,4	75,5	73,0	72,0	72,9	74,4
Centro-Oeste	1,5	2,0	2,2	2,1	2,7	2,3	2,9	1,6	3,2	2,1	4,2	2,9
Jequitinhonha/Mucuri	0,1	0,2	0,1	0,3	1,8	1,1	1,5	0,5	0,4	0,6	0,4	0,5
Noroeste de Minas	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Norte de Minas	1,0	1,5	0,5	0,4	1,7	1,1	1,0	1,2	2,0	1,5	1,6	1,5
Rio Doce	3,3	6,6	5,6	5,5	3,9	6,0	6,4	6,6	6,3	7,4	6,8	6,4
Sul de Minas	0,7	2,7	1,6	1,7	3,1	3,2	3,4	3,6	4,2	5,7	4,7	4,0
Triângulo	3,2	2,7	1,2	2,2	4,2	4,6	4,6	5,9	5,6	5,1	3,9	4,5
Zona da Mata	5,8	6,2	5,2	6,2	6,3	6,6	6,7	5,1	5,2	4,9	5,1	5,4
TOTAL	64.30	57.70	26.82	34.99	40.77	56.62	68.05	98.63	204.62	246.44	321.36	1.220.3
(Absoluto)	4.024	4.658	2.281	9.699	3.250	1.519	1.944	0.200	3.352	2.703	7.638	41.268

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Elaboração da autora

A análise dos recursos aprovados por região de planejamento mostra um cenário próximo ao da demanda por recursos. Novamente, há predominância da Região Central na aprovação de recursos. Esta região apresenta maior variação, registrando percentuais em torno de 77 e 84%. As demais regiões registram percentuais bem menores, como observado também na fase anterior.

Destacamos que a partir de 2006, as regiões do interior obtiveram um pequeno aumento da aprovação de recursos, de forma mais visível as Regiões Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo, as duas primeiras, também demandaram mais recursos. Isto mostra que as alterações na LEIC, a partir de 2005, no intuito de democratizar o acesso aos seus recursos obtiveram influência na fase de aprovação de recursos.

Ressaltamos que apesar de ter registrado um alto percentual de demanda por financiamento, em 2007, com 7%, a Região Norte aprovou somente 1% dos recursos pleiteados, em 2007. A Região Alto Paranaíba não apresentou um padrão claro de aprovação de recursos, com percentuais que não chegaram a atingir 1% de aprovação. Junto com as Regiões Noroeste e Jequitinhonha/Mucuri, estas três regiões possuem a menor participação na aprovação de recursos, devido à pequena demanda por recursos na LEIC, não atingindo 1% dos recursos aprovados.

Tabela 10 – Recursos captados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

	Recursos captados (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	0,3	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Central	78,2	73,9	82,7	79,5	79,0	71,3	69,2	72,3	75,7	77,2	77,4	75,8
Centro-Oeste	2,4	1,5	0,2	1,9	2,6	3,1	2,9	3,3	4,6	2,2	4,0	2,9
Jequitinhonha/Mucuri	0,0	0,1	0,0	0,0	0,8	1,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Noroeste de Minas	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Norte de Minas	0,5	0,7	0,0	0,2	0,7	0,4	0,9	0,2	0,7	0,5	0,2	0,4
Rio Doce	6,0	9,8	8,2	7,4	4,9	9,4	11,0	8,1	3,3	5,6	3,6	6,5
Sul de Minas	0,8	2,4	1,2	1,6	1,8	2,8	3,5	3,3	3,7	4,0	4,3	3,0
Triângulo	3,5	1,8	1,4	2,5	4,1	4,2	4,3	2,8	4,8	3,3	4,2	3,6
Zona da Mata	8,4	9,5	6,2	6,7	6,0	7,8	7,9	10,1	7,1	7,1	6,2	7,5
TOTAL	40.71	33.17	21.18	30.76	35.26	44.94	41.98	43.71	65.27	85.11	78.22	520.371
(Absoluto)	7.449	0.997	6.993	5.411	8.244	8.976	0.016	1.729	9.208	6.968	5.200	.191,0

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Elaboração da autora

Nesta fase de análise, é importante destacar a alta captação de recursos realizada pela Região Central, em particular, nos três últimos anos do período. Até 2008, seus percentuais de aprovação permaneciam acima dos de captação. A partir de 2009, este panorama se inverte. No panorama global de captação observado no Gráfico 5, os maiores percentuais de captação são encontrados no intervalo 2009-2011. Neste mesmo intervalo a captação da Região Central aumenta, superando a aprovação, variando de 72 para 77%. Esta constatação nos sugere que a Região Central pode ter impulsionado o percentual global e concentrado mais recursos captados, já que ao analisarmos esses percentuais nas demais regiões, vemos que eles não apresentam alta variação.

Na Região Rio Doce, por exemplo, em que os percentuais de demanda e aprovação de recursos figuram entre os maiores das regiões do interior, a partir de 2008, há queda significativa na captação. A Região Zona da Mata também apresentou altos percentuais de captação ao longo do período, superando majoritariamente os de aprovação, o que pode ter contribuído para o crescimento do percentual global. As maiores diferenças entre aprovação e captação podem ser observadas nas Regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Alto Paranaíba, que registraram, no geral, percentuais de captação abaixo dos aprovados.

A análise do quadro geral da distribuição dos recursos nos sugere que, apesar do crescimento da aprovação de recursos das regiões do interior, a captação de recursos ainda se concentra na Região Central, mesmo após as alterações realizadas em 2005 e 2008, com o intuito de promover uma distribuição mais equânime entre as regiões. Embora a Região Central possua a maior população, seus índices de acesso aos recursos ainda são muito elevados e desproporcionais em relação ao seu perfil populacional.

O aumento da aprovação de recursos favoreceu o aumento da captação principalmente para as regiões Centro-Oeste, Sul de Minas e Triângulo. No entanto, este aumento foi pequeno quando comparado com outras regiões do interior como Zona da Mata e Rio Doce, que ainda permanecem à frente na captação, mesmo com oscilações na fase de aprovação de recursos, caso principalmente da Zona da Mata.

Destacamos também a diferença entre os recursos aprovados e captados pelas Regiões Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas, que possuem menor participação no conjunto das três fases de análise. A aprovação não se converteu em financiamento das atividades culturais no período analisado, quando comparada a outras

regiões. Neste sentido, a captação de recursos relaciona-se a questões mais amplas do financiamento da política cultural, que não se restringem apenas na ampliação dos recursos aprovados.

A análise dos recursos movimentados pela LEIC, não pode ser dissociada da análise dos projetos culturais. Dessa forma, nosso trabalho procurou abarcar também a dinâmica dos projetos ao longo do período. Adiante, apresentamos nossos resultados da análise do quadro geral de projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados entre 2001 e 2011.

4.3 TOTAL DE PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS (2001-2011)

A quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados no período de 2001 a 2011, reproduz, em parte, a distribuição dos recursos no mesmo período observado. Na última década foram apresentados 21.771 projetos, aprovados 10.146 e incentivados 4.372.

Tabela 11 – Projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)

PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS A CADA ANO (2001-2011)						
	Projetos apresentados	%	Projetos aprovados	%	Projetos incentivados	%
2001	2751	12,6	1259	12,4	627	14,3
2002	1892	8,7	1218	12,0	562	12,8
2003	2344	10,8	513	5,1	336	7,7
2004	2273	10,4	557	5,5	384	8,8
2005	1813	8,3	493	4,9	341	7,8
2006	1838	8,4	603	5,9	358	8,2
2007	1804	8,3	640	6,3	313	7,1
2008	1757	8,1	674	6,6	263	6,0
2009	1782	8,2	1267	12,5	392	8,9
2010	1569	7,2	1250	12,3	409	9,3
2011	1948	8,9	1672	16,5	387	8,8
TOTAL	21771	100	10146	100	4372	100

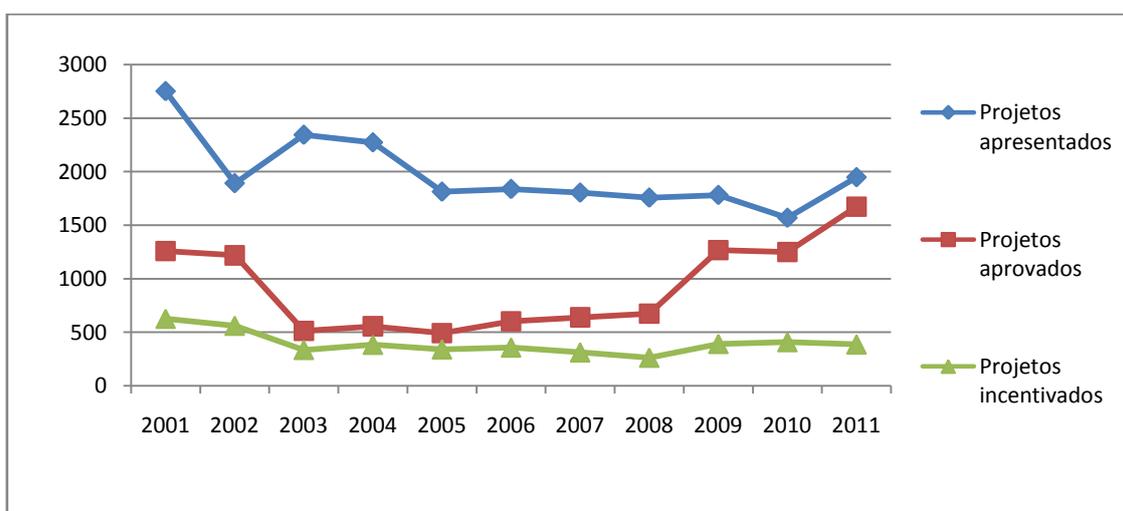
Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Ao analisarmos a relação entre projetos apresentados, aprovados e incentivados, conforme apresentado na Tabela 11, podemos perceber que entre os anos de 2001 e 2004 foram apresentados, aproximadamente, 40% dos projetos da década. Convém lembrar que no ano de 2001 foram lançados dois editais, o que impacta no número de projetos apresentados. A partir de 2005, houve uma melhor distribuição dos projetos apresentados a cada ano, com uma pequena queda em 2010, seguido de um aumento em 2011.

A distribuição dos projetos aprovados, de acordo com o ano, é contrária à observada na distribuição dos projetos apresentados. Entre os anos de 2002 e 2004, quando há um crescimento no número de projetos apresentados, há uma queda no número de projetos aprovados. A partir de 2005, há um contínuo crescimento de projetos aprovados, enquanto há pouca variação nos projetos apresentados. O maior crescimento no número de projetos aprovados ocorreu a partir de 2008, quando aproximadamente 40% dos projetos da década estudada foram aprovados entre os anos de 2009 e 2011.

O Gráfico 4 nos permite visualizar melhor esta relação nas três fases de análise dos projetos.

Gráfico 4 – Projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)



Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Enquanto ocorreu um crescimento na quantidade de projetos aprovados, a quantidade de projetos incentivados permaneceu constante desde 2003, com um pequeno crescimento a partir de 2008 e uma pequena queda a partir de 2010. Novamente, assim como observamos na relação entre recursos aprovados e incentivados, abriu-se uma lacuna entre a quantidade de projetos aprovados e incentivados a partir de 2008. Esta variação de projetos e recursos aprovados está em consonância com a atual diretriz da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, segundo a qual não cabe a Comissão Técnica de Análise de Projetos (CTAP) fazer uma avaliação de mérito cultural e artístico dos projetos, mas avaliar a exequibilidade financeira e a documentação exigida do projeto. Dessa forma, um maior número de projetos tem sido aprovado.

Entretanto, a maior aprovação de projetos não assegura sua execução. É necessário buscar uma segunda aprovação entre os patrocinadores. Esta segunda aprovação, que garante o incentivo do projeto, não possui critérios públicos orientados pela Secretaria de Cultura ou outras instâncias de gestão cultural. O cenário observado é de uma grande quantidade de projetos colocados em disputa por patrocínio, sem nenhum tipo de intervenção por parte do órgão público que gere os recursos, também públicos, do setor cultural. A secretaria estadual restringe sua atuação apenas no que tange à análise técnica dos projetos realizada pela CTAP, que tem optado pela aprovação em massa dos projetos, seja por uma diretiva da secretaria ou da própria comissão. Há uma desoneração política por parte da secretaria no fomento à atividade cultural por meio da LEIC, que se constitui atualmente no principal mecanismo de financiamento à cultura do estado. As conseqüências dessa atuação restrita do Estado podem ser observadas no baixo financiamento de projetos culturais quando levamos em consideração o universo dos projetos que demandam recursos.

Um aspecto que também destacamos é a relação entre recursos e projetos. As Tabelas 4 e 11 nos forneceram um panorama dos recursos e projetos, respectivamente. Notamos que no intervalo 2008-2011, quando há um aumento de recursos pleiteados, aprovados e captados, não há um aumento correspondente de projetos apresentados e incentivados. Essa correspondência é encontrada apenas na fase de aprovação. Este cenário nos sugere que a mesma quantidade de projetos pleiteou mais recursos, bem como, captou mais recursos. Ao avaliarmos a captação de recursos segundo as regiões de planejamento, na Tabela 10, notamos que, no mesmo intervalo, a Região Central, comparativamente, obteve maior crescimento na captação de recursos. Portanto, foi a

região mais beneficiada com o aumento da captação, continuando a concentrar, de forma desigual, os recursos da LEIC.

A Tabela 12 nos permite dimensionar, a cada ano, a quantidade de projetos que buscam financiamento e são contemplados na aprovação e captação.

Tabela 12 – Índice de aprovação e captação dos projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados a cada ano (2001-2011)

RELAÇÃO - PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS A CADA ANO (2001-2011)			
	Índice de aprovação (%) Aprovados/ Apresentados	Índice de captação 1 (%) Incentivados/ Aprovados	Índice de captação 2 (%) Incentivados/ Apresentados
2001	45,8	49,8	22,8
2002	64,4	46,1	29,7
2003	21,9	65,5	14,3
2004	24,5	68,9	16,9
2005	27,2	69,2	18,8
2006	32,8	59,4	19,5
2007	35,5	48,9	17,4
2008	38,4	39,0	15,0
2009	71,1	30,9	22,0
2010	79,7	32,7	26,1
2011	85,8	23,1	19,9
TOTAL	46,6	43,1	20,1

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

O índice de aprovação, que mede a porcentagem dos projetos apresentados que foram aprovados, aumentou entre 2001 e 2011. Destacamos que o índice não apresentou grandes variações até 2008, quando há um grande salto, saindo de 38% e chegando ao ápice em 2011, com quase 86% de projetos aprovados. Novamente, esta variação pode ser explicada pelo aumento na quantidade de projetos aprovados nos últimos anos, como já salientamos.

O índice de captação 1, que mede a porcentagem dos projetos aprovados que receberam incentivo, sofreu grande variação. A variação mais significativa se deu a partir de 2007, quando diminuiu o índice de projetos incentivados. Isto mostra que a opção da secretaria por uma maior aprovação de projetos não impactou expressivamente no crescimento do incentivo, uma vez que o aumento da aprovação não foi

acompanhado de correspondente incentivo. Dessa forma, à medida que cresceu o índice de aprovação diminuiu o índice de captação.

O índice de captação 2, destinado a medir a porcentagem dos projetos apresentados que foram incentivados, acompanha, em parte, a variação do índice de captação 1. A diferença observada diz respeito ao aumento do incentivo de projetos entre 2009 e 2010, que se manifestou no aumento do índice. Entretanto, em 2011, ano em que houve maior aprovação de projetos do período, e queda no incentivo, o índice também sofreu queda.

O panorama geral da distribuição dos projetos a cada ano e da relação entre os projetos apresentados, aprovados e incentivados, no período analisado, nos mostra uma expressiva dificuldade de acesso dos segmentos artístico-culturais do estado ao financiamento de suas atividades culturais através da LEIC. Somente 46% dos projetos apresentados foram aprovados, e destes apenas 43% conseguiram incentivo. Ao levarmos em consideração o universo total de projetos que solicitaram financiamento, a LEIC atendeu apenas 20% da demanda solicitada. Isto é, 80% dos projetos não foram contemplados com os recursos públicos da lei.

Interessa-nos avaliar também a igualdade de acesso da população, através dos projetos culturais, segundo as regiões de planejamento, com o intuito de continuar a averiguar nossa Hipótese 1.

4.4 PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS SEGUNDO REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)

A distribuição dos projetos apresentados, aprovados e incentivados segundo as regiões de planejamento é expressivamente desigual. A Região Central concentrou mais de 70% dos projetos apresentados, aprovados e incentivados entre 2001 e 2011, embora possua em torno de 35% da população do estado, tornando, ainda, o percentual bastante elevado.

As Regiões do Rio Doce e Zona da Mata, respondem, juntas, por 20% da população do estado e seus índices de apresentação, aprovação e incentivo de projetos, ficaram em torno de 6 e 9%. As Região do Triângulo Mineiro e do Centro-Oeste aparecem em seguida com percentuais entre 3 e 5%, respectivamente, nas três fases, mas contam com 13% da população do estado. A Tabela 13 permite a visualização deste panorama.

Tabela 13 – Projetos apresentados, aprovados e incentivados por região de planejamento (2001-2011)

PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)						
	Projetos apresentados	%	Projetos aprovados	%	Projetos incentivados	%
Alto Paranaíba	103	0,5	39	0,4	11	0,3
Central	15960	73,3	7435	73,3	3088	70,6
Centro-Oeste	633	2,9	288	2,8	150	3,4
Jequitinhonha/Mucuri	145	0,7	67	0,7	10	0,2
Noroeste de Minas	22	0,1	6	0,1	1	0,0
Norte de Minas	346	1,6	142	1,4	55	1,3
Rio Doce	1308	6,0	689	6,8	398	9,1
Sul de Minas	901	4,1	419	4,1	165	3,8
Triângulo	1010	4,6	448	4,4	159	3,6
Zona da Mata	1343	6,2	613	6,0	335	7,7
TOTAL	21771	100	10146	100	4372	100

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Podemos observar que há um equilíbrio na relação entre os projetos nas fases de apresentação, aprovação e incentivo, em cada região, com percentuais bastante próximos em cada uma das três fases. Todavia, este equilíbrio representa uma participação mínima dos segmentos artístico-culturais das regiões do Noroeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Alto Paranaíba e Norte de Minas, na produção cultural do estado realizada por meio da LEIC. As quatro regiões somadas alcançam 3% dos projetos apresentados e aprovados, e 2% dos projetos incentivados, embora possuam, juntas, aproximadamente, 20% da população do estado. Há uma nítida assimetria entre as regiões na participação através dos projetos ao financiamento via LEIC.

A Tabela 14 nos fornece o panorama da apresentação de projetos, a cada ano, segundo as regiões de planejamento.

Tabela 14 – Projetos apresentados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

	PROJETOS APRESENTADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2	0,7	0,4	0,5	0,6	1,0	0,3	0,5
Central	76,3	73,0	76,2	77,5	72,6	73,3	72,3	71,1	69,4	69,4	71,3	73,3
Centro-Oeste	2,1	2,4	3,6	2,3	2,9	2,9	2,3	3,2	3,4	2,5	4,5	2,9
Jequitinhonha/ Mucuri	0,4	0,6	0,2	0,3	0,7	1,3	1,5	0,8	0,8	0,5	0,6	0,7
Noroeste de Minas	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Norte de Minas	1,3	1,3	1,1	1,1	2,4	1,8	1,9	1,6	2,4	1,5	1,5	1,6
Rio Doce	5,3	6,6	5,4	5,1	5,6	4,8	5,8	6,8	7,7	8,1	6,0	6,0
Sul de Minas	2,1	4,1	3,6	2,9	4,4	3,9	4,2	5,3	4,9	6,1	5,9	4,1
Triângulo	5,5	3,9	3,0	4,4	4,4	5,2	5,0	5,1	5,5	5,2	4,2	4,6
Zona da Mata	6,4	7,7	6,4	6,0	6,7	6,0	6,4	5,5	5,2	5,5	5,6	6,2
TOTAL (Absoluto)	2751	1892	2344	2273	1813	1838	1804	1757	1782	1569	1948	21771

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

De imediato, notamos a predominância da Região Central na apresentação de projetos. Podemos observar que a apresentação de projetos por cada região no decorrer do período analisado não possui grandes variações. Destacamos que, apesar da pouca variação entre as regiões, entre 2002 e 2004, há um crescimento geral dos projetos apresentados, e entre 2004 e 2005 uma queda significativa. Observamos que este aumento e posterior diminuição é impactado pelas variações da Região Central, que entre 2002 e 2004 variou de 73 para 77%, e entre 2004 e 2005, de 77 para 72%.

No intervalo 2002-2005 as oscilações observadas no interior das demais regiões foram pequenas. No entanto, a partir de 2005, o percentual de apresentação se manteve constante em todas as regiões, voltando a oscilar a partir de 2007, quando houve um pequeno crescimento na apresentação dos projetos das demais regiões. A Região do Rio Doce alcançou os maiores percentuais, quando comparada com as demais regiões, excetuando-se a Central.

Esta tímida diminuição na apresentação de projetos da Região Central e no pequeno crescimento das demais regiões pode estar relacionada com a alteração do edital de 2008, que, como já salientamos, procurou contemplar um número maior de proponentes domiciliados no interior do estado. Novamente, não há indícios de uma

política efetiva de indução de submissão de projetos por parte da gestão estadual, uma vez que não há um crescimento significativo em nenhuma região.

As mudanças na fase de aprovação dos projetos podem ser observadas na Tabela 15.

Tabela 15 – Projetos aprovados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

	PROJETOS APROVADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Alto Paranaíba	0,1	0,4	0,6	0,4	0,4	0,8	0,3	0,1	0,4	0,6	0,3	0,4
Central	80,3	72,7	78,2	78,3	72,8	71,8	69,4	72,8	71,3	71,1	70,7	73,3
Centro-Oeste	1,9	2,6	3,1	2,5	3,7	2,3	3,0	2,7	3,2	2,1	3,9	2,8
Jequitinhonha/Mucuri	0,2	0,4	0,2	0,9	1,8	1,2	1,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,7
Noroeste de Minas	0	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0,2	0,2	0,1
Norte de Minas	1,1	1,2	1,0	0,9	1,6	1,2	1,7	1,2	1,8	1,4	1,7	1,4
Rio Doce	4,8	8,0	6,4	5,7	4,9	6,6	7,7	7,1	7,3	8,2	6,6	6,8
Sul de Minas	1,1	3,7	1,9	2,9	3,7	3,8	3,9	4,2	4,9	6	6,2	4,1
Triângulo	4,0	3,8	2,1	2,3	4,9	5,6	5,8	5,5	5,3	4,6	4,2	4,4
Zona da Mata	6,5	7,2	6,4	5,9	6,3	6,6	6,7	5,6	5,2	5,2	5,6	6,0
TOTAL (Absoluto)	1259	1218	513	557	493	603	640	674	1267	1250	1672	10146

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Na análise da fase de aprovação de projetos é importante destacar novamente a predominância da Região Central, consequência esperada de uma maior apresentação de projetos. Destacamos também uma maior variação no interior das regiões a partir de 2005, com um aumento da aprovação de projetos. As Regiões Rio Doce e Sul de Minas obtiveram os maiores percentuais de aumento, a partir de 2005, o que pode estar associado às alterações do edital de 2005, conforme vimos no capítulo 3.

Entretanto, este aumento não foi observado significativamente em todas as regiões. A Região Central apresentou uma diminuição constante a partir de 2008. Esta variação negativa pode ser explicada pela alteração do edital de 2008, já que um maior montante de recursos foi aprovado para o interior do estado, o percentual de projetos desta região caiu. As demais regiões registraram pequenas oscilações, a partir de 2005,

embora, em sua maioria, seus percentuais de aprovação tenham crescido em comparação ao período anterior a 2005.

Novamente, as Regiões Norte, Noroeste, Jequitinhonha/Mucuri e Alto Paranaíba possuem baixa participação no total de projetos aprovados, já que também apresentaram poucos projetos. Estas regiões aprovaram, juntas, em torno de 3% apenas dos projetos do período.

Vemos que as variações positivas, em termos relativos, encontradas em todas as regiões, principalmente a partir de 2005, são parte de um crescimento global na aprovação de projetos enquanto uma diretriz da secretaria estadual. Porém este aumento na aprovação não foi acompanhado de um correspondente aumento na apresentação, o que nos sugere que não houve, por parte do órgão gestor, uma política efetiva de fomento da produção cultural na fase de apresentação de projetos, a primeira fase necessária para o financiamento de projetos.

A dinâmica da aprovação de projetos é próxima à dinâmica da aprovação de recursos. As regiões com maior aprovação de projetos apresentaram também crescimento na aprovação de recursos, principalmente a partir de 2005. Veremos a seguir, os resultados desta dinâmica de aprovação ao analisarmos o incentivo recebido pelos projetos.

Tabela 16 – Projetos incentivados a cada ano por região de planejamento (2001-2011)

PROJETOS INCENTIVADOS (%)												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL (%)
Alto Paranaíba	0,2	0,5	0,6	0	0	0,3	0,3	0	0	0,5	0,3	0,3
Central	74,2	69,0	76,5	77,1	74,5	68,2	63,9	66,9	68,4	67,0	68,7	70,6
Centro-Oeste	2,6	2,5	3,3	2,1	3,5	2,8	2,9	4,2	5,1	2,9	7,0	3,4
Jequitinhonha/Mucuri	0	0,2	0	0	0,9	1,1	0,3	0	0	0,2	0	0,2
Noroeste de Minas	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Norte de Minas	0,5	0,5	0	0,5	1,5	0,8	2,2	0,4	5,6	1,7	0,5	1,3
Rio Doce	8,5	11,6	8,9	7,8	6,2	10,3	12,8	11,8	5,6	10,3	7,0	9,1
Sul de Minas	1,4	2,5	1,2	2,6	2,6	3,9	4,8	3,8	6,4	7,3	6,5	3,8
Triângulo	3,5	3,2	2,1	3,1	5,0	5,0	5,1	3,8	3,3	3,2	3,4	3,6
Zona da Mata	9,3	10,0	7,4	6,5	5,9	7,5	7,7	9,1	5,6	6,8	6,7	7,7
TOTAL (Absoluto)	627	562	336	384	341	358	313	263	392	409	387	4372

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Neste momento da análise, destacamos que a fase do incentivo foi a que se manteve mais constante ao longo do período. Em nosso trabalho é importante ressaltar que, a partir de 2005, houve crescimento dos projetos incentivados, embora ainda muito inferior ao de projetos aprovados. Este crescimento propiciou que algumas regiões do interior tivessem mais projetos incentivados, o que mostra que a diretriz da interiorização cultural teve influência, embora pequena, sobre o incentivo. As Regiões Rio Doce e Sul de Minas apresentaram aumento significativo, considerando-se seu histórico de incentivo.

Notamos que quando comparadas a dinâmica do incentivo de projetos e da captação de recursos, na seção anterior, as regiões do interior demonstram convergência entre o incentivo de projetos e a quantidade de recursos captados. As maiores exceções são as Regiões Rio Doce, que apresentou uma queda na captação de recursos a partir de 2009, e a Região Norte, que apresentou percentuais maiores de projetos incentivados e menores de recursos captados. A Região Central se destaca pelos altos percentuais de captação, a partir de 2008, embora seus percentuais de projetos incentivados tenham diminuído neste mesmo intervalo. O que nos sugere que menos projetos captaram quantidades maiores de recursos

Este quadro nos mostra que embora tenha ocorrido um maior incentivo e aprovação de projetos do interior do estado, principalmente a partir de 2005, estas mudanças não foram efetivas para alterar o cenário de grande desigualdade de acesso à este mecanismo de financiamento. A Região Central concentra expressivamente os projetos apresentados, aprovados e incentivados. As regiões mais beneficiadas com as alterações ocorridas em 2005 e 2008, que proporcionaram um crescimento da aprovação, foram as Regiões Rio Doce, Sul e Zona da Mata. Com exceção da Região Sul, as outras duas já apresentavam percentuais de apresentação, aprovação e incentivo de projetos superiores às demais regiões do interior. As outras regiões do interior registraram um aumento pequeno no incentivo, caso do Triângulo Mineiro, ou inconstante, caso do Norte e Centro-Oeste, ou praticamente inexistente, caso do Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste.

Estas observações nos mostram que a apresentação, aprovação e incentivo ainda se concentram nas regiões mais industrializadas e com maior população, o que justifica a maior demanda e financiamento de projetos das regiões. Entretanto, quando nos orientamos por um viés igualitário nas políticas públicas de cultura, é necessário que haja um equilíbrio no fomento às práticas culturais dos diferentes sujeitos e grupos

culturais das regiões. O que observamos é uma concorrência desequilibrada por recursos entre os artistas e produtores do estado, ocasionando um baixo fomento à produção cultural daquelas regiões menos industrializadas e, por vezes, com maior desigualdade social.

A Tabela 17, a seguir, apresenta os índices de aprovação e incentivo de cada região no período entre 2001 e 2011, o que nos permite uma comparação mais precisa do comportamento das regiões nas três fases de análise dos projetos.

Tabela 17 – Índice de aprovação e captação dos projetos culturais apresentados, aprovados e incentivados por região de planejamento (2001-2011)

RELAÇÃO - PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS POR REGIÃO DE PLANEJAMENTO (2001-2011)			
	Índice de aprovação (%) Aprovados/ Apresentados	Índice de captação 1 (%) Incentivados/ Aprovados	Índice de captação 2 (%) Incentivados/ Apresentados
Alto Paranaíba	37,9	28,2	10,7
Central	46,6	41,5	19,3
Centro-Oeste	45,5	52,1	23,7
Jequitinhonha/Mucuri	46,2	14,9	6,9
Noroeste de Minas	27,3	16,7	4,5
Norte de Minas	41,0	38,7	15,9
Rio Doce	52,7	57,8	30,4
Sul de Minas	46,5	39,4	18,3
Triângulo	44,4	35,5	15,7
Zona da Mata	45,6	54,6	24,9
TOTAL	46,6	43,1	20,1

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Primeiramente, é importante ressaltar que embora a Região Jequitinhonha/Mucuri tenha registrado um alto índice de aprovação, esta região obteve uma participação mínima nas três fases de análise dos projetos, como observamos no decorrer deste capítulo. Portanto, o alto índice de aprovação não significa que a região tenha tido muitos projetos aprovados no total, mas que os poucos apresentados, foram aprovados. Esta mesma observação pode ser feita para as Regiões Norte, Alto Paranaíba e Noroeste, embora estas tenham apresentado um menor índice de aprovação.

A Região Rio Doce foi a única que aprovou mais de 50% dos projetos apresentados, apesar da pouca variação no índice de aprovação entre as regiões. A

média obtida é de 40% de aprovação no período. Esta baixa variação mostra que a atuação da secretaria com o intuito de promover um equilíbrio entre os projetos aprovados das regiões teve um impacto significativo, o que não foi observado nos índices de captação.

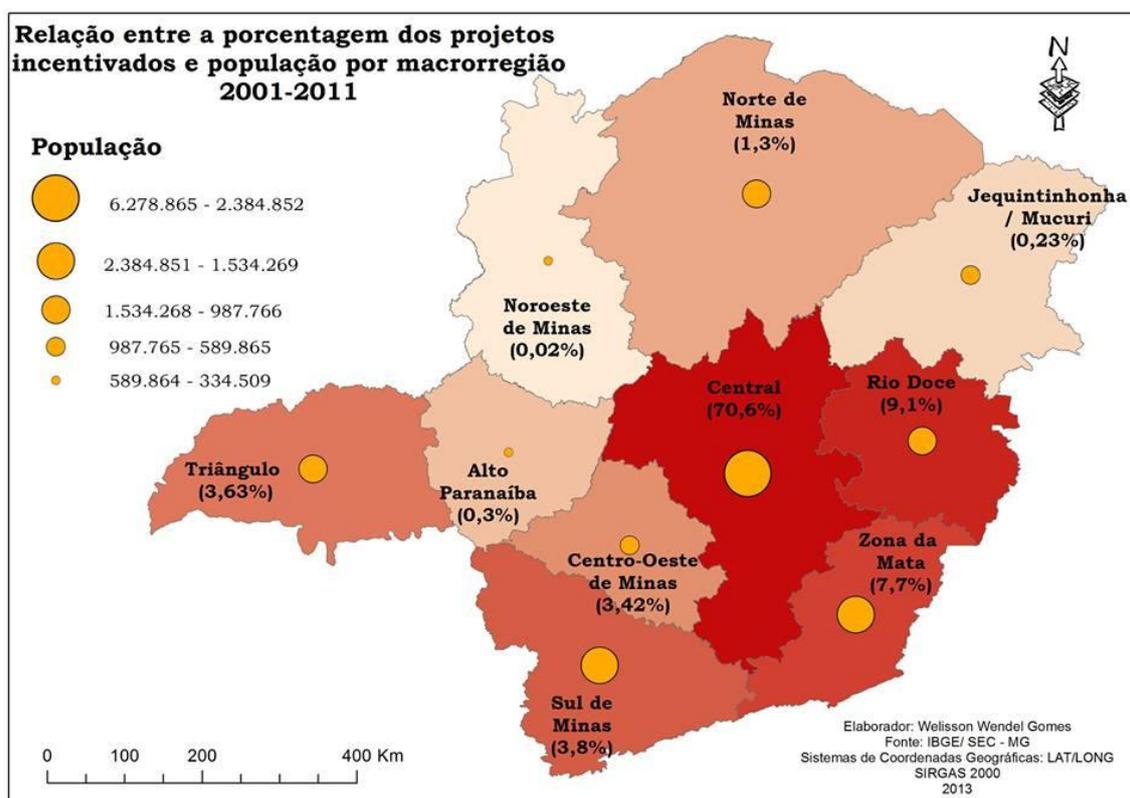
No índice de captação 1, há uma maior variação entre as regiões. Novamente, a Região Rio Doce se destaca, juntamente com Zona da Mata e Centro-Oeste. Como salientamos, estes índices apresentaram maior variação ao longo do período e se aproximaram mais da realidade de captação de recursos das regiões. As Regiões Alto Paranaíba, Noroeste e Jequitinhonha/Mucuri, que apresentaram os menores índices de captação, foram também as que apresentaram menor participação nas três fases de análise dos projetos. As duas últimas obtiveram também a menor correspondência entre os índices de aprovação e incentivo. As demais regiões registraram índices de aprovação e incentivo próximos. Destaque para a Região Centro-Oeste que conquistou incentivo para muitos projetos aprovados, apesar dos baixos percentuais de apresentação e aprovação, quando comparada às demais regiões do interior.

Por fim, o índice de captação 2, que mostra o percentual dos projetos apresentados que receberam incentivo, registra a mesma correspondência entre as regiões que o índice de captação 1. No entanto, este índice nos revela o quão excludente a LEIC tem sido no que tange ao financiamento das atividades culturais do estado. A média deste índice é de 17%, isto é, em torno de 80% das solicitações dos segmentos culturais não encontraram apoio na lei para sua realização, um percentual muito significativo.

Acerca dos índices de aprovação e captação, ressaltamos que a alta capacidade de captação de recursos nas Regiões Central, Rio Doce, Zona da Mata e Centro-Oeste, podem estar relacionadas, além do alto contingente populacional, ao grau de industrialização dessas regiões, principalmente nas Regiões Central, Zona da Mata e Rio Doce, que possuem grandes empresas do ramo de mineração, serviços e tecnologia. Outra explicação para o alto índice de captação, pode estar na alteração da LEIC, em 2008, que estabeleceu não apenas um percentual mínimo do montante de recursos aprovados para o interior, mas também alíquotas diferenciadas para dedução de ICMS para empresas de grande, médio e pequeno porte, a saber, 3, 7 e 10%, respectivamente. O objetivo era estimular o patrocínio de projetos do interior do estado, o que pode ser o caso, em particular, da Região Centro-Oeste, dado que seu crescimento no incentivo ocorreu principalmente a partir de 2008.

O Mapa 4 nos permite visualizar, de forma relacionada, a distribuição dos projetos incentivados, entre 2001 e 2011, e o perfil populacional de cada macrorregião.

Mapa 4 – Projetos incentivados segundo região de planejamento e população (2001-2011)



Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e IBGE
 Elaboração: Welisson Gomes

Analisando o Mapa 4, vemos que metade das macrorregiões com maior população são também, as com maior percentual de incentivo de projetos. Este é o caso das Regiões Central, Rio Doce, Zona da Mata, Sul de Minas e Triângulo Mineiro. Entretanto, ao analisarmos mais detidamente, vemos que as Regiões Rio Doce, Triângulo Mineiro e Norte de Minas possuem um perfil populacional próximo e, percentuais de incentivo distantes, principalmente a Região Rio Doce com quase 10% dos projetos incentivados e Norte de Minas, que possui em torno de 1%. Outra distância observada entre população e incentivo ocorre entre as Regiões Centro-Oeste e Jequitinhonha/Mucuri, que possuem perfil populacional próximo, e, no entanto, a Região Centro-Oeste apresenta um percentual de incentivo próximo ao das Regiões Sul

e Triângulo, entre 3 e 4%. Já a Região Jequitinhonha/Mucuri possui apenas 0,2% de incentivo.

Estas observações nos sugerem que a população é um fator importante na demanda por financiamento de ações culturais, mas possui menor peso quando se trata de captação de recursos. Na fase de captação o fator mais importante tem sido a presença de pólos industriais nas macrorregiões, que impactam também na apresentação dos projetos, já que proporcionam uma perspectiva de incentivo por parte dos segmentos artístico-culturais.

A LEIC tem promovido não apenas a concentração de recursos nas macrorregiões do estado, mas também nos municípios. Entre os anos de 2001 e 2011, 4 municípios se destacaram em nossa análise por possuírem um elevado padrão na apresentação, aprovação e incentivo de projetos, a saber: Belo Horizonte (Região Central), Ipatinga (Rio Doce), Uberlândia (Triângulo Mineiro) e Juiz de Fora (Zona da Mata).⁶⁶

Estes municípios estão localizados em macrorregiões com forte grau de industrialização. Belo Horizonte, a capital do estado; Ipatinga, localizada na Região Metropolitana do Vale do Aço, com forte presença de indústrias siderúrgicas; Uberlândia, com pólos tecnológicos de metalurgia, mineração e agricultura; e Juiz de Fora, localizada em um grande pólo do setor de serviços. Eles são os principais municípios de suas macrorregiões e como vemos na Tabela 18, concentram grande parte dos projetos de Minas Gerais.

⁶⁶ Nas Regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri, destacam-se Montes Claros e Araçuaí, respectivamente, porém com quantidade menor de projetos à de outros municípios. Na Região Noroeste e Alto Paranaíba, não foi possível encontrar um padrão de participação de municípios. As Regiões Centro-Oeste, Sul de Minas e Zona da Mata apresentaram uma distribuição menos desigual dos projetos entre os municípios. No caso da primeira, houve uma participação maior dos municípios de Divinópolis, Itaúna e Itapeçerica. Na segunda região, Poços de Caldas, Varginha, Alfenas e Boa Esperança. Na Zona da Mata, Juiz de Fora, Cataguases e Viçosa. Com exceção da Zona da Mata, em que Juiz de Fora se destaca, as demais regiões obtiveram uma maior participação de outros municípios na distribuição dos projetos. Esta melhor distribuição torna mais difícil a seleção dos projetos de cada município, por isso, optamos por selecionar aqueles que apresentaram, de forma mais expressiva, uma concentração de projetos.

Tabela 18 – Projetos apresentados, aprovados e incentivados por município em relação a Minas Gerais (2001-2011)

PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS POR MUNICÍPIO EM RELAÇÃO A MINAS GERAIS (2001-2011)						
	Projetos apresentados	%	Projetos aprovados	%	Projetos incentivados	%
Belo Horizonte	12589	57,8	5894	58,1	2513	57,5
Ipatinga	981	4,5	562	5,5	317	7,3
Uberlândia	859	3,9	386	3,8	143	3,3
Juiz de Fora	466	2,1	160	1,6	70	1,6
TOTAL DE PROJETOS DOS MUNICÍPIOS	13448	68	6280	62	2656	60,8
TOTAL DE PROJETOS DE MINAS GERAIS	21771	100	10146	100	4372	100

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

Observamos que o município de Belo Horizonte concentra quase 60% dos projetos apresentados, aprovados e incentivados, entre 2001 e 2011, em Minas Gerais. Embora os demais municípios possuam percentuais menores, podemos considerá-los altos em um estado com 853 municípios. Os 4 municípios representam, aproximadamente, 70% dos projetos apresentados, aprovados e incentivados do período.

Além da concentração existente em relação a Minas Gerais, a concentração de recursos no interior das macrorregiões a que estes municípios pertencem, é, ainda, mais expressiva, conforme observamos na Tabela 19.

Tabela 19 – Projetos apresentados, aprovados e incentivados por município em relação às suas macrorregiões (2001-2011)

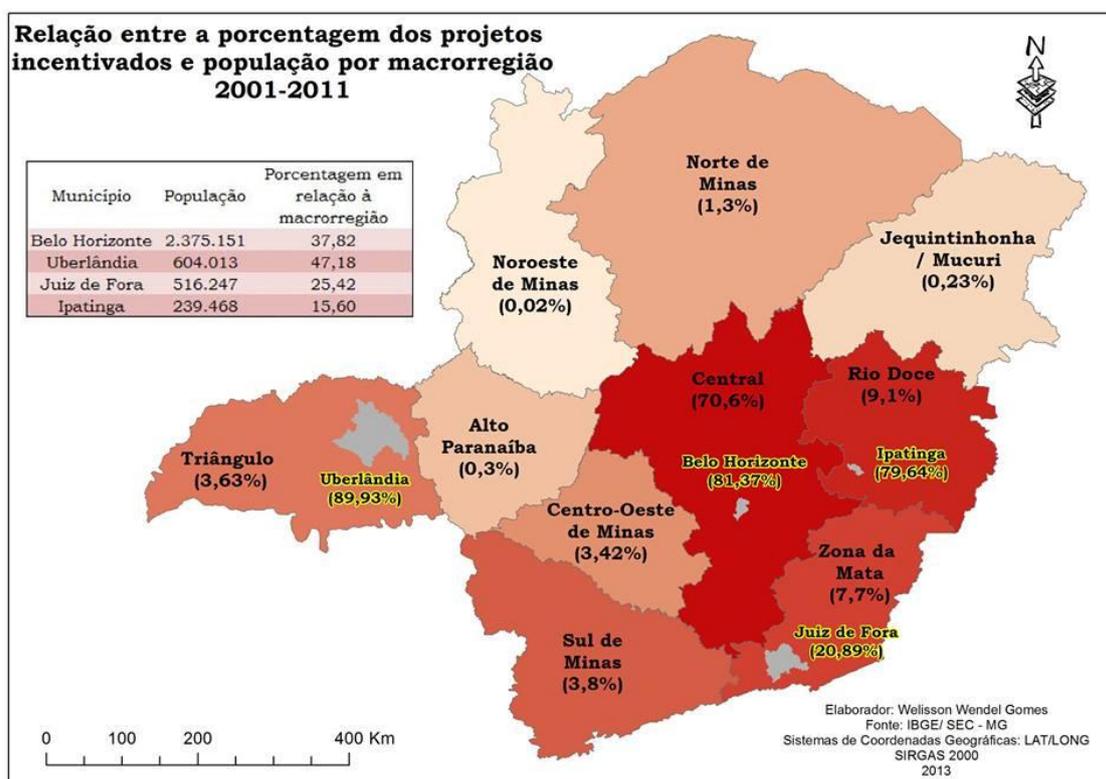
PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS POR MUNICÍPIO EM RELAÇÃO AS MACRORREGIÕES (2001-2011)						
	Projetos apresentados	%	Projetos aprovados	%	Projetos incentivados	%
Belo Horizonte	12589	78,9	5894	79,3	2513	81,4
Ipatinga	981	75,0	562	81,6	317	79,6
Uberlândia	859	85,0	386	86,2	143	89,9
Juiz de Fora	466	34,7	160	26,1	70	20,9

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais
Elaboração da autora

No primeiro e segundo caso, vemos Belo Horizonte e Ipatinga concentrando em torno de 80% dos projetos da Região Central e Rio Doce, respectivamente, nas três fases de análise. Uberlândia apresenta o maior percentual de concentração no interior de sua região, quando comparada com as demais, alcançando em torno de 90% nas três fases. Já Juiz de Fora apresenta o menor percentual de apresentação, aprovação e incentivo, alcançando 21% nesta última fase.

Esta concentração se revela ainda maior quando a relacionamos com a população destes municípios em suas macrorregiões, como apresentado no Mapa 5.

Mapa 5 – Projetos incentivados segundo municípios e população (2001-2011)



Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e IBGE
 Elaboração: Welisson Gomes

Considerando a população de cada município e seu percentual em relação à população da macrorregião a que pertence, a concentração também se mantém alta. Nesta perspectiva, apenas o município de Juiz de Fora possui um percentual de incentivo de projetos compatível com seu perfil populacional em sua macrorregião. Mas, ressaltamos que, ainda, assim, a concentração seria alta. Entretanto, somente este dado não é suficiente para afirmar que Juiz de Fora tem promovido uma maior

democratização da política cultural em relação aos demais municípios. É necessário observar também essa distribuição no interior do município, o conteúdo das manifestações culturais fomentadas por estes projetos, as formas de participação dos atores sociais nestes projetos, enfim, as dimensões de análise são muitas e não se esgotam na distribuição dos recursos.⁶⁷ Porém, uma distribuição desigual de recursos compromete substancialmente a capacidade da política cultural de promover o direito da população ao acesso aos bens e serviços culturais.

Nossa análise até o momento procurou demonstrar que a lógica de mercado inerente à LEIC e a “retirada do Estado” na formulação de critérios públicos, eximindo-se de sua responsabilidade enquanto gestor público da cultura, tornam a LEIC um instrumento de financiamento concentrador e excludente, incapaz de contemplar de forma substantiva, a diversidade cultural do estado. Analisamos a distribuição dos projetos culturais levando em consideração as regiões de planejamento do estado. Adiante, analisaremos essa mesma distribuição em relação às áreas artístico-culturais previstas na LEIC.

4.5 PROJETOS CULTURAIS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS SEGUNDO ÁREA ARTÍSTICA E CULTURAL (2001-2011)

As categorias de áreas culturais utilizadas em nossa análise foram as mesmas utilizadas nos editais da LEIC, entre 2001 e 2011. Estas categorias passaram por modificações ao longo do período. Optamos por incorporar as modificações.

Dessa forma, os editais de 2001 a 2007 utilizavam a seguinte divisão dos projetos culturais: (1) Biblioteca, arquivos, museus e centros culturais; (2) Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística; (3) Cinema, vídeo, fotografia e congêneres; (4) Design, artes plásticas, artes gráficas, filatelia e congêneres; (5) Folclore e artesanato; (6) Literatura inclusive obras de referência, revistas e catálogos de arte; (7) Música; (8) Pesquisa e documentação; (9) Preservação e restauração histórico e cultural; (10) Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico destinados à formação, à

⁶⁷ Acerca da distribuição de projetos no interior do município, destacamos a pesquisa realizada por Mônica Starling e Nícia Souza: *Fatores Condicionantes da Captação de Recursos via Lei Estadual de Incentivo à Cultura: Análise de Empreendedores e Projetos Culturais de Minas Gerais*. As autoras observaram que, entre 1998 e 2002, 49,5% dos projetos culturais apresentados pelo município de Belo Horizonte à LEIC foram de proponentes da região centro-sul; 15,3% da região leste e 11,7 da região oeste. As regiões periféricas como Barreiro, Venda Nova e Norte, responderam por, respectivamente, 0,9; 0,9 e 1,1% dos projetos apresentados. Houve uma concentração de recursos nas regiões em que residem os estratos sociais mais beneficiados do município.

especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal na área de cultura em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos; e (11) Teatro, dança, circo, ópera e congêneres .

O edital de 2008 alterou estas categorias e passou a organizar a apresentação dos projetos em nove áreas artístico-culturais, a saber: (1) Artes Cênicas: Teatro, dança, circo, ópera e congêneres; (2) Audiovisual: Cinema, vídeo, novas mídias e congêneres; (3) Artes Visuais: Artes plásticas, "design" artístico, "design" de moda, fotografia, artes gráficas, filatelia e congêneres; (4) Música; (5) Literatura: Obras informativas, obras de referência, revistas; (6) Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial: Patrimônio material arquitetônico, paisagístico, arqueológico e patrimônio imaterial, inclusive folclore, artesanato e gastronomia; (7) Pesquisa e documentação; (8) Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres ; e (9) Áreas culturais integradas.

A alteração nas áreas artístico-culturais em 2008 incorporou de forma mais abrangente áreas anteriores, reuniu nas mesmas categorias áreas que estavam separadas nos editais anteriores, e permitiu que determinadas demandas por financiamento fossem tratadas no interior de diferentes áreas. Bem como, reconheceu que diversas formas de expressão cultural e artística perpassam diferentes conteúdos, culminando na criação da nova categoria de Áreas culturais integradas.

Assim, optamos por agregar nas mesmas categorias as áreas correspondentes de cada edital, e por tratar em categorias separadas aquelas áreas que não encontraram correspondentes em áreas anteriores. Nossa análise, então, encontra-se assim organizada segundo as áreas artísticas e culturais:

Tabela 20 – Nossas categorias de análise das áreas artísticas e culturais da LEIC (2001-2011)

NOSSAS CATEGORIAS	EDITAIS 2001-2007	EDITAIS 2008-2011
ARTES CÊNICAS	Teatro, dança, circo, ópera e congêneres	Artes Cênicas
AUDIOVISUAL	Cinema, vídeo, fotografia e congêneres	Audiovisual
ARTES VISUAIS	Design, artes plásticas, artes gráficas, filatelia e congêneres	Artes Visuais
MÚSICA	Música	Música
LITERATURA	Literatura inclusive obras de referência, revistas e catálogos de arte	Literatura
PRESERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DO PATRIMÔNIO MATERIAL E IMATERIAL	Folclore e artesanato / Preservação e restauração histórico e cultural	Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial
PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO	Pesquisa e documentação	Pesquisa e documentação

CENTROS CULTURAIS, BIBLIOTECAS, MUSEUS, ARQUIVOS E CONGÊNERES	Biblioteca, arquivos, museus e centros culturais	Centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres
ÁREAS CULTURAIS INTEGRADAS	-	Áreas Culturais Integradas
SEMINÁRIOS E CURSOS DE CARÁTER CULTURAL OU ARTÍSTICO	Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	-
BOLSAS DE ESTUDOS NAS ÁREAS CULTURAL E ARTÍSTICA	Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	-

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.
Elaboração da autora.

Iniciamos nossa análise traçando um panorama geral dos projetos apresentados, aprovados e incentivados na última década, segundo as áreas artístico-culturais. De imediato, podemos perceber que as áreas de Música e Artes Cênicas destacam-se expressivamente das demais por possuírem uma maior quantidade de projetos apresentados, aprovados e incentivados.

Tabela 21 – Projetos apresentados, aprovados e incentivados segundo área artístico-cultural (2001-2011)

Projetos apresentados, aprovados e incentivados por área cultural (2001-2011)						
	Projetos apresentados	%	Projetos aprovados	%	Projetos incentivados	%
Áreas Culturais Integradas	794	3,6	564	5,6	178	4,1
Artes Cênicas	5364	24,6	2599	25,6	1294	29,6
Artes Visuais	982	4,5	424	4,2	159	3,6
Audiovisual	2038	9,4	853	8,4	298	6,8
Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	54	0,2	27	0,3	21	0,5
Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	796	3,7	435	4,3	230	5,3
Literatura	1607	7,4	664	6,5	217	5,0
Música	7940	36,5	3668	36,2	1621	37,0
Pesquisa e documentação	479	2,2	153	1,5	38	0,9
Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial	1111	5,1	522	5,1	189	4,3
Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	600	2,8	236	2,3	134	3,1
Transporte e seguro de objetos de valor cultural	3	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	21768	100	10145	100	4379	100

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais⁶⁸
Elaboração da autora

⁶⁸ Em nosso tratamento dos dados houve uma diferença entre o total de projetos pleiteados, aprovados e incentivados, entre 2001 e 2011, e estes mesmos projetos distribuídos entre as áreas culturais no mesmo período. Entretanto, esta diferença é inexpressiva em nossa análise, já que elas representam 3 projetos apresentados, 1 aprovado e 7 incentivados. Diferença numérica aceitável.

A Tabela 21 nos mostra que a área de Música foi responsável por quase 40% dos projetos apresentados no período estudado e a de Artes Cênicas por quase 25%. As duas áreas juntas respondem por aproximadamente 60% dos projetos apresentados.

Logo em seguida, as áreas de Audiovisual, Literatura e Preservação e Restauração do Patrimônio Material e Imaterial aparecem com aproximadamente 10, 7 e 5% dos projetos apresentados, respectivamente. Com uma participação menor no total de projetos apresentados, estão as áreas de Artes Visuais, Pesquisa e Documentação, Centros Culturais, Bolsas de Estudos, Seminários e Cursos e Áreas Culturais Integradas, que não respondem por 5% dos projetos apresentados cada uma.

Quando verificamos a situação dos projetos aprovados, vemos que os percentuais de apresentação de cada área se reproduzem na aprovação. Não há nenhuma área que apresente percentuais discrepantes de aprovação em relação aos percentuais de apresentação. O que podemos observar no caso das áreas de Música e Artes Cênicas é que em comparação com as demais áreas houve uma lacuna um pouco maior entre a quantidade de projetos apresentados e aprovados, o que pode ser justificado na medida em que a demanda potencial dessas áreas é muito alta.

Ao avaliarmos separadamente a dinâmica dos projetos apresentados, aprovados e incentivados, a cada ano, vemos que a concentração nas áreas de Música e Artes Cênicas registra poucas oscilações no decorrer dos anos.

Tabela 22 – Projetos apresentados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)

	PROJETOS APRESENTADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Áreas Culturais Integradas	-	-	-	-	-	-	-	9,1	9,1	12,2	14,4	3,6
Artes Cênicas	26,9	24,3	27,0	27,8	24,4	23,9	26,7	22,8	24,4	21,0	19,0	24,6
Artes Visuais	5,4	3,2	2,9	3,6	3,5	4,7	3,3	5,9	5,6	5,7	6,3	4,5
Audiovisual	10,6	9,9	8,7	9,4	9,2	9,8	9,4	8,6	8,2	9,2	9,5	9,4
Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	0,2	0,7	0,4	0,3	0,5	0,4	0,2	-	-	-	-	0,2
Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	4,1	3,8	4,1	3,7	4,0	4,1	3,0	3,5	3,2	3,7	2,6	3,7
Literatura	9,7	7,8	8,1	7,3	7,4	5,3	7,5	7,2	6,8	6,8	5,9	7,4
Música	32,6	37,1	37,2	37,4	37,3	37,7	36,4	36,3	36,7	36,7	37,3	36,5
Pesquisa e documentação	1,9	2,8	2,2	2,0	2,5	2,7	2,9	2,0	2,3	1,1	1,6	2,2

Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial	5,5	6,5	5,2	4,5	6,6	6,4	6,0	4,6	3,8	3,4	3,4	5,1
Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	3,0	3,9	4,1	4,1	4,4	5,0	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8
Transporte e seguro de objetos de valor cultural	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL (Absoluto)	2748	1892	2344	2274	1813	1838	1804	1757	1782	1568	1948	21768

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.
Elaboração da autora.

O panorama geral dos projetos apresentados, a cada ano, observado na Tabela 22, nos mostra poucas oscilações no interior, e, entre as áreas ao longo do período. Entre as oscilações observadas, estão as áreas Artes Culturais Integradas e Artes Visuais, que registraram um crescimento. A primeira foi a que registrou maior aumento nos percentuais de apresentação de projetos, entre 2008, ano em que foi criada, e 2011. O crescimento nos sugere que sua criação encontrou uma forte demanda entre os segmentos culturais. A área de Artes Visuais apresentou aumento em seus percentuais a partir de 2005.

Já as áreas de Pesquisa e Documentação e Preservação e Restauração registraram uma pequena redução em seus percentuais, a partir de 2007, ficando em torno de 2 e 3%, respectivamente. Artes Cênicas também apresentou uma pequena redução em 2010 e 2011. Destacamos o padrão constante de apresentação de projetos encontrado na área de Música, a maior regularidade observada entre as áreas, sempre em torno de 37%.

A fase de aprovação de projetos expressa as mudanças ocorridas na fase de apresentação, como a Tabela 23 demonstra.

Tabela 23 – Projetos aprovados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)

	PROJETOS APROVADOS (%)											TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Áreas Culturais Integradas	-	-	-	-	-	-	-	8,0	9,9	12,6	13,6	5,6
Artes Cênicas	25,4	26,3	30,2	26,4	27,6	29,4	31,6	32,5	24,2	22,2	20,3	25,6
Artes Visuais	2,9	2,8	2,7	5,0	4,3	5,3	4,1	6,2	3,6	5,9	4,2	4,2
Audiovisual	8,8	8,9	9,6	8,4	7,3	9,0	10,0	8,2	7,3	7,0	9,0	8,4
Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	0,3	1,1	1,2	0,2	0	0,5	0	-	-	-	-	0,3
Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	4,3	4,4	7,0	7,9	6,9	6,5	4,7	4,6	3,0	3,0	2,3	4,3
Literatura	7,5	6,1	8,2	7,9	6,5	4,8	7,0	7,6	7,2	6,2	5,1	6,5
Música	41,3	39,3	27,5	29,8	30,2	29,7	27,5	25,8	40,2	39,0	41,1	36,2
Pesquisa e documentação	1,7	1,2	1,4	2,5	3,4	1,2	1,6	1,0	1,5	1,2	1,3	1,5
Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial, inclusive folclore e artesanato	4,9	5,9	8,8	7,5	8,5	6,6	7,3	6,1	3,2	3,0	3,2	5,1
Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	2,8	4,1	3,5	4,3	5,3	7,1	6,3	0	0	0	0	2,3
Transporte e seguro de objetos de valor cultural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL (Absoluto)	1258	1218	513	557	493	603	640	674	1267	1250	1672	10145

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Elaboração da autora

A dinâmica na aprovação de projetos segundo as áreas artísticas e culturais apresentam variações interessantes de ser observadas. Destacamos o crescimento da aprovação em Áreas Culturais Integradas e Artes Visuais, a partir de 2007, mesmo ano de crescimento da apresentação. A área de Seminários também registrou crescimento em seus percentuais até 2007, embora possua algumas variações. Seu percurso não pode ser observado até 2011, dado que foi extinta no edital de 2008.

Entre as reduções nos percentuais, destacamos a área de Preservação e Restauração, convergente com sua redução também, a partir de 2008, na fase de apresentação. A área de Artes Cênicas, a partir de 2009, também registrou diminuição, como na fase de apresentação. Centros Culturais apresentou uma diminuição constante em seus percentuais, a partir de 2004, embora não tenha demonstrado diminuição correspondente de projetos apresentados. Interessante observar que esta área possui percentuais de aprovação acima de apresentação, diferente das demais.

A maior variação observada, contudo, foi no interior da área de Música. Houve um aumento expressivo, a partir de 2008, saltando de, aproximadamente, 26 para 41%, em 2011. Esta grande variação mostra que o aumento da aprovação de projetos, a partir de 2008, beneficiou principalmente essa área, que já figurava com o maior percentual de aprovação. De forma geral, todas as principais mudanças observadas no quadro de aprovação de projetos segundo as áreas artísticas e culturais, ocorreram em momentos de alteração dos editais e legislações, em 2005 e 2008, deixando transparecer a influência dos critérios adotados pela secretaria.

Tabela 24 – Projetos incentivados a cada ano segundo área artístico-cultural (2001-2011)

	PROJETOS INCENTIVADOS (%)												TOTAL (%)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Áreas Culturais Integradas	-	-	-	-	-	-	-	7,5	11,4	13,2	15,3	4,1	
Artes Cênicas	30,3	32,0	36,9	30,4	30,9	31,7	33,5	33,2	21,0	24,8	22,2	29,6	
Artes Visuais	3,2	2,5	2,4	4,7	4,1	2,2	2,2	3,8	4,5	6,7	3,8	3,6	
Audiovisual	5,1	5,3	6,3	7,5	7,6	7,5	8,6	8,3	7,2	7,0	7,1	6,8	
Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	0,5	2,0	1,2	0,3	0,0	0,6	-	-	-	-	-	0,5	
Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	4,3	5,3	7,4	7,0	6,1	6,4	5,4	5,3	4,2	4,1	3,3	5,3	
Literatura	6,2	4,3	5,1	6,0	6,1	3,6	4,8	4,9	4,2	4,3	4,6	5,0	
Música	41,9	40,0	28,6	31,9	32,4	34,2	34,5	32,8	45,6	36,8	40,6	37,0	
Pesquisa e documentação	0,6	0,4	1,8	1,8	1,5	0,8	0,6	0,4	0,5	0,5	1,0	0,9	
Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial, inclusive folclore e artesanato	4,6	4,1	5,7	6,5	6,1	6,1	5,1	3,8	1,3	2,6	2,0	4,3	
Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	3,3	4,1	4,8	3,9	5,2	6,9	5,1	-	-	-	-	3,1	
Transporte e seguro de objetos de valor cultural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL (Absoluto)	630	562	336	385	343	360	313	265	377	416	392	4379	

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.

Elaboração da autora.

Na fase de incentivo dos projetos, novamente, a dinâmica se assemelha à fase de apresentação e aprovação. Há uma queda nos projetos incentivados das áreas de Centros Culturais, a partir de 2004, de Preservação e Restauração, a partir de 2006, e de Artes Cênicas, a partir de 2009. Esta mesma redução é verificada na aprovação de projetos dessas áreas.

Em relação ao aumento do incentivo, Artes Visuais registra, a partir de 2007, crescimento em seus percentuais, como também na apresentação e aprovação. E a área de Música sofreu influência do aumento da aprovação, a partir de 2008, aumentando também o incentivo de projetos. Nas demais áreas não foi verificada maiores oscilações.

Ademais, a concepção de cultura que orienta a política cultural da LEIC é pouco abrangente, restringindo-se, basicamente, ao campo artístico, como verificamos na divisão das nove áreas da LEIC. A adesão crescente a Áreas Culturais Integradas, observada no aumento da submissão de projetos, parece-nos um indício importante de que estas categorizações não têm comportado a pluralidade das práticas culturais atuais, cada vez mais em diálogo com diferentes campos do conhecimento.

Para finalizar nossa análise, merece atenção a relação observada entre os projetos apresentados, aprovados e incentivados segundo as áreas culturais.

Tabela 25 – Índice de aprovação e captação dos projetos apresentados, aprovados e incentivados por área artística e cultural (2001-2011)

RELAÇÃO - PROJETOS APRESENTADOS, APROVADOS E INCENTIVADOS POR ÁREA ARTÍSTICA E CULTURAL (2001-2011)			
	Índice de aprovação (%) Aprovados/ Apresentados	Índice de captação 1 (%) Incentivados/ Aprovados	Índice de captação 2 (%) Incentivados/ Apresentados
Áreas Culturais Integradas	71,0	31,6	22,4
Artes Cênicas	48,5	49,8	24,1
Artes Visuais	43,2	37,5	16,2
Audiovisual	41,9	34,9	14,6
Bolsas de estudos nas áreas cultural e artística	50,0	77,8	38,9
Centros Culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres	54,6	52,9	28,9
Literatura	41,3	32,7	13,5
Música	46,2	44,2	20,4
Pesquisa e documentação	31,9	24,8	7,9
Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial	47,0	36,2	17,0
Seminários e cursos de caráter cultural ou artístico	39,3	56,8	22,3
Transporte e seguro de objetos de valor cultural	0,0	0,0	0,0
TOTAL	46,6	43,2	20,1

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais.
Elaboração da autora

A Tabela 25 nos mostra que as áreas de Áreas Culturais Integradas e Bolsas de Estudos obtiveram os maiores índices de aprovação. Entretanto, elas não participaram de todo o período, tendo suas demandas tratadas no interior de todas as áreas. Entre as áreas que estiveram presentes em todo o período de análise, as que possuem mais projetos aprovados são Centros Culturais, Artes Cênicas, Preservação e Restauração e Música. Estas áreas aprovaram em torno da metade dos projetos apresentados.

Observando os projetos incentivados, no índice de captação 1, vemos, novamente, as áreas de Centros Culturais, Artes Cênicas e Música, sobressaindo entre as áreas que foram parte de todo o período. Estas áreas possuem também uma melhor correspondência entre os índices de aprovação e captação 1. Destaque para a área de Áreas Culturais Integradas, que possui um índice de captação 1 muito inferior ao de aprovação, indicando que embora possua muitos projetos aprovados, estes têm obtido maior dificuldade para encontrar patrocínio.

Observando o índice de captação 2, vemos que algumas áreas possuem uma distância maior entre este índice o índice de captação 1, exemplo das áreas de Artes Cênicas e Centros Culturais, duas áreas que sofreram redução em seus percentuais de incentivos, como salientado na Tabela 23. Isto demonstra que houve maior demanda por essas áreas do que capacidade de fomento à elas, uma vez que a distância entre projetos apresentados e incentivados foi maior. Todavia, houve um melhor equilíbrio no incentivo entre as áreas culturais do que entre as regiões de planejamento, embora a maior parte dos projetos apresentados, aprovados e incentivados ainda pertençam às áreas de Música e Artes Cênicas.

4.6 LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA DE MINAS GERAIS: UM FINANCIAMENTO CONCENTRADOR E DESIGUAL

Procuramos nas seções anteriores apresentar os resultados da análise descritiva da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais. Nossa análise contemplou, entre os anos de 2001 e 2011, dois grandes elementos estruturadores da lei: os recursos e os projetos culturais. Em relação aos recursos observamos o volume total nas fases de apresentação, aprovação e incentivo, e sua distribuição segundo as regiões de planejamento do estado. Já em relação aos projetos, observamos a quantidade total, também nas três fases, e sua distribuição segundo as regiões de planejamento do estado e as áreas artísticas e culturais.

Em nosso trabalho, a análise da distribuição dos recursos e projetos da LEIC, procurou responder a duas de nossas hipóteses:

Hipótese 1: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco igualitária.

Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva.

Dessa forma, ao longo do tratamento e organização dos dados, orientamo-nos pelas nossas hipóteses e pela perspectiva teórica sobre as quais foram formuladas. Tendo em vista tais hipóteses e perspectivas, as seguintes considerações podem ser feitas.

Primeiramente, é importante salientar que, em nosso horizonte teórico, a descentralização refere-se à desconcentração do poder político no âmbito do Estado e da sociedade. Entretanto, a descentralização de recursos também é parte dos modelos descentralizadores, que, como vimos no capítulo 2, podem assumir diferentes formatos. Principalmente, está presente no discurso da gestão estadual, a descentralização e democratização da LEIC. Por isso, optamos por analisar esta desconcentração de recursos via lei de incentivo, embora ela não nos permita averiguar a dimensão conceitual mais forte de nosso trabalho, que será averiguada no próximo capítulo.

Desa forma, no que concerne às Hipóteses 1 e 3, constatamos que a política pública de cultura de Minas tem se mostrado pouco igualitária e descentralizadora, dado que seu principal mecanismo de financiamento se define por uma atuação excludente. Cabe lembrar que compreendemos o princípio igualitário no quadro político da diversidade cultural, que contempla o direito à igualdade e à diferença e o direito de acesso aos bens e serviços culturais.

A LEIC é voltada para os artistas, produtores, agentes e grupos culturais, que necessitam de apoio para a realização de suas atividades. Mas também, ao restante da população, dado o caráter público das ações e atividades realizadas por seus proponentes. Neste sentido, as dimensões da produção e da fruição cultural foram consideradas em nossa análise para averiguar seu potencial de democratização cultural.

Em se tratando dos recursos, constatamos que as mudanças realizadas no edital de 2005 e a alteração da legislação, em 2008, que tinham como objetivo democratizar o acesso dos produtores culturais do interior do estado aos recursos da lei não foram capazes de alterar significativamente os padrões de distribuição de recursos entre as regiões. A Região Central, que historicamente concentra a maior parte dos recursos da LEIC, ao contrário, obteve um aumento dos recursos captados, a partir de 2007. O

aumento do acesso aos recursos da LEIC pelos segmentos culturais do interior do estado é necessário e tem ocorrido nos últimos cinco anos. No entanto, este acesso é ainda pequeno e insuficiente frente à busca por fomento observada, expressa por meio dos baixos índices de captação.

Em nosso marco teórico, a democratização das políticas públicas de cultura exige que sejam criadas condições para produção e fruição dos bens e serviços culturais nos diferentes territórios em que a política incide. A LEIC não tem criado estas condições, uma vez que sua lógica concentradora não permite que as ações culturais, principalmente, de quatro importantes regiões do estado, reconhecidas pela riqueza de sua diversidade cultural, sejam contempladas: Alto Paranaíba, Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste. O quadro de exclusão da população destas regiões da utilização de recursos públicos via incentivo fiscal é grande. A baixa solicitação de recursos através da lei não pode ser compreendida, contudo, como ausência de fortes expressões culturais, mas antes como uma inadequação deste mecanismo de financiamento às necessidades dos segmentos e à dinâmica das manifestações culturais destas regiões, que não se enquadram na estrutura de patrocínio prevista na LEIC.

Os segmentos de culturas populares e tradicionais, negras, quilombolas, indígenas, bem como, de culturas urbanas periféricas, são importantes exemplos de manifestações culturais marginalizadas pela modalidade de patrocínio. Os direitos de cidadania cultural de tais segmentos, são limitados pela compreensão de cultura pouco abrangente dos editais de financiamento da lei de incentivo, pelo conhecimento técnico exigido na elaboração de projetos, que pouco tem a ver com os saberes destas populações e grupos, e pela pouca visibilidade que proporcionam aos possíveis patrocinadores.

A diretriz de interiorização da política cultural via LEIC não foi constatada por meio da distribuição dos recursos quando consideramos as macrorregiões de planejamento. Não houve uma maior aprovação de recursos para o interior, conforme os percentuais estabelecidos na legislação de 2008. Em 2008, 2009, 2010 e 2011 foram destinados para as regiões do interior, respectivamente, 24,5; 28; 27 e 28% dos recursos. O interior do estado continuou com recursos mínimos disponíveis para captação.

Os resultados da análise dos projetos culturais, também mostram um grande quadro de exclusão cultural. Novamente, há uma desigualdade entre as regiões na distribuição dos projetos nas três fases de análise, com concentração na Região Central. Há também desigualdade na distribuição de projetos e recursos entre os municípios do

estado, e no interior das macrorregiões. Ao analisarmos os projetos segundo as áreas culturais, constatamos uma concentração também nas áreas de Música e Artes Cênicas, embora com percentuais menores ao das regiões de planejamento.

Frente a esta situação de assimetrias estruturais e persistentes, poucas são as ações realizadas pelo órgão gestor da cultura do estado no intuito de corrigir tais distorções. A opção pela aprovação em massa de projetos e recursos não tem apresentado resultados significativos até o período analisado. A LEIC ainda apóia, majoritariamente, a produção cultural realizada por uma pequena parcela da população. Este apoio limitado a determinados segmentos culturais contribui para a reprodução dos desníveis de poder político e econômico existentes entre os atores sociais.

Compreendemos que o papel de uma gestão democrática no campo cultural deve ser o de correção das desigualdades culturais, e dos desníveis de poder político e econômico entre os atores sociais, e não de seu aprofundamento. A forma como a LEIC – e outras leis de incentivo à cultura – estão estruturadas não permitem uma regulação do Estado no investimento dos recursos. Ao contrário, desobriga-o de seu papel de agente público, responsável pelo planejamento da política pública que vá intervir, de forma estratégica, nos problemas do setor.

Ao observamos a relação entre o orçamento da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e os recursos mobilizados por meio da LEIC, vemos que a lei de incentivo responde por uma parcela importante do investimento na área. Entre os anos de 2009 e 2011 o orçamento da Secretaria Estadual atingiu em torno de 395 milhões.⁶⁹ Neste mesmo período, a LEIC promoveu a captação de, aproximadamente 229 milhões, isto é, 58% de todo orçamento da secretaria. Embora os recursos captados por meio da LEIC não sejam contabilizados juntamente com o orçamento da secretaria, percebemos que, comparativamente, eles são muito elevados.⁷⁰

A falta de diversificação das fontes de financiamento é um dos grandes problemas do setor. Como qualquer área, a cultura necessita de previsão orçamentária para formular políticas. Neste quadro, as leis de incentivo são uma dentre outras possibilidades de fontes possíveis e não podem funcionar como substitutas do orçamento público.

⁶⁹ Dados do Portal da Transparência. Disponível em <http://www.transparencia.mg.gov.br/>
Acesso em julho de 2014.

⁷⁰ Ressaltamos aqui a dificuldade de acesso aos dados do orçamento da LEIC. Estes dados não se encontram disponíveis no Portal da Transparência, nem nas previsões orçamentárias dos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) consultados, o que dificulta as comparações.

O poder público sozinho enfrenta maior dificuldade para a formulação de uma política pública que dê conta de encontrar soluções para os problemas do setor, por isso, a importância do estabelecimento de canais participativos entre o Estado e a sociedade. Este ponto nos remete ao nosso próximo capítulo, que aborda a participação política no campo cultural.

No capítulo seguinte apresentamos os resultados das entrevistas semi-estruturadas realizadas com membros da sociedade civil organizada e do poder público. A partir da percepção dos entrevistados, procuramos compreender o suposto processo de democratização da política cultural em Minas Gerais na década estudada e articular os resultados da análise da LEIC com as questões colocadas durante as entrevistas.

5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Neste capítulo, apresentaremos os resultados das entrevistas semi-estruturadas realizadas com os segmentos artístico-culturais da sociedade civil organizada e com os gestores públicos de cultura de Minas Gerais. Para uma melhor organização dos resultados dividimos o capítulo em três seções.

A primeira seção busca averiguar nas entrevistas as questões concernentes à nossa hipótese de igualdade política em Minas Gerais. A segunda seção procura averiguar a hipótese acerca do princípio participativo. Já a terceira seção aborda a hipótese de descentralização. Embora as três hipóteses sejam tratadas separadamente em cada seção, as questões relacionadas a cada uma delas se apresentaram imbricadas nas falas dos entrevistados. Dessa forma, nossas três hipóteses foram averiguadas:

Hipótese 1: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco igualitária.

Hipótese 2: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco participativa.

Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva.

Em cada seção, serão apresentadas as percepções dos entrevistados acerca de um dos três blocos das entrevistas. Importante destacar que não tomamos nossas entrevistas como representativas do universo de atores envolvidos no campo das políticas culturais. Tampouco imaginamos que eles nos possibilitem determinar, de forma inquestionável, uma resposta às supramencionadas hipóteses. As entrevistas têm o papel, nesse trabalho, de levantar reflexões em torno das hipóteses, fornecendo-nos indicações e pistas sobre questões que as envolvem.

Cabe lembrar que, no bloco 1, procuramos conhecer, de forma geral, o ponto de vista dos entrevistados sobre os processos participativos nas políticas públicas culturais em Minas Gerais. No bloco 2, buscamos observar se os entrevistados percebiam mudanças nestes processos participativos e no teor dos debates no campo cultural na década estudada. No bloco 3, voltamos o foco para os resultados desta participação e para sua capacidade de fomentar a inclusão dos diferentes segmentos artístico-culturais nos processos participativos e a igualdade entre estes.

5.1 HIPÓTESE 1 - IGUALDADE POLÍTICA NO CAMPO CULTURAL

As entrevistas trazem elementos interessantes acerca da “Hipótese 1: A política pública de cultura de Minas Gerais é pouco igualitária”. Tanto os entrevistados da sociedade civil como os do setor público realçaram muito o aspecto do acesso aos recursos da política cultural do estado, o que abordamos no capítulo 4 da presente dissertação por meio da análise da LEIC. A distribuição desigual de recursos, a ausência do Estado na definição de uma política pública para o setor, a interferência do setor privado na regulação do financiamento das atividades culturais, foram temas recorrentes.

Os entrevistados foram questionados acerca dos programas e mecanismos de financiamento disponibilizados pela gestão estadual para a realização das atividades culturais dos segmentos. As respostas do poder público e sociedade civil divergiram em sua maior parte. Enquanto os agentes culturais e artistas ressaltavam que os editais existentes são insuficientes para atender a necessidade da população, alguns gestores consideravam que além do Fundo Estadual e da lei de incentivo, os demais programas da secretaria contemplavam a diversidade cultural do estado. O fragmento abaixo ilustra a primeira dessas posições, apontando uma crítica aos editais existentes e à sua capacidade de promover igualdade em termos culturais:

Muito poucos. Primeiro, porque Minas tem uma diversidade cultural muito grande. Segundo, não são tantos editais. Se você pegar no ano de 2012 e 2013 os editais foram mínimos. E aí que eu te falo, é preferível você ter programas menores e maiores em dotação do que esmigalhar, pra mim é muito isso, é esmigalhar dentro dos programas, esses editais, pra não resolver o problema. É como se desse uma esmola pra quem “tá” ali na rua da amargura. E não é de esmola que nós estamos precisando, né?. (Entrevistada 12 Sociedade Civil - interior)

As falas de entrevistados que fazem parte da sociedade civil apontavam não apenas para insuficiência de recursos, mas também, para a desvalorização do fazer artístico e cultural dos grupos. O tratamento dado aos artistas e demais “fazedores de cultura”, contribuía, segundo os entrevistados, para a manutenção das desigualdades culturais em Minas Gerais. A área cultural era percebida como uma área não priorizada a âmbito estadual, frágil institucionalmente e sem protagonismo social.

Já para a maioria dos gestores, a diversidade cultural do estado está bem representada nos editais existentes. As reivindicações por maiores recursos são esperadas por parte do setor cultural, dado que a demanda é infinita.

Embora exista a discussão por parte da sociedade de que o volume de recursos é pequeno, porque eu já falei que a demanda é infinita, eu acho que o Estado tem muitos editais, muitas formas de financiar, inúmeras, eu não consigo contar aqui pra você quantas são, são muitas formas. Muito além da Lei Estadual de Incentivo, muito além do Fundo, existem muitos editais, talvez cheguem a um número maior do que vinte. Então eu considero que é expressiva a quantidade. (Entrevistado 08 Setor Público - capital)

A diferenciação entre o público e o privado era marcante nas entrevistas da sociedade civil. Havia a percepção de que muitas ações e políticas com consequências para todo o coletivo do setor cultural, e, na opinião dos entrevistados, ações públicas, não eram orientadas por critérios públicos. O setor cultural possui a isenção fiscal via lei de incentivo à cultura como um importante modelo de financiamento. Os grupos que optam por este modo de financiamento, sendo bem sucedidos ou não na captação de recursos, estão em constante diálogo com empresas privadas financiadoras de projetos culturais. Os recursos e a gestão destes são públicos, mas, a escolha final dos projetos a serem realizados é das empresas. Assim, a arena do público e do privado possui um trânsito intenso no campo cultural, como a fala a seguir de um membro da sociedade civil demonstra:

Hoje a grande questão é o Fundo [Fundo Estadual de Cultura]. A grande questão hoje é a ampliação do Fundo. A equiparação do fundo com o incentivo fiscal. Porque a lei de incentivo hoje está em torno de 76 milhões e o fundo em torno de 6 milhões e meio. **A gente acha um equívoco porque a lei de incentivo você está delegando a responsabilidade de definir uma política pública cultural para os departamentos de marketing das empresas, porque no fundo são eles que escolhem o que vai ser patrocinado ou não. Então, eles é que “tão” definindo a política pública.** (...) Eu acho que é um mecanismo perverso, é um mecanismo equivocado. A gente é a favor do fundo. Eu acho que, na verdade, eles podem até conviver, mas o fundo tem que ser prioridade. Porque o fundo que é a definição de uma política (Entrevistado 16 Sociedade Civil - capital)

Sobre este aspecto, cabem algumas reflexões. John Dewey (2008) argumenta que se faz necessário olhar com mais cuidado para as definições de público e privado. Para o autor, o limite entre o público e o privado deve ser traçado levando-se em consideração a extensão das consequências das ações, que podem ser de tal modo abrangentes e impactantes para o coletivo que precisem de controle, seja por meio de inibição ou de promoção. “O público consiste em todos aqueles que são afetados pelas consequências indiretas das transações a tal ponto que se considera necessário ter essas consequências tratadas sistematicamente” (DEWEY, 2008, p. 34)

A abordagem do autor nos parece pertinente para compreender o ponto de vista dos entrevistados sobre as relações do setor cultural travadas nas duas arenas. As

transações realizadas entre os segmentos culturais e o setor privado – financiador de projetos culturais – embora realizadas no âmbito privado das empresas, eram descritas como passíveis de serem definidas por critérios públicos. Tais colocações nos sugerem que as consequências da escolha das empresas eram percebidas como impactantes para o coletivo. Esta percepção não destoava dos resultados encontrados na análise da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, ao observarmos que, aproximadamente 40% dos projetos aprovados entre 2001 e 2011 conseguiram financiamento. O cenário de exclusões e concentração de recursos neste mecanismo de financiamento é “sentido” pelos grupos culturais, ainda que não saibam precisar qual a distribuição dos recursos entre as regiões ou segmentos artístico-culturais.

É marcante a percepção dos entrevistados de que há um tratamento diferenciado entre os segmentos culturais e as regiões, no que tange à distribuição de recursos, editais, programas e mecanismos de financiamento para o setor. Por vezes, esta percepção é expressa por meio da existência de dois tipos de direitos: o direito formal e o direito real. As políticas públicas teriam o papel de assegurar a realização dos direitos formais que ainda não se concretizaram na prática.

Outro ponto também: levar às pessoas os direitos que as políticas lhes dão. A pessoas não conhecem, a maioria das pessoas, inclusive gestores não sabem o que é uma política pública. (Entrevistada 11 Sociedade Civil – interior)

Você tem a Lei de Incentivo Estadual que também não te favorece porque você aprova seu projeto, você “bota” debaixo do braço e vai atrás de dinheiro que nunca que chega, termina o final do seu edital, do seu projeto, e você não conseguiu captar porque você não tem grandes empresas e as pequenas que existem não querem deduzir. (Entrevistada 12 Sociedade Civil – interior)

Tem a lei estadual de [incentivo] cultura, mas pra gente que “tá” aqui na região onde a gente não tem pólo industrial, grandes empresas que investem ICMS, então os grupos culturais ficam a mercê mesmo só do fundo, porque é quem atende melhor o interior, principalmente, o Jequitinhonha (Entrevistada 01 Poder Público - interior)

As falas dos segmentos culturais nos revelaram que essa interferência privada na regulação dos investimentos é considerada nociva para a promoção da igualdade política na cultura. Isto porque os interesses que, por vezes, orientam as empresas na realização de patrocínio não é o desenvolvimento local ou a redução da desigualdade social/regional, mas a visibilidade de sua marca, conforme pesquisas anteriores já mostraram (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1998). Dessa forma, a produção local em regiões menos industrializadas fica prejudicada quando não há investimento suficiente além das isenções fiscais. Outra assimetria gerada pelos incentivos fiscais diz respeito ao conteúdo das manifestações culturais. As empresas tendem a investir mais naquelas

áreas que dão maior retorno em imagem. Esse padrão é observado em Minas Gerais, quando as áreas de Música e Artes Cênicas destacam-se das demais, como vimos no capítulo anterior.

Acho que com o Fundo, por exemplo, a gente pode criar editais específicos pra cada região, prêmios, porque pras culturas populares, pras comunidades tradicionais, fica claro, não adianta querer impor a 866 pra eles, a lei dos convênios, eles não vão conseguir, eles não vão conseguir entrar nem no edital. Você tem que ter prêmio, você tem que ter outros mecanismos, como existe já os pontos de memória, os grãos, os museus vivos, são outras iniciativas (Entrevistado 16 Sociedade Civil - capital)

Diferentemente dos entrevistados da sociedade civil, aqueles do setor público, em sua maioria, consideram os mecanismos de financiamento atuais adequados, em sua maior parte, às necessidades da diversidade cultural do estado. Está presente nas falas, um esforço de aprimoramento destes, para que mais manifestações culturais possam ser contempladas.

Todos os segmentos são escutados. Não tem discriminação de segmento. A gente “tava” discutindo outro dia que a gente deveria tentar incentivar, por exemplo, a participação de mais instituições associadas ao congado pra apresentar projetos pra lei de incentivo, por exemplo. Então, é uma área que poderia estar na minoria, mas é uma área que é considerada. Eu “tô” dando um exemplo, eu poderia falar de outros exemplos. Então, existe este esforço de tentar atender toda essa diversidade, e todos são escutados. (Entrevistado 08 Poder Público - capital)

Nas falas dos segmentos culturais, além do investimento via LEIC, o investimento por meio do Fundo Estadual de Cultura foi mencionado. O Fundo foi citado como uma “definição de política” e uma alternativa mais democrática ao financiamento. Entretanto, a forma como o Fundo encontra-se estruturado recebeu críticas por gerar outras assimetrias no campo da cultura.

Eu acho que o fundo estadual é um problema. Ele serve mais pra repassar dinheiro pra prefeitura do que pra definir uma política. **Eu acho que colocar a sociedade pra concorrer com a Fundação Clóvis Salgado, com as prefeituras do interior, que seria obrigação do estado manter, eu acho isso uma falha ética (...)** O interesse deles [da gestão estadual] é na iniciativa privada, sempre. (Entrevistado 14 Sociedade Civil - capital)

O Fundo Estadual permite que pessoas jurídicas e entidades públicas e privadas sejam proponentes de projetos e concorram pelos mesmos recursos. Segundo alguns entrevistados da sociedade civil, os segmentos culturais não concorrem em condições de igualdade com as entidades públicas, que possuem maior facilidade para ter seus projetos aprovados. Os poucos recursos direcionados para os artistas e demais produtores culturais não permitem a realização das ações culturais de forma satisfatória.

Os segmentos culturais mencionaram também como obstáculo ao acesso aos mecanismos de financiamento, seja lei de incentivo, fundos públicos ou outros programas, a burocratização prevista nos editais de apoio à cultura. As exigências contidas em muitos editais, nas fases de apresentação e também da prestação de contas exigem o domínio de habilidades e linguagens técnicas, ou mesmo um aporte financeiro anterior, que os grupos muitas vezes não possuem. Esses critérios, na opinião dos entrevistados da sociedade civil, têm contribuído para a exclusão de muitos segmentos, principalmente daqueles oriundos de classes sociais mais vulneráveis.

Surgiram críticas também em relação à “carga burocrática” dos editais, que além de promover uma concorrência desequilibrada entre os produtores culturais, retiram cada vez mais dos artistas a possibilidade de autonomia frente à uma lógica de *marketing* que, por vezes, não dialoga com a lógica da criação artística. Sobre este aspecto, as pesquisas sobre políticas culturais têm ressaltado a influência do patrocínio sobre a qualidade do trabalho artístico: projetos concebidos levando em consideração predominantemente os interesses das empresas, o que implica a avaliação de um trabalho artístico pelo êxito na captação de recursos e não pelos méritos da excelência artística (BOTELHO, 2001).

Então ela [a lei de incentivo à cultura de Minas Gerais] é muito injusta, tem muita distorção, muita concentração, e infelizmente quem acaba levando a melhor são aqueles que têm expertise, conhecimento, quem tem seus advogados, que sabem formular projeto e que sabem vencer toda essa burocracia. (Entrevistado 06 Poder Público – capital)

As pessoas que têm conhecimento jurídico pra correr e abarcar tudo, ele pega tudo, e os outros do segmento popular que “tá” lá embaixo, nem sabe por onde, como procurar até um patrocínio quanto mais participar de uma lei de incentivo, ele vai ficando sempre atrás. (Entrevistada 11 Sociedade Civil - interior)

Hoje o fazer cultural “tá” muito mais em preencher formulário do que o fazer artístico. A gente percebe isso a nível de município e a nível de estado. Talvez se a gente tivesse um robô que soubesse preencher um formulário, ele teria seu projeto aprovado (Entrevistado 13 Sociedade Civil - interior)

Todavia, foi ressaltado pela maioria de todos os entrevistados, um crescimento do campo de profissionalização cultural e artística. Se, por um lado as leis de incentivo têm gerado uma concentração de recursos, por outro, contribuíram para o amadurecimento das relações de trabalho na cultura, já que impulsionaram a demanda por profissionais habilitados para gerir os recursos que foram disponibilizados para o setor.

Falta muitos gestores capacitados pra buscar esses recursos. Às vezes, os projetos são muito fragilizados, falta texto, estruturação. Os grupos se perdem na hora de fazer planilhas orçamentárias, se perdem com a questão de prestação de conta. Tudo por falta de conhecimento. E aí agora eu tenho sentido essa preocupação do governo, que é bacana, porque daqui a um tempo a gente não vai ter mais preocupação com essas gestões (Entrevistada 17 Sociedade Civil - interior)

A intervenção estatal em alguns pontos problemáticos das políticas culturais, como é o caso da formação de profissionais e gestores, tem recebido uma avaliação positiva por parte dos segmentos culturais. Esta formação contribuiria para a redução dos desníveis de acesso às políticas e recursos na área cultural, entre os diferentes sujeitos e grupos.

Em que se pese essa ação democratizante, o que muitas entrevistas apresentadas neste capítulo parecem indicar acerca de nossa hipótese de igualdade, é que a desigualdade de acesso à cultura, vai além das disparidades regionais e de formas de expressão observadas no capítulo 4. Notam-se assimetrias geradas pela influência do poder econômico e disparidades engendradas pela própria burocracia das políticas culturais. Além disso, as entrevistas apontam para a necessidade de que o Estado assumira uma postura mais efetiva na regulação dos investimentos públicos para o setor, estabelecendo critérios públicos na análise dos projetos por meio da LEIC e investindo na diversificação das fontes de financiamento e na maior inclusão dos atores sociais nas discussões sobre as políticas culturais, o que nos leva à próxima seção.

5.2 - HIPÓTESE 2 - PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA DE MINAS GERAIS

Tendo em vista nossa segunda hipótese, procuramos compreender o processo de mudança pelo qual passaram as políticas em Minas Gerais. No capítulo 2, destacamos a participação política como um importante princípio democrático. Tal destaque também foi dado por todos os entrevistados, que a defenderam como um valor indispensável na elaboração e implementação de políticas públicas.

Em todas as falas, tanto de gestores públicos como da sociedade civil organizada, encontramos uma forte adesão à democracia e uma valorização dos procedimentos a ela associados. Por repetidas vezes, estava presente na fala dos entrevistados a associação entre procedimentos não participativos e políticas públicas não democráticas. Esta adesão democrática é ressaltada por Evelina Dagnino (1994) como um traço marcante no Brasil após a ditadura militar. A autora defende a

emergência de uma nova noção de cidadania, fruto da atuação dos movimentos sociais., a qual teria feito avançar uma nova perspectiva de construção e aprofundamento da democracia, fundada no autogoverno efetivo por meio da participação política.

As entrevistas com os membros dos movimentos culturais, muitos com pautas que abarcam a questão do direito dos negros, das mulheres e do direito à cidade, refletem esta urgência e necessidade de abertura do Estado para a participação destes atores sociais que reivindicam novas formas de atuação política e diálogo com o Estado.

Todas as falas convergiram para um mesmo ponto, já ressaltado pela corrente da democracia participativa: a participação política não apenas é a base da legitimidade democrática como melhora a qualidade das decisões produzidas. A melhoria na qualidade da democracia apresenta-se para os entrevistados na forma da melhoria das políticas culturais elaboradas e na igualdade de acesso aos bens e serviços associados à cultura e à educação.

Entre os benefícios da participação política, mencionados por todos os entrevistados, podemos ressaltar: (1) a possibilidade de que políticas melhores sejam formuladas, dado o conhecimento anterior dos problemas e demandas dos segmentos artístico-culturais; (2) o crescimento da legitimidade das decisões tomadas, uma vez ampliadas as arenas públicas de debate; (3) o empoderamento de grupos e sujeitos sociais historicamente excluídos dos processos decisórios; (4) a possibilidade de expressão de subjetividades e identidades culturais minoritárias; (5) o aumento do *accountability* política; (6) o fortalecimento da organização do setor cultural; (7) ampliação do espaço da política e aumento da confiança nas instituições democráticas; (8) aprendizado coletivo, respeito e melhor convivência com as diferenças; e (9) fortalecimento de valores e modos de vida democráticos. Assim, o princípio participativo foi fortemente defendido pelos entrevistados:

Eles [os segmentos culturais] vivem mais a cultura, vamos dizer, do que o poder público. Eles é que sofrem, eles é que são a ponta da coisa. E veja bem, [a participação] vai bem de encontro a nossa política de interiorização. Nós estamos interiorizando pra escutar de baixo pra cima, nós somos o meio e eles são o fim. Então eu acho que tem que vir de lá pra cá (Entrevistado 10 Poder Público - interior)

Sim. Muito importante [a participação] porque a partir da visão deles, da necessidade dos atores, é que poderão ser melhor formuladas as políticas, a partir da necessidade de cada um, da visão, da vivência de cada um, é que poderá ser dito, ser visto o que é realmente necessário, como deve ser feito, qual a melhor maneira de executar [as políticas] (Entrevistada 11 Sociedade Civil - interior)

Um aspecto interessante observado nas falas dos entrevistados diz respeito à relação entre Estado - sociedade civil. Os artistas e membros dos movimentos culturais defendiam a participação não como uma concessão do Estado, mas enquanto um direito de cidadania. Embora estivesse presente nas falas de todos os entrevistados a necessidade de aperfeiçoamento dos serviços de natureza cultural e das políticas elaboradas, o Estado não era apresentado como um órgão a quem competia somente a função de “prestador de serviços”. Nesta perspectiva, os membros da sociedade civil seriam encarados como cidadãos e não como clientes das políticas públicas, como expressa a entrevista a seguir, de um gestor público:

Os segmentos culturais têm que sentar na mesma mesa, discutir o que se precisa e participar da elaboração da política. **Isto pra mim é questão de princípio. Eles têm que participar. O estado não pode fazer para o outro que está lá, ele tem que fazer com.** Os sujeitos têm que ser encarados como sujeitos e não como objeto que sofre uma ação do governo. (...) Eles têm o direito de sentar e discutir numa mesa em condição de igualdade pra que se possa elaborar uma política que é pública com o dinheiro do Estado e que atenda de fato a sociedade para a qual ela está destinada. (Entrevistada 09 Poder Público – capital)

Este entendimento democrático, de que entre o Estado e a sociedade civil prevalece uma relação de cidadania, diferencia-se do entendimento de que o comportamento dos mercados deva ser paradigma para o comportamento dos governos, (DOWNS, 1999), e o Estado um “vendedor” de políticas públicas para o cidadão-cliente. Para os entrevistados, é necessária a existência de canais de participação social, para que, das discussões públicas possam ser levantadas as questões e problemas coletivos e definidas as melhores alternativas para solução de tais problemas. Desse ponto de vista, mesmo que os sujeitos possuam interesses particularistas e tentem transpô-los para o interior do Estado, uma ampla participação pode funcionar como instrumento de contenção de interesses privados e aumentar as chances de se avançar no interesse comum (FUNG, 2003).

A busca pelo interesse comum estava presente nas falas dos entrevistados como justificativa da participação dos segmentos nos processos decisórios e da necessidade da presença do Estado como garantidor dos direitos culturais não apenas dos segmentos culturais “militantes”, mas também de toda a população. Nas entrevistas estava presente o argumento de que o cidadão deve se sentir participante do processo democrático e não como sujeito que sofre as consequências de decisões tomadas fora de sua alçada.

Eu acho muito torta a visão de que cabe ao poder público formular políticas públicas. **A minha opinião é de que política pública é uma obrigação da sociedade. O poder público é um agente que faz parte dessa cadeia e quem tem determinadas responsabilidades, dentre as quais diagnosticar as demandas, criar soluções institucionais para viabilizar as demandas e transformar isso em alguma coisa factível, em realidade, executar o que foi formulado e induzir o mercado a agir em favor das demandas da cidade, do estado ou do país.** Agora, não dá pra empurrar pro colo do governo, pra nenhum governo, a responsabilidade única e exclusiva de resolver todos os problemas. Os problemas são nossos. (...) Agora, se a sociedade não ocupar o seu papel, que é só seu, que é o de ajudar o poder público a definir prioridades, que é o de interferir nas decisões do poder público pra que ele possa hierarquizar essas demandas, que é o de exercer pressão pra que as demandas mais urgentes estejam na frente da fila, porque senão por mais importante que elas sejam elas não chegam nunca. (Entrevistado 15 Sociedade Civil - capital)

Alguns agentes culturais, como a entrevista anterior demonstra, reivindicam a participação como possibilidade de deslocamento de um lugar de cobrança para o de coresponsabilização pelas decisões tomadas. O poder público seria um entre privilegiado de interlocução da sociedade, mas não o único responsável pelo processo de aperfeiçoamento da democracia.

Ao nos aprofundarmos na percepção dos entrevistados acerca da participação política na área cultural, deparamo-nos com as contradições do campo e com críticas à atuação dos segmentos culturais, tanto por parte dos próprios segmentos quanto dos gestores públicos.

Porque eu acho que quem dá conta de refletir sobre essas políticas é quem é usuário e agente delas. Eu acho que, obviamente, às vezes, falta a esses segmentos um pensamento de Estado, de algo que deve servir a eles e aos cidadãos, ao invés de ser uma política classicista assim, algo que favoreça à esses agentes. Acho que uma preocupação em democratizar é sempre importante (Entrevistado 14 Sociedade Civil – capital)

Uma importante questão colocada pelos entrevistados diz respeito à natureza da participação. Há o reconhecimento de que nem todos os segmentos culturais estão representados nos espaços existentes, como veremos melhor adiante, e que aqueles que estão representados nem sempre tomam decisões levando em consideração necessidades mais amplas do setor e se detêm a necessidades mais imediatas de pequenos grupos que possuem uma melhor capacidade de organização para mobilizar mais pessoas em prol de seus interesses. A falta de “um pensamento de Estado” é mencionada para ilustrar a definição de prioridades que, na percepção de alguns entrevistados da sociedade civil, não correspondem às prioridades do coletivo da área cultural. Neste sentido, se, por um lado, a participação é desejável por possibilitar a vocalização das preferências de um maior número de indivíduos e grupos culturais, por outro, há a necessidade de que tais

grupos e indivíduos se apropriem das arenas participativas para que não haja um domínio de poucos segmentos.

Acho que não há nenhuma dúvida sobre isso [sobre a importância da participação]. A grande questão é a forma dessa participação. É haver uma organização da sociedade civil nesse sentido. (...) Uma coisa é a legalidade e outra coisa é a legitimidade. Havia e há ainda um domínio de certas estruturas representativas, corporativas no mundo cultural, profundamente obsoletas, anacrônicas, quase pelegas, eu diria, em detrimento de canais hoje mais informais, mais emergentes, contemporâneos, que não perceberam, e agora que estão percebendo, acho que de uns 3, 4 anos pra cá eu tenho visto que isto está ficando mais claro, que precisam sentar-se nos conselhos, sentar-se nas representações dadas à sociedade civil (Entrevistada 05 Poder Público – capital)

As falas dos segmentos culturais e dos gestores públicos mostram um cenário de disputa de interesses no interior dos segmentos culturais. Esta percepção de uma disputa de sentidos, pelo imaginário social do que é fazer arte e cultura, e de que há uma tentativa de ocupar espaços tradicionalmente ocupados por segmentos detentores de maior poder político converge com as mobilizações do setor cultural, observadas na última década, por mudanças nas arenas participativas. Entre estas, podemos mencionar as mobilizações por mudanças nas regras definidas do Conselho Municipal de Cultura de Belo Horizonte e do Conselho Estadual de Cultura.

No que diz respeito ao Conselho Municipal de Cultura de Belo Horizonte (COMUC), criado pela Lei 9.577 de 2008 e sancionado em 2011, os membros da sociedade civil seriam eleitos por entidades sem fins lucrativos (sindicatos, associações, entre outros) representantes dos diferentes segmentos culturais. Entretanto, esta forma de escolha dos membros da sociedade civil foi intensamente questionada por parte do setor cultural, culminando em manifestações frente à Fundação Municipal de Cultura. Aqueles que se manifestavam contrariamente aos critérios de elegibilidade da sociedade civil argumentaram que as entidades representativas de classe, embora ainda possuíssem respaldo legal dos órgãos públicos de cultura, não possuiriam mais a capacidade de representar as preferências de artistas, agentes culturais e demais segmentos da área artístico-cultural. Para estes segmentos, seus representantes deveriam ser eleitos diretamente por eles, sem necessidade de filiação ou vínculo a alguma entidade de classe. Na busca por atender as demandas daquela parcela do setor cultural, a Fundação Municipal abriu para consulta pública os critérios de seleção dos membros. O resultado da consulta pública foi favorável à alteração dos critérios de seleção dos membros da sociedade civil. Dessa forma, prevaleceu o argumento dos que defendiam a mudança. A

questão da legitimidade orientou as discussões acerca da natureza de participação nesta nova arena criada.

Situação semelhante pode ser observada na implementação do Conselho Estadual de Políticas Culturais de Minas Gerais (CONSEC), também em 2011. Conforme já ressaltamos no capítulo 3, não houve consenso quanto ao critério de seleção dos representantes da sociedade civil. Apesar da mobilização de parcela do setor cultural para que os membros do conselho não fossem escolhidos pelo governador através de lista tríplice dos mais votados por cada segmento, esta não foi suficiente para promover as mudanças reivindicadas. No entanto, os membros mais votados foram os escolhidos pelo governador para ocupar as vagas da sociedade civil no CONSEC.

Assim como ocorreu no Conselho Municipal, outro aspecto em que também foi reivindicada mudança diz respeito aos critérios de elegibilidade do CONSEC, para que os representantes da sociedade civil pudessem ser eleitos diretamente pelos próprios segmentos culturais. Porém, as mudanças reivindicadas não conseguiram se organizar com a força necessária para influenciar as decisões dos conselheiros. Os membros do CONSEC são atualmente eleitos por entidades do setor cultural e não diretamente pelos segmentos culturais.

Estes critérios de seleção dos representantes da sociedade civil nestas novas arenas participativas são pontos de dissenso entre os segmentos artístico-culturais. As falas de alguns entrevistados demonstram insatisfação em relação ao que eles consideram uma reação negativa da secretaria estadual à abertura para participação. Para estes entrevistados a existência do Conselho Estadual de Políticas Culturais e dos conselhos municipais não é suficiente para que haja uma democratização das políticas culturais. Existe ainda desconfiança em relação à atuação dos conselhos e a forma como serão ou têm sido implementados.

Tem muitos municípios que ainda não têm um conselho de cultura. Se você tem um conselho onde tem no caso representante da sociedade civil junto com poder público você já começa a ter uma abertura para a participação popular. **Mas ao mesmo tempo também eu me questiono até que ponto estes conselhos estão sendo criados de forma democrática e participativa. Ou se não é apenas pra poder ser mais uma peça que o município cria pra poder conseguir receita tanto a nível de estado ou a nível de União (...)** Mas ao mesmo tempo muitos conselhos ainda ficam meio que dirigidos ou são escolhidos não de uma forma democrática. Nós pegamos, por exemplo, o próprio conselho de políticas públicas do estado de Minas Gerais que foi criado agora recentemente, onde o representante da sociedade civil tinha que ser indicado por uma entidade cultural. Eu, por exemplo, que não represento nenhuma entidade cultural, eu sou um agente cultural, desenvolvo o fazer artístico, mas não “tô” atrelado a nenhum grupo, a nenhuma entidade, eu não posso me candidatar pra ser um membro do

conselho. Onde é que “tá” então essa democracia? Onde é que “tá” esse direito de participar? (Entrevistado 13 Sociedade Civil - interior)

O Conselho Estadual foi instituído também à “fórceps”, de uma maneira muito, não vou dizer polêmica, mas muito sem consenso suficiente, digamos, por algumas questões. Primeiro porque havia uma instância de validação que segundo consta, só existiu nessa primeira gestão, que era a do governador dizer amém pros nomes escolhidos. Eu acho completamente e absolutamente torto, não cabe ao governador e a nenhum governador, de nenhum partido, de nenhuma gestão, dizer pra sociedade se o que ela escolheu é melhor pra ela ou não é. O equívoco começa aí (Entrevistado 15 Sociedade Civil - capital)

Cabe lembrar que a instituição de conselhos paritários, fundos, planos e órgão gestor da cultura são elementos obrigatórios dos estados e municípios como adesão ao Sistema Nacional de Cultura. A adesão facultativa ao SNC torna os municípios e estados aptos ao repasse de verbas via Fundo Nacional de Cultura para os respectivos fundos municipais e estaduais. Por isso, a preocupação demonstrada por alguns entrevistados de que os conselhos se tornem arenas que não cumpram seu papel de representar aqueles segmentos culturais que não têm encontrado oportunidades de vocalização de seus interesses nos canais usuais de representação, mas como arenas sem legitimidade perante a sociedade civil e sem prerrogativas de uma atuação efetiva na decisão sobre os rumos das políticas culturais.

A ênfase dada aos conselhos demonstra que estes, apesar dos impasses que o cercam, são percebidos como importantes canais de diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada. Quando questionados sobre quais são os instrumentos de participação social existentes em Minas Gerais, o Conselho Estadual de Políticas Cultural foi o mais citado tanto entre os gestores públicos quanto entre os segmentos culturais. Outros instrumentos citados foram audiências públicas, conferências, programas como o Música Minas e o programa Minas Participativa, caracterizado por um espaço online de diálogo do governo de Minas com o cidadão.⁷¹ Entre a sociedade civil, o conselho estadual e as conferências foram os mais citados.

É interessante perceber que a Rede de Articuladores de Cultura não foi mencionada por nenhum entrevistado da sociedade civil. No entanto, foi citada por alguns gestores culturais como uma relevante conquista da política de descentralização de Minas Gerais, por proporcionar um canal abrangente de interlocução com vários segmentos culturais do interior do estado. Porém, na opinião de alguns gestores, esta

⁷¹ Para conhecimento: <http://blog.movimentominas.mg.gov.br/veja-como-foi-o-bate-papo-online-sobre-cultura-com-o-governador-antonio-anastasia/> Acesso em junho de 2014.

rede tem perdido sua força, se convertendo quase sempre em um boletim semanal emitido pela secretaria com notícias dos editais da área cultural.

Esta rede foi criada em 2007, nós fomos mapeando pelo estado pessoas que tinham destaque na área cultural e que participaram como parceiros da secretaria para divulgar informações, mobilizar os grupos culturais pra participar das propostas políticas de cultura, ajudar a dar cursos pra ensinar o pessoal a fazer projetos pra obter recursos. Então uma das formas foi essa rede de articuladores de cultura. Esses articuladores de cultura eram chamados pra trabalhar conosco quando nos tínhamos que dar cursos pra preparar o pessoal pra fazer projetos pra pontos de cultura, por exemplo. (...) Foram 36 cursos que demos pelo Estado inteiro, sendo um em BH, o resto todo foi no interior do estado (Entrevistada 09 Poder Público - capital)

O instrumento, entretanto, que predominou nas falas foi o CONSEC, considerado como a conquista democrática mais recente da sociedade civil. A forte presença do conselho no imaginário da sociedade está em sintonia com a percepção de alguns gestores públicos de que, principalmente, nos últimos 4 anos, alguns segmentos do setor cultural procuraram uma melhor articulação para ocupar estes novos espaços.

Eu acredito que o conselho é o órgão máximo de interlocução da sociedade civil com o governo. Ele é fundamental e a gente “tá” tentando viabilizar isso através, primeiro, das reuniões itinerantes que a gente tem feito no estado todo. Essa é uma proposta de democratizar, interiorizar, levar a discussão para o interior. A gente fez durante esse ano todo, essas reuniões no interior e ano que vem a gente dá continuidade nelas. Tem as câmaras temáticas dentro do conselho, que são câmaras pra discutir assuntos específicos, que são abertas à participação das pessoas. O próprio conselho, as reuniões são abertas também pra quem quiser participar. Eu acho que esse é o principal mecanismo (Entrevistado 16 Sociedade Civil - capital)

Não houve grande variação nos mecanismos de participação mencionados. Porém, é relevante mencionar que entre tais instrumentos, apenas um entrevistado citou a Comissão Técnica de Análise de Projetos (CTAP), responsável pela avaliação dos projetos culturais financiados por meio da Lei Estadual de Incentivo à Cultura. A CTAP, mencionada por um gestor público, foi descrita como um órgão importante de definição das políticas culturais do estado, com legitimidade e representação paritária da sociedade civil.

Eu considero que esta é uma questão que é significativa também, porque não sou eu, setor público, que “tô” definindo o que é política cultural pra receber recursos de incentivo fiscal, eu “tô” compartilhando isso com a sociedade civil (Entrevistado 08 Poder Público - capital)

Todavia, o papel da CTAP não parece claro para os segmentos culturais e gestores públicos entrevistados. Ela não foi percebida durante as entrevistas como um mecanismo participativo, embora possua representação paritária de nove áreas artístico-culturais. Nas poucas vezes em que foi mencionada pelos segmentos culturais, sua

atuação foi questionada no que tange à capacidade de promover uma política cultural igualitária e contribuir para a valorização das diferentes práticas culturais do estado.

Eu acho que a lei de incentivo do estado cada dia vira um monstro mais deformado. **Eu acho essa análise técnica dos projetos de incentivo à cultura um equívoco.** Eu acho que isso é lançar o setor cultural numa lagoa sem fundo, sem horizonte. Essa análise estritamente técnica que aprova todos os projetos desde que eles não tenham nenhum erro, desde que a pessoa não tenha esquecido de fazer nenhuma rubrica no papel. Eu acho que isso é prejudicial à cultura. Eu acho que o estado tem o dever de estabelecer os critérios de acordo com os interesses da população do estado (Entrevistado 14 Sociedade Civil - capital)

O funcionamento da CTAP é regulamentado pelo Decreto 44.866/2008 e pela Resolução 684/2009. Elas estabelecem os critérios de participação dos membros do poder público e da sociedade civil. Segundo tais critérios os membros de ambos os setores são nomeados pela Secretaria Estadual, que seleciona entre os membros inscritos por meio de edital aqueles que compõem a comissão.

Esta ausência de maior participação da sociedade civil no processo de seleção dos membros da comissão pode nos ajudar a compreender também a ausência das menções à comissão enquanto um local democrático de representação dos critérios públicos na seleção dos projetos. Embora seja paritária e deliberativa, a CTAP era descrita como uma instância a quem cabe a aplicação da norma, às vezes definida por meio de procedimentos não democráticos, na opinião dos entrevistados, e não como uma instância de mediação da política cultural do estado. Sobre este aspecto, consideramos que as comissões de análise são potenciais canais de legitimação das decisões tomadas na seleção dos projetos e, como tais, possuem um papel importante na definição das políticas para o setor, o que não foi observado nas entrevistas.

Como obstáculos a uma participação ampla, foi ressaltado por alguns entrevistados da sociedade civil e do poder público, a falta de organização e interesse dos segmentos culturais em participar. José Márcio Barros e José Júnior (2013) ressaltam a distância existente entre o discurso e a prática da participação no setor cultural. Em Belo Horizonte, por exemplo, cujo movimento cultural é atuante, houve dificuldade para eleição de conselheiros, alguns eleitos com apenas um voto. No ano de 2013, houve eleição para renovação do conselho e novamente a situação se repetiu. Foram necessárias novas eleições em maio de 2014 para as vagas não preenchidas.

Segundo os autores, cidades como Montes Claros, Teófilo Otoni, Manhuaçu, Contagem e Uberlândia enfrentam problemas semelhantes, com ausência de candidaturas para as vagas da sociedade civil.

Se por um lado, há o discurso de valorização do princípio participativo e é notória a ausência do setor cultural nestes espaços de participação, por outro, é necessário atentarmos para os possíveis motivos desta ausência participativa. Há divergências entre os segmentos culturais em relação à baixa participação dos próprios segmentos nestas novas arenas.

Há também uma falta de interesse da própria sociedade civil nas políticas de cultura, pra ocupar estes espaços, pra se interessar por estes espaços. (...) Nós temos hoje na comissão pessoas eleitas com um voto. **Eu fico pensando, falta um fomento do Estado, mas falta a própria politização da sociedade civil.** Aquilo que eu respondi pra você antes, melhorou há dez anos, melhorou, a gente tem uma sociedade civil mais politizada, mais envolvida, mas que ainda não é o suficiente, ainda não sabemos trabalhar com o modelo de democracia participativa, e não é só no campo da cultura (Entrevistado 02 Poder Público - capital)

Eu acho que o principal problema [para participação democrática] é o interesse. **E eu não acho que isso seja culpa dos agentes culturais não, eu acho que é culpa do governo.** (...) **Eu acho vergonhoso que eles não tenham conseguido enraizar uma política participativa.** Eu acho que essa é a grande falha democrática desse governo. Falta de experiência em mobilizar, discutir, debater, governar com o outro. Eu acho que eles não conseguiram fazer isso. E de um governo que vem de uma década, paulatinamente trabalhando. Eu acho que essa é a grande questão (Entrevistado 14 Sociedade Civil - capital)

Quando questionados sobre os motivos desta suposta falta de interesse da sociedade civil de participar da elaboração das políticas culturais, como relatado durante as entrevistas, alguns entrevistados mencionaram a pouca iniciativa das gestões públicas de fomentar processos participativos mais amplos e inclusivos. Na opinião desses entrevistados, a abertura do poder público para o diálogo com os segmentos culturais é um dos fatores essenciais para a construção de uma cultura política democrática, que incorpore a participação social na estrutura administrativa das instituições governamentais, não somente no campo cultural.

Eu acho que essa [ampliação da participação], na verdade, não é, definitivamente, uma preocupação destes governos dos últimos 10 anos (...) Todas as vezes que a gente chama uma reunião, chama uma audiência, pede discussão, mobiliza agentes culturais pra fazer qualquer debate em Minas Gerais, o máximo que a gente consegue é um representante da secretaria, desconhecido, pouco influente. **Eu acho que realmente isso não é um interesse (...)** **Eu acho que o governo tratora a sociedade quando tem um interesse e a sociedade quer debater ou fazer diferente, ela é sempre tratorada por esse governo. Então a gente sempre tem que partir dessa ideia de que participação é importante.** As poucas coisas que a gente tem aqui em Minas foram feitas na caneta, são tortas, deformadas e não atendem à demanda do estado (Entrevistado 14 Sociedade Civil - capital)

Observamos nas falas dos entrevistados da sociedade civil um grande descontentamento em relação às ferramentas que instituem a participação em alguns espaços. Nas entrevistas, principalmente os membros da sociedade civil do interior do estado, destacam o fato de que determinadas regras têm provocado uma desmobilização do setor e um obstáculo à própria participação.

Como que um cidadão que “tá” lá do outro lado do estado, vamos pegar Uberlândia, uma pessoa que “tá” lá no Vale do Jequitinhonha, tem que muitas vezes dirigir até a capital mineira pra poder participar de um conselho ou até votar num conselheiro, como ocorreu. Então, isso limita essa participação da sociedade, da classe artística como um todo. Então eu acho que tem que repensar essa forma de participação (Entrevistado 13 Sociedade Civil - interior)

As condições e regras da participação não estão dissociadas da qualidade da participação (SANTOS, 2006; HENDRIKS, DRYZEK e HUNOLD, 2007). É necessário se atentar para os mecanismos de seleção dos participantes, pois estes interferem na inclusão e na representação dos diferentes interesses nas arenas participativas (MENDONÇA e CUNHA, 2012), e o grau de comprometimento do poder público na promoção destas condições é um elemento importante de ser observado.

As críticas realizadas ao pouco fomento dado pelo poder público à participação da sociedade civil na construção das políticas públicas de cultura apontam para uma discrepância entre o discurso e prática da participação não apenas entre os segmentos culturais, mas também nas falas dos gestores públicos. Quando questionados sobre os espaços de participação existentes no campo cultural em Minas Gerais, alguns gestores públicos do interior do estado mencionaram algumas ações e políticas localizadas e de curta duração, nas quais não há uma prerrogativa de intervenção mais efetiva da sociedade civil na política cultural mais ampla que orienta o setor. As ações mencionadas não se caracterizam como instâncias decisórias, consultivas ou deliberativas. Um exemplo é a menção à Rede de Articuladores de Cultura cujas formas de participação previstas restringem-se, no relato dos gestores, a uma comunicação via e-mail.

Principalmente os editais, eu acho que ampliou, e também os cursos de projetos, na lei de incentivo, os pontos de cultura, que foi uma coisa que também foi criada e expandiu, e a rede de articuladores de cultura, que amplia, que abre mais pros gestores, é um e-mail, a pessoa manda um e-mail, a gente registra, dali ele tem todas as notícias, tudo o que acontece no meio cultural, ele tem a informação, participa, né (Entrevistada 01 Poder Público - interior)

São vários [os espaços de participação]. Via núcleo, a gente faz, praticamente a gente consegue atender os municípios que demandam, e mesmo os que não

demandam a gente tem oferecido são ações, leituras de editais, oficinas, capacitações, cursos (...) Então, as ações elas chegam dessa maneira, ou através de demanda ou através até do diagnóstico que a gente já tem, tem feito há dois anos e meio. A gente tende a direcionar e alinhar as demandas que têm no sistema do estado, principalmente pro interior (Entrevistada 04 Poder Público - interior)

Nas falas dos gestores públicos, a participação aparecia como importante, mas observamos que a qualidade desta participação, a capacidade de incluir os segmentos culturais, e, principalmente, as consequências democráticas desta participação variaram. Isso fica claro nas entrevistas que citam programas específicos como arenas de decisão, destoando do ponto de vista dos demais entrevistados.

Há divergência entre os segmentos culturais e o poder público no que tange não somente aos motivos de uma participação mais ampla, mas também em relação ao caráter das decisões tomadas nos conselhos e conferências, principalmente nas decisões tomadas nas conferências.

Quando questionados sobre a capacidade de os canais de participação representarem os diferentes segmentos das regiões do estado, houve quase unanimidade de que as necessidades dos indivíduos e grupos culturais das diversas regiões de Minas Gerais não estão representadas de forma satisfatória em nenhum dos canais destinados à interlocução entre Estado e sociedade, tanto nos mais antigos, quanto nos criados recentemente. Todos os entrevistados apontaram a grandeza territorial e a expressiva diversidade cultural de Minas Gerais como fortes desafios à democratização de uma política pública de cultura. A divergência se manifestou no que diz respeito à valorização e ao reconhecimento destes espaços como espaços legítimos de participação da sociedade civil e à capacidade das decisões tomadas em seu âmbito se converterem em programas e políticas públicas.

A efetividade destes mecanismos de democracia participativa nos processos de gestão das políticas públicas de cultura dividiu opiniões: os segmentos culturais de um lado e o poder público de outro.

Entre os gestores públicos, alguns afirmam que as diretrizes deliberadas nas conferências influenciam as decisões do poder estadual. Outros argumentam que há grande dificuldade no atendimento das demandas dos segmentos culturais devido ao caráter disperso das mesmas. Para estes, falta organização da sociedade civil na reivindicação e elaboração das demandas.

Participação... as conferências. É um espaço privilegiado apesar de não ser planejado como deveria ser, de não ser feito pelos atores específicos dos

segmentos, ainda assim é um espaço, vamos dizer assim, onde a gente tem oportunidade de explicitar os nossos desejos, anseios, as necessidades dos segmentos, de tentar se organizar (Entrevistada 11 Sociedade Civil - interior)

Eu, enquanto gestor público, como eu vou priorizar uma demanda da sociedade que “tá” pedindo a,b,c,d,e,f,g,h, e meus recursos são limitados, o tempo também é escasso, como é que eu vou atender todas? Eu não consigo atender todas as demandas, e se eu quero ouvir a sociedade, o ideal seria ouvir a sociedade no sentido de que “esta aqui é minha prioridade”, então aí eu vou atender, aí eu vou cuidar. É um pouco do que no Estado em Rede a gente tem tentado fazer. Cada região define quais são as prioridades, aí eu ataco nelas. É um dos pontos. **Agora quando eu deixo muito aberto a discussão, fica muito disperso. É uma questão que eu acho de imaturidade, é uma questão que eu acho de condução, é uma coisa, por exemplo, que eu sinto falta na conferência. É muito pedir tudo, de qualquer uma das conferências, tanto as municipais, estaduais, nacional.** Tudo o que eu escutei de cada uma dessas conferências. É muito pedir tudo sem ter uma priorização muito clara. É muito disperso (Entrevistado 08 Poder Público - capital)

As falas de alguns gestores deixam transparecer a dificuldade do poder público estadual de se relacionar com estas instâncias participativas e incorporar suas decisões nos instrumentos de planejamento da área cultural do estado.

No que diz respeito às conferências, Pogrebinski e Santos (2011) afirmam que foi a partir de 2003 que observamos um aumento da frequência, abrangência e amplitude das mesmas. Para os autores, embora as conferências se constituam em formas de representação extraparlamentar, elas fortalecem o exercício da representação parlamentar por multiplicarem as formas de vocalização dos interesses na sociedade. Apesar de necessitarem da vontade política dos gestores para a concretização de seus resultados, os autores consideram que as conferências nacionais, por eles pesquisadas, possuem um alto grau de institucionalização a ponto de exercerem influência na formação da agenda do Legislativo Federal.

Adélia Zimbrão (2013), ao pesquisar o efeito das I e II Conferências Nacionais de Cultura sobre as proposições legislativas para o setor, considera que há uma relação entre a institucionalização das conferências e seu impacto na atividade legislativa, sendo que quanto maior o grau de institucionalização destas, maiores as chances das decisões se converterem em leis e políticas públicas.

Estas considerações podem lançar luz sobre o caso de Minas Gerais. Os gestores públicos não apresentam em suas falas a existência de canais que incorporem as decisões das conferências nos planos de gestão do estado. É citado o *Minas em Rede* como um projeto que busca levantar as necessidades de cada região de planejamento do estado. Entretanto, as necessidades dos segmentos culturais expressas por meio dos

documentos finais das conferências não são integradas ao programa. Neste sentido, em Minas Gerais o grau de institucionalização das conferências nos parece ainda pequeno.

Há o reconhecimento, expresso de forma clara, por parte de outros membros do poder público de que o estado possui uma grande dificuldade de converter as decisões tomadas nos espaços de discussão pública em políticas, o que tem contribuído para um cenário de expressiva desigualdade entre os segmentos artístico-culturais e entre as regiões do estado.

Olha, eu acho que são levantadas muitas questões importantes, eu acho que quase tudo aquilo de positivo saiu das conferências, saiu desses espaços democráticos, muitas questões da conferência nacional agora vão virar política pública. Pelo estado também, com todas aquelas limitações que eu falei, eu acredito que muita coisa é proveniente das discussões, das conferências, desses espaços, dos fóruns, sem dúvida alguma. **Mas a maior dificuldade é que muitas vezes aquilo que é formalizado não é realizado. Muitos participantes das reuniões tem muita capacidade, muita formação, muito conhecimento, mas na prática o estado não consegue efetivar essas políticas, muitas vezes fica um direito formal e não real.** (Entrevistado 06 Poder Público - capital)

Para os entrevistados da sociedade civil, e do poder público, que consideram que há dificuldade em converter as decisões tomadas por meio da participação em políticas públicas, o debate em torno das mesmas questões é uma evidência desta dificuldade. Para a maioria dos entrevistados, os temas que mais emergem destes espaços são: recursos e a própria participação.

Com relação à Cultura, o teor dos debates têm sido balizados por questões tangentes aos mecanismos de incentivo e fomento à cultura (Entrevistada 07 Poder Público - capital)

Por incrível que pareça, a própria participação. Os problemas da participação. Por exemplo, o CONSEC é algo muito novo, só pra dar um exemplo. É pensar que conselho é esse. (Entrevistado 02 Poder Público - capital)

Com relação à cultura o que mais se discute realmente é a questão da lei de incentivo, pelo menos o que eu ouço. Uma crítica dela. (Entrevistado 06 Poder Público - capital)

Sempre, sempre, batemos na mesma tecla: a falta de recursos para se fazer a política na sua base. (Entrevistada 11 Sociedade Civil - interior)

O inferno da cultura é desde sempre um permanente ditado popular: farinha pouca, meu pirão primeiro (...) O debate na cultura é esse debate do “miserê” permanente (Entrevistado 15 Sociedade Civil - capital)

A ênfase dada à escassez de recursos para o setor, tanto em âmbito nacional, estadual e municipal, e aos obstáculos para a consolidação da participação popular, principalmente, a âmbito estadual, nos aponta para um quadro em que, recursos e

participação, os pilares de uma política pública de cultura que têm balisado as discussões e pesquisas atuais no setor, estão ainda em um difícil processo de construção em Minas Gerais. As especificidades do estado, relatadas pelos entrevistados, focaram não apenas na vasta dimensão territorial e diversidade cultural, mas, principalmente, no fato de que o desenho legal destes espaços não tem favorecido a representação dos interesses dos diversos segmentos culturais do estado. As regras estabelecidas para a participação, nem sempre definidas por meio de um processo democrático que as legitime, somadas à falta de recursos, e, à pouca organização e mobilização do setor cultural, contribuem para que uma ampla parcela da população afetada pelas questões discutidas não seja incluída nos espaços participativos.

Eu acho que ainda deixa muito a desejar [a representação dos segmentos culturais] (...) Acontece do governo por querer fazer, por obrigação de fazer acontecer, ele escolhe aleatoriamente alguma pessoa que ele pense, e talvez até tenha o perfil para representar aquele determinado segmento, mas que, na verdade, não representa se não for até esse segmento pra ouvi-lo primeiro, pra ser livremente um representante do segmento. (Entrevistada 11 Sociedade Civil - interior)

Olha, eu acho que tem pouca capacidade [de representação dos segmentos culturais], pois são muitos segmentos, é muita coisa. (Entrevistado 06 Poder Público - capital)

É um desafio, eu acho, é uma dificuldade, a gente não consegue, por exemplo, ter em um conselho a presença de um representante da área de música das dez regiões do estado, é inviável (...) Fica uma discussão até pouco produtiva. Até mesmo de uma macrorregião de planejamento eu tenho pontos muito diferentes. Então, eu acho que a gente ainda não tem um instrumento tão positivo no sentido de atender todas as diversidades. (Entrevistado 08 Poder Público - capital)

Há o reconhecimento, por parte dos gestores públicos, de que não há diversificação de atores nos processos de debate sobre a política cultural do estado, no entanto, a opção por parte de outros gestores tem sido a de um Conselho Estadual de Política Cultural com um menor número de conselheiros. Esta opção pode ser observada nos documentos oficiais de discussão do CONSECO, por meio das atas, conforme destacamos um trecho do dia 16/04/2014:⁷²

[Conselheiro da sociedade civil] diz que a nova configuração do Consec deveria contemplar representantes de cada região do estado, considerando a dificuldade do governo chegar ao interior. A Secretária Eliane Parreiras explica que a composição do Consec é definida pela Lei Delegada nº 180 e que solicitação de mudanças na mesma devem ser encaminhadas à ALMG. Explica que o Estado não fará este encaminhamento porque defende um modelo mais enxuto de conselho e que o Governo do Estado de Minas Gerais

⁷² Disponível em http://www.consec.mg.gov.br/files/ATA_DA_4_REUNIO_EXTRAORDINARIA.pdf
Acesso em junho de 2014.

não tem objeção que propostas de mudanças sejam sugeridas e encaminhadas à ALMG (MINAS GERAIS, 2014, p. 3)

A defesa de um CONSEC mais “enxuto”, com menos representantes da sociedade civil do interior do estado, em um estado de grande território, população, diversidade cultural, e com dificuldade de articulação e comunicação entre as regiões e municípios, compromete a diversidade de participantes de acordo com critérios demográficos (MENDONÇA e CUNHA, 2012) e, conseqüentemente, a possibilidade de que as questões que afetam grande parcela da população, que reside no interior, sejam problematizadas nos espaços destinados a isso.

Frente a tais colocações realizadas pelos entrevistados e levando em consideração nossa Hipótese 2, sobre participação política em Minas Gerais, podemos afirmar que há grandes assimetrias de representatividade entre os atores do campo cultural em Minas Gerais. Os segmentos do interior do estado são representados apenas setorialmente, mas não regionalmente, por exemplo, no CONSEC, que possui quatro representantes do interior e foi destacado como o órgão máximo de interlocução entre sociedade civil e poder público. Os obstáculos à ampliação da participação, presentes no desenho legal de alguns espaços, têm constrangido a presença de sujeitos e grupos que respondem por manifestações características da diversidade cultural mineira. A presença dos sujeitos e grupos nestes espaços não é suficiente para que interfiram nos processos decisórios sobre as políticas públicas culturais, mas é condição necessária. Todas estas questões levantadas em torno de nossa hipótese 2, de participação política, apontam para um cenário em que ainda é observado formas pouco maduras de participação popular nas recentes arenas criadas em Minas Gerais.

5.3 HIPÓTESE 3: DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA DE MINAS GERAIS

Ainda que o foco principal das entrevistas fosse o de avaliar a questão da participação política no campo cultural em Minas Gerais, elas também jogaram luz sobre o tema da descentralização do poder político e da desconcentração de recursos. Nesta seção analisaremos a “Hipótese 3: A política pública de cultura de Minas Gerais não promove a descentralização de forma substantiva”.

Antes de avançarmos nessa análise, ressaltamos que, por diversas vezes nas entrevistas, os termos “interiorização” e “descentralização” aparecem como sinônimos. Todavia, há críticas do setor cultural de que o termo “interiorização” não condiz com as

reivindicações do setor, devido ao seu caráter hierarquizador de práticas culturais. Interiorizar conteria uma normativa de circulação da produção cultural do “centro” para o “interior”, e não de livre circulação e intercâmbio entre as diversas práticas culturais do estado. Consideramos as críticas pertinentes e, por isso, o termo descentralização nos parece mais adequado e coerente com nosso horizonte teórico e conceitual, no qual o termo relaciona-se com a desconcentração do poder político e decisório.

As questões relacionadas à igualdade, participação e descentralização, apareceram imbricadas nas falas dos entrevistados, conforme já ressaltamos. Em particular, no tratamento da dimensão da interiorização, a dimensão igualitária também surgiu na fala dos entrevistados. Por isso, em alguns momentos mencionaremos esta dimensão na análise das entrevistas, embora nosso enfoque recaia sobre a descentralização/interiorização.

As questões levantadas dizem respeito à não garantia dos direitos de cidadania cultural ao tratamento desigual recebido não apenas pelas regiões, mas também pelas áreas artístico-culturais. Todos os entrevistados da sociedade civil e parte do poder público argumentaram que há necessidade de um tratamento diferenciado entre os segmentos culturais para correção das distorções que os mecanismos de financiamento usuais das atividades culturais têm promovido, e que a política de interiorização representa um avanço neste sentido.

Eu acho que precisavam ter editais específicos para as regiões pra atender as características de cada região. **Eu acho que a política de interiorização é uma bandeira, mas efetivamente ainda “tá” concentrado aqui, o que fica claro no conselho, na própria configuração do conselho, o que fica claro na distribuição dos recursos via incentivo fiscal.** O Fundo ainda atende, mas muito através das prefeituras, e isso muitas vezes não chega lá na ponta, sabe. A prefeitura usa muitas vezes esse recurso pra reformar um patrimônio. Isso não devia “tá” sendo feito pelo Fundo, às vezes pra um evento comercial. Eu acho que a gente precisa pensar essas ferramentas de uma outra forma. (Entrevistado 16 Sociedade Civil – capital)

Quando confrontadas a percepção do poder público e a dos segmentos culturais, encontramos formas diferentes de se compreender o processo de produção cultural e de distribuição de recursos entre as diferentes regiões do estado. Para a maior parte do setor público, os segmentos culturais possuem relativa igualdade de acesso aos programas e recursos da área cultural. A distribuição de recursos entre as regiões do interior do estado é apontada como crescente, bem como, os programas voltados a elas.

No entanto, na percepção dos segmentos, esse entendimento não leva em consideração as desigualdades sociais existentes entre as próprias regiões do estado localizadas fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Há o questionamento do

que é considerado “interior” nos instrumentos de planejamento e gestão da cultura no âmbito estadual.

O Fundo Estadual de Cultura destina 80% dos seus recursos aos municípios localizados fora da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Também com a mesma premissa, existe, na SEC, a Superintendência de Interiorização, que se dedica, justamente, a disseminar as políticas públicas de cultura para as cidades do interior mineiro** (Entrevistada 07 Poder Público, capital)

Você não tem esse prazer de a gente falar que o interior... porque a gente vê muito publicamente falando que o interior levou tantos mil, não é verdade. **O que é o interior pra você? A gente aqui, a gente vive muito esse drama. Porque interior é constado como Diamantina também, mas se a gente for olhar Diamantina é patrimônio da humanidade, tem uma série de outras regalias que o restante do interior não tem. Então pra mim isso não é interior.** Não é política de interior. Então eu acho que tem que definir geograficamente ou um diagnóstico que pudesse comprovar isso porque isso não “tá” sendo verdade. (Entrevistada 12 Sociedade Civil - interior)

Na dimensão da descentralização, o principal aspecto abordado diz respeito à política de descentralização/interiorização. Na percepção dos segmentos do interior do estado, esta política não tem sido adequada às necessidades da população para a qual ela é destinada. As críticas se relacionam principalmente à ausência de uma infraestrutura dos núcleos de interiorização, de recursos financeiros, de legitimidade dos gestores locais perante os segmentos culturais, e de articulação entre o governo estadual e o órgão gestor local.

O núcleo de interiorização foi uma demanda coletiva. As regiões reivindicavam uma maior participação e há dificuldade de chegar a Belo Horizonte pra poder tratar sobre as questões das políticas públicas (...) E uma das demandas que foram apontadas por todas as regiões de Minas seriam esses núcleos, onde a gente pudesse tratar de todos os assuntos que fossem mais próximos, que Belo Horizonte ficasse próxima da gente, que a secretaria de cultura fosse próxima (...) **Só que a precariedade da estrutura que foi criada , ela acaba não atingindo. (...) Eu não posso falar das regiões, mas eu falo da minha, então assim, lidar com uma pessoa só, que não tem afinidade com o movimento cultural, é quase que inexistente, criou um núcleo, mas que ele não atende. Ele não satisfaz, não é nem que atende, ele não satisfaz.** Criou por uma demanda coletiva, mas, é como se tivessem dito “vocês não pediram? Tá aí”, mas aí não desenrola. Então nós continuamos indo à Belo Horizonte, continuamos reivindicando as mesmas coisas as quais a gente já reivindicava antes (Entrevistada 12 Sociedade Civil – interior)

As falas dos entrevistados nos remetem às considerações realizadas pela literatura sobre as relações intergovernamentais e federalismo de que políticas descentralizadoras – ou que se propõe à descentralização – podem conter forte estratégia centralizadora (ABRUCIO, 2010). Conforme ressaltamos no capítulo 2, diferentes modelos de descentralização são possíveis de ser implementados no contexto federativo brasileiro. No entanto, o conceito de descentralização, segundo o autor, desde a

redemocratização do país supõe que as políticas levem a uma maior autonomia dos governos locais. Este não é o caso dos núcleos de interiorização. Os núcleos têm funcionado como uma representação da secretaria no interior do estado, restringindo-se à uma função burocrática de delegação de competência e não como uma instância mediadora da política cultural, em interlocução com a população e com autonomia para gerir as políticas segundo as especificidades das regiões. A precariedade da estrutura física de alguns núcleos, observada durante as viagens para a realização das entrevistas, compromete até a efetivação da descentralização administrativa. Um dos três núcleos estudados não possuía espaço físico.

Nas falas dos gestores dos núcleos, foram ressaltados o caráter disperso das demandas que chegam até os núcleos e o levantamento destas demandas dos segmentos para serem encaminhadas à gestão estadual. Não foram relatadas, nas entrevistas, a existência de uma definição de prioridades no atendimento das áreas artístico-culturais e das macrorregiões atendidas, estratégias de intervenção nos problemas encontrados, as metas a serem atingidas em diferentes períodos, as consequências esperadas da intervenção no campo cultural, isto é, definições necessárias para o estabelecimento de uma política pública efetiva, pensada no contexto das dimensões de criação, difusão e fruição, presentes na cadeia de produção da cultura (SIMIS, 2007). As atividades descritas caracterizaram-se por ações isoladas e desconectadas, motivadas por demandas específicas, o que reduz as possibilidades de êxito da descentralização, e, conseqüentemente, democratização das políticas públicas de cultura.

É edital, procura muito também ajuda pra oficina, principalmente de prestação de contas, é o que mais tem dado problema (...) A gente passa a demanda pra superintendência, a superintendência vê a possibilidade, às vezes, deixa até dar uma certa autonomia da gente fazer o contato (...) Então a demanda chega pra gente, a gente leva pra superintendente e então eles agilizam (...) A orientação é a mais variada, desde da parte de alimentação, culinária, até registro de projeto, de bens imateriais, sabe, tudo chega pra gente (Entrevistada 01 Poder Público - interior)

A pouca autonomia obtida pelos núcleos para atuação em suas macrorregiões, a carência de recursos e espaço físico adequado, e, profissionais para a realização dos trabalhos podem tornar a descentralização, em nossa perspectiva de desconcentração do poder político no âmbito do Estado e da sociedade, e da autonomia das gestões locais, uma realidade distante das políticas públicas de cultura de Minas Gerais.

Então, a descentralização é fundamental. Eu acho que a secretaria deveria continuar com esta proposta. Não só criar, mas fortalecer estes núcleos. Tem que ter gente, tem que ter equipamento, tem que ter carro, tem que ter recuso pra dar conta de atuar. Ninguém faz isso só com boa vontade. Você tem que ter infraestrutura, espaço físico, equipamento, pessoas, equipe pra trabalhar nestes locais. Senão, uma pessoa sozinha não vai dar conta, e recurso, porque não adianta você “tá” lá, mobilizar, mobilizar e não ter recurso pra executar nada. (Entrevistada 09 Poder Público - capital)

Houve um avanço, no que diz respeito a nível de estado, com a secretaria, por exemplo, criando braços regionais, houve, mas é pouco. Se a gente for pegar a regional da Bacia do Vale do Rio Doce, por exemplo, são quantas cidades que têm pra ser representada, no caso, por apenas uma regional? Qual que é a mão de obra, a infraestrutura que essa regional tem? (...) Tá muito ainda no campo das ideias, no campo da ação ainda falta estruturar (Entrevistado 13 Sociedade Civil - interior)

Para finalizar, um aspecto se destacou nas falas de alguns gestores públicos. Este aspecto diz respeito ao entendimento de cultura e de políticas culturais. Estava presente nas falas de alguns gestores a ideia de “disseminação das políticas públicas de cultura para o interior” como um dos objetivos da política de interiorização. Ao longo de nosso trabalho, empreendemos um esforço no delineamento de uma abordagem democrática das políticas públicas de cultura. Entre as dimensões exploradas, estão a igualdade, pensada no quadro da diversidade cultural, a participação, como o direito dos cidadãos tomarem parte nos processos decisórios das políticas, e a descentralização, com autonomia para as gestões locais e desconcentração do poder político. Se compreendermos que o conteúdo das políticas culturais é a própria diversidade cultural, então, não se trata de disseminar políticas para nenhuma região, dado que o conteúdo da política cultural já existe, mas de criar estratégias adequadas de intervenção para o fomento da diversidade cultural de cada localidade. Desse modo, interiorizar se aproximaria mais do reconhecimento da riqueza das práticas culturais das diferentes regiões e não da disseminação de políticas culturais para estas práticas.

Esperamos que as questões aqui levantadas possam ter lançado luz sobre nossas três hipóteses e contribuído para a problematização das questões que cercam a vida cultural e a atuação de diversos profissionais do campo cultural. Novamente, ressaltamos que nossas análises das entrevistas não esgotam as discussões sobre a democratização das políticas públicas de cultura de Minas Gerais, mas apontam para perspectivas que, por vezes, não possuem tanta visibilidade perante a comunidade cultural e acadêmica. Compreendemos que os avanços possíveis e necessários aos governos democráticos passam pela consideração da pluralidade de vozes e preferências

que constituem as sociedade, e que no campo cultural, caracterizado pela expressão da diversidade, podem encontrar um espaço profícuo para sua visibilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso trabalho buscamos compreender, sob uma perspectiva democrática, o processo de mudança pelo qual as políticas públicas de cultura de Minas Gerais passaram entre 2001 e 2011. Nosso objetivo foi observar se tais mudanças contribuíram para a democratização das políticas para a área. Para alcançar nosso objetivo, analisamos, entre 2001 e 2011, alguns dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, o principal mecanismo de financiamento à cultura do estado. Realizamos também entrevistas com os segmentos culturais da sociedade civil e com membros do poder público, no intuito de conhecer diferentes percepções acerca do processo estudado.

Procuramos construir uma narrativa coerente com nosso marco teórico, baseado nos princípios da democracia participativa, e com nossas escolhas metodológicas. Neste sentido, em nossa narrativa recompomos a cena histórica das políticas culturais no Brasil, da República Velha até os anos 2010, atentando-nos para as diferentes formas com que o Estado brasileiro se relacionou com a cultura em cada momento histórico. Vimos que a inauguração das políticas culturais no Brasil, na década de 1930, foi marcada por uma grande presença do Estado na elaboração e execução das políticas para o setor. Vimos também que houve momentos de ausência, com pouco fomento ou regulação dos investimentos, especialmente em períodos democráticos, e momentos de maior presença do Estado com estratégias melhor definidas de intervenção, em particular nos períodos de ditadura. No entanto, foi na última década, no plano nacional, que assistimos a mudanças importantes nas formas de gestão pública e no entendimento de cultura, que passou a se orientar por um conceito antropológico. A construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC) induziu os entes federados a reformularem suas políticas na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades na área cultural. Tais mudanças, a nível nacional, estadual e municipal, impulsionaram a opção pelo nosso objeto de estudo.

Antes de tratar do caso de Minas Gerais, foi necessário apresentar nossa perspectiva democrática entre as diferentes teorias da democracia. Os princípios de igualdade, participação e o elemento da descentralização foram escolhidos para fundamentar nossa compreensão de quais valores devem orientar a construção de políticas públicas de cultura. Procuramos demonstrar como estas três dimensões

perpassam as teorias democráticas e se articulam com as políticas para a área. Para tanto, elegemos a matriz participativa como referência conceitual para nosso trabalho. Nesta matriz, a igualdade encontra na diversidade cultural uma forte interlocutora. O emergente projeto político da diversidade contempla os direitos à igualdade e à diferença, e o pleno acesso aos bens e serviços culturais. A participação traz como horizonte normativo a democracia como autogoverno, uma vez que os cidadãos são parte imprescindível dos processos de decisão acerca das políticas que afetam suas vidas. A descentralização prevê, em alguma medida, a desconcentração do poder político no âmbito da relação Estado e sociedade, bem como, a autonomia de governos e gestões locais. Tendo em vista estes vínculos conceituais, prosseguimos nossa narrativa buscando situar Minas Gerais no interior do quadro de mudanças da última década.

Observamos que as principais mudanças ocorridas, entre 2001 e 2011, na política pública de cultura de Minas Gerais originaram-se da articulação entre entes federados e governo federal, e orientaram-se, no plano discursivo, pela democratização da referida política. Entre estas mudanças podemos mencionar os novos mecanismos participativos como as conferências e Conselho Estadual de Política Cultural, o início da construção do Sistema e do Plano Estadual de Cultura, e dos sistemas e planos municipais, a definição de uma política com discurso descentralizador, por meio da interiorização cultural, adotada também na Lei Estadual de Incentivo, e, mais recentemente, a adesão do estado ao Sistema Nacional de Cultura.

Partindo destas mudanças, e com um viés crítico do conhecimento das dificuldades do estado de efetivar na prática o discurso de democratização da política cultural, elaboramos três hipóteses para orientar nossa análise. Em nossas hipóteses, que se originaram das três dimensões democráticas de nosso marco teórico, a política pública de cultura de Minas Gerais: H1 – é pouco igualitária, H2 – é pouco participativa, e H3 – não promove a descentralização de forma substantiva. No intuito de averiguar estas hipóteses optamos por uma metodologia que abarcasse diferentes dimensões do suposto processo democrático. No plano quantitativo, optamos pela análise da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, que procurou responder nossa hipótese de igualdade, por meio do conhecimento da distribuição dos recursos e projetos culturais entre as regiões de planejamento e as áreas artísticas e culturais. No plano qualitativo, optamos pela realização de entrevistas semi-estruturadas junto a sociedade civil e poder público, para responder nossas hipóteses de participação e descentralização, embora a dimensão igualitária também estivesse presente. Através das

entrevistas conhecemos os pontos de vista dos atores e atrizes sociais participantes do processo de construção de políticas para a área.

Por meio de nosso horizonte teórico e metodológico, constatamos, na análise da lei de incentivo, uma elevada concentração de recursos em apenas uma região: a Região Central. Esta concentração não se justifica tendo em vista a população residente da região, mas, a partir de seu território privilegiado, que abarca a capital do estado, e possui importantes pólos industriais, facilitando o patrocínio e a captação de recursos previstos na estrutura da lei. Constatamos também não apenas a concentração em termos regionais, mas em termos de áreas artísticas e culturais, em particular, as áreas de Música e Artes Cênicas. Esta concentração pode ser explicada novamente pela estrutura da lei, que, ao prever entre seus benefícios a publicidade da imagem dos patrocinadores, induz à uma maior demanda e financiamento destas áreas.

Notamos que as alterações realizadas no edital de 2005 e na legislação de 2008 da lei de incentivo, que tiveram o objetivo de democratizar o acesso aos recursos públicos da lei, levaram, de fato, a um crescimento na captação de recursos dos produtores culturais de determinadas regiões do interior do estado. No entanto, este crescimento é pequeno frente a predominância da Região Central. As regiões encontram-se muito distantes de participar, de forma igualitária, da distribuição destes recursos. Notamos também que a política de interiorização cultural, adotada na lei não cumpriu com os objetivos de “interiorizar” a produção cultural, por meio dos percentuais estabelecidos, considerando-se as regiões do interior e excetuando-se a Região Central.

O quadro que observamos não nos permite afirmar que a política pública de cultura de Minas Gerais tem contribuído para a promoção da igualdade em termos substantivos. O principal mecanismo de financiamento do estado é muito excludente e não proporciona aos diferentes sujeitos e grupos representativos da diversidade cultural do estado o pleno acesso aos seus recursos. Ressaltamos que esta exclusão não é revertida através de reformas pontuais na lei, pois, após quase vinte anos de existência e muitas reformas, ainda persiste o quadro de desigualdade entre os segmentos culturais. As reformas podem atenuar as desigualdades, mas não as combatem de forma efetiva e estrutural. A estrutura da lei de incentivo retira do Estado a possibilidade de intervir na regulação do investimento público, alocando recursos para as áreas e regiões consideradas importantes e menos contempladas pelas políticas públicas de cultura.

Ademais, a responsabilidade pela garantia do exercício dos direitos de cidadania cultural, é do poder público, com a participação da sociedade, e não de patrocinadores.

As entrevistas trouxeram-nos elementos importantes para compreender o processo participativo e descentralizador em Minas Gerais. Acerca do primeiro, vimos muitas tensões entre as falas e expectativas dos segmentos da sociedade civil e do poder público. De forma geral, todos reconhecem que a participação é fundamental na construção de políticas democráticas. As divergências dizem respeito às formas de promovê-la. Os espaços e regras estabelecidas para participação são considerados inadequados, e um obstáculo à própria participação, pela maioria dos segmentos da sociedade civil. Já o poder público, em parte, caminha no sentido de tentar ampliar a participação de segmentos que encontram-se ausentes dos processos decisórios, e parte considera que os segmentos já estão bem representados nestes espaços.

As entrevistas evidenciaram uma compreensão diferente sobre quais questões cabe à política mineira enfrentar. A sociedade civil coloca a questão dos modelos de financiamento, defendendo maior presença do Estado na criação de critérios públicos, por meio principalmente de fundos de cultura. E a maior parte do poder público defende o aprimoramento dos modelos já existentes. Apesar de uma maior convergência entre as falas dos entrevistados da sociedade civil, percebemos que as constantes alterações na lei de incentivo são também fruto de demandas de determinados setores da sociedade civil, o que evidencia um embate no interior dos segmentos.

O tema da descentralização apresentou uma polarização entre sociedade civil e poder público. Os atuais gestores públicos afirmam que a descentralização das políticas públicas culturais é uma realidade em Minas Gerais, enquanto os segmentos culturais afirmam não haver esta descentralização efetivamente. A criação dos núcleos de interiorização é apontada como o maior indício da descentralização pelos gestores, mas as condições para o funcionamento destes núcleos são questionadas pelos segmentos. As condições versam sobre a autonomia dos núcleos, a infraestrutura administrativa e humana. Condições estas não encontradas em nosso estudo *in loco*.

Por fim, salientamos que nossos resultados não estão desconectados de um quadro mais amplo de um projeto de desenvolvimento para o setor. Os mecanismos de financiamento e de participação inserem-se neste projeto político que tem concebido a cultura sob uma ótica privatista. Embora as discussões atuais do campo de políticas culturais apontem para a necessidade de superação do modelo de financiamento que privilegia as leis de incentivo à cultura, este modelo parece estar longe de ser superado

na gestão estadual. Há uma preferência por este financiamento e seus avanços são constantemente ressaltados pelas gestões em seus veículos de comunicação. Até 2012 uma importante divulgação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, realizada pela secretaria estadual, ressaltava os benefícios financeiros e publicitários do investimento em cultura, para os patrocinadores, com o título “Lei Estadual de Incentivo à Cultura. Um bom negócio para sua empresa”.⁷³ A este respeito, observamos matérias que identificam os recordes de captação de recursos em 2014 com o sucesso da política pública de cultura do estado. Segundo a atual Secretária de Cultura: “Nunca se investiu tanto em cultura via Lei Estadual de Incentivo. Constatar que atingimos o teto de captação é sinal de que a LEIC funciona”.⁷⁴

O priorização orçamentária da gestão cultural do estado aponta para o investimento em grandes complexos culturais centralizados e não em iniciativas locais. O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de Minas Gerais para o setor cultural, entre 2012 e 2015, possui como maior investimento em 2014 o Centro Cultural Praça da Liberdade, em detrimento de Centros Culturais Regionais e de políticas de formação ou construção de sistemas e indicadores culturais. O orçamento concentra-se, de forma desproporcional, na Região Central.⁷⁵

Todavia, apesar dos fortes obstáculos para a concretização de um processo mais substantivo de democratização das políticas públicas de cultura, encontramos em nossos resultados avanços importantes para a área. A criação de novos espaços de participação popular, a busca crescente da sociedade civil por um maior protagonismo na elaboração das políticas, a abertura de muitos gestores públicos à interlocução com diferentes segmentos culturais, e principalmente, uma crescente disposição geral para o debate dos problemas da área, ainda que, as soluções encontradas sejam alvo de discordância.

Consideramos que nossos resultados reafirmam a importância da cultura no conjunto de necessidades do país, em especial, no aumento da qualidade da democracia. Como já salientamos, as políticas públicas de cultura podem ser melhor conduzidas quando embasadas por valores democráticos, e a cultura enquanto uma dimensão da vida

⁷³ Anexo 2.

⁷⁴ Disponível em www.cultura.mg.gov.br. Acesso em junho de 2014.

⁷⁵ O Centro Cultural Praça da Liberdade possui previsão de execução orçamentária em torno de 54 milhões, o Centro Cultural Regional de Jequitinhonha/Mucuri, o único centro no interior do estado, de 100 mil e a Criação e Implementação do Sistema Estadual de Informações Culturais, de 10 mil. Disponível em <http://planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental> Acesso em julho de 2014.

humana tem importante contribuição na construção de valores e modos de vida democráticos.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L.; FILIPPIM, E.S. [Quando Descentralizar é Concentrar Poder; O Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense](#). RAC. Revista de Administração Contemporânea. v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em <http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf> Acesso em maio de 2013.

ABRÚCIO, F. L. e COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas nº 12, 1998.

ABRUCIO, Fernando L. *Os laços federativos brasileiros: avanças, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental*. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000. (Cap. 1)

_____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

_____. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 24, p. 31-67, junho de 2005.

ALVES, Maria Aparecida. As implicações das leis de incentivo à cultura sobre o processo de produção dos espetáculos. In: *33o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 26 A 30 DE OUTUBRO DE 2009. CAXAMBU - MG. GT 10 – CULTURA, ECONOMIA E POLÍTICA*.

ARAÚJO, C. Razão Pública, Bem Comum e Decisão Democrática. In: SHATTAN, V. e NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação*. SP: Editora 34, 2004, p. 157-169.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Ed. Escala. s./a

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996. p. 1-23

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? 34 Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Outubro de 2010.

ARTAUD, Antoni. *O Teatro e seu Duplo*. São Paulo: M. Limonad, 1987.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: Revista Dados, vol. 47, n 4, Rio de Janeiro, 2004.

BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, A. e BARBALHO, A. (orgs.) Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

BARROS, José M. (org.) As mediações da cultura: arte, processo e cidadania. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

_____. Cultura, diversidade e os desafios do desenvolvimento humano. In: Diversidade Cultural: Da proteção à promoção. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BARROS, José M. e JÚNIOR, José O. Minas Gerais e Brasil: o diálogo entre duas políticas culturais. In: BARBALHO, A., BARROS, J. M e CALABRE, L. (orgs.) Federalismo e políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2013.

BHABHA, Homi. Introdução – Locais da Cultura. In: O Local da Cultura. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 19-42.

BOAL, Augusto. Teatro do Oprimido e Outras Poéticas Políticas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. 222 p

BOBBIO, Noberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987. p. 17-40.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A.S.(org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BORBA, Julian. Participação Política: a centralidade dos repertórios. Revista Debates – A Situação das Américas: Democracia, Capital Social e Empoderamento. Revista de Ciência Política. Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina e PPG em Ciência Política. UFRGS. Volume 6, N 1, jan-abr/2012.

BORGES, André. Democracia VS. Eficiência: A Teoria da Escolha Pública. Lua Nova, n 53, p. 160-206, 2001.

BOTELHO, Isaura. As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas, São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº 2, abril a junho de 2001.

_____. A política cultural e o plano das idéias. In: RUBIM, Antonio A. C. e BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007

_____. Políticas Culturais: discutindo pressupostos. In: NUSSBAUMER, Gisele M. (org.) Teorias & políticas da cultura. Salvador: EDUFBA, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. Nova lei da Cultura – Material Informativo sobre o Projeto de Lei de Fomento e Incentivo. Brasília, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. Cultura em números – Anuário de Estatísticas Culturais 2009. Brasília, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. As Metas do Plano Nacional de Cultura. Brasília, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. Oito anos de cultura: as políticas do Ministério da Cultura de 2003 a 2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília: Senado, 1989.

BRASIL. Lei nº 7.505, de 2 de Julho de 1986 - Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7505-2-julho-1986-368037-publicacaooriginal-1-pl.html> > acesso em março de 2013.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 – Restabelece os princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8313-23-dezembro-1991-363660-publicacaooriginal-1-pl.html> >, acesso em março de 2013.

BRASIL. Lei nº 12. 343—_de 2 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. Disponível em < <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/11/Lei-12.343-2010-Institui-o-PNC-e-cria-o-SNIIC.pdf> >, acesso em março de 2013.

BRASIL. Proposta de 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. Disponível em < <http://blogs.cultura.gov.br/snc/files/2012/12/EMENDA-CONSTITUCIONAL-71-DE-29-11-2012.pdf> >, acesso em março de 2013.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2009.

_____. Diversidade Cultural: propostas de ações políticas. In: CALABRE, Lia e LOPEZ, Antonio H. (orgs.). Diversidade Cultural Brasileira. Edições Casa de Rui Barbosa, 2008.

_____. Políticas Culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, A. e BARBALHO, A. (orgs.) Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

CARVALHO, Cristina; GAMEIRO, Rodrigo e GOULART, Sueli. **As políticas públicas da cultura e a participação de novo tipo no Brasil**. VI Congresso Português de Sociologia, 25 a 28 de junho de 2008.

CARVALHO, José M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Editora Record, 2001.

CASTELLO, José. Cultura. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs). **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002.

CHAMBERS, S. A Teoria Democrática Deliberativa. In: MARQUES, A.S.(org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Cidadania Cultural. O Direito à Cultura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CÍCERO. Da República. São Paulo: Ed. Escala. s/a

COELHO, José Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A.S.(org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n 76, junho, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco H. Cidadania Cultural: um conceito em construção. In: CALABRE, L. (org.) *Políticas Culturais: diálogos e tendências*. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2010.

_____. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: Contribuição ao debate*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CURIEL, Ochy. Las paradojas de la política de la identidad y de la diferencia. In: GONZÁLEZ, D e RENJIFO, N. (org.). *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*. Bogotá: Digiprint Editores E.U, 2009.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E.(org.) *Anos 90 - Política e sociedade no Brasil*. Ed. Brasiliense, 1994, p. 103-115

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990. p. 67-85. (Capítulo 3)

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001. p. 47-74. (Cap.4 e 5)

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 25-70. (Introdução, Cap. 2 e 3)

DURAND, José C. G.; GOUVEIA, Maria A. G.; BERMAN, Graça. **Patrocínio empresarial e incentivos fiscais à cultura no Brasil: análise de uma experiência recente**. Revista de Administração de Empresas (RAE) v. 37, n 4. p. 38-44, 1997.

EKMAN, Joakin e AMNA, Erik. Political Participation and Civic Engagement: Towards A New Typology. Youth & Society (YeS). Working Paper, 2009.

FARIA, Cláudia. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. In: **Lua Nova**, São Paulo, v 49, 2000. p. 47-68.

FICHER, Frank. *Democracy & expertise: reorienting policy inquiry*. Part I: Policy expertise and citizen participation in the public realm. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FINLEY, M. Democracia Antiga e Moderna. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1988. p. 17-53. (Capítulo 1)

FRASER, Nancy. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press, 2008. p. 12-29 e 100-115.

FRASER, Nancy. Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, N; HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres/Nova York: Verso, 2003^a. p. 07-109.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. 3^a Ed . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. 253 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. *Prestando Contas aos Mineiros: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura*. Belo Horizonte, 2003.

_____. *Experiências de financiamento à cultura em municípios de Minas Gerais: gastos públicos, aparato institucional e mecanismos de incentivo*. Belo Horizonte, 2007.

_____. *Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil: Gastos em cultura realizados por empresas públicas, privadas e suas fundações ou institutos culturais no período de 1990 a 1997*. Belo Horizonte, 1998. v.2.

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: GOODIN. R.E.; REIN, M.; MORAN. M. (Edi.). *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2007.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. Thinking about empowered participatory governance. In: FUNG, Archon e WRIGHT, Erik Olin. *Deepening democracy*. Londres; Nova York: Verso, 2003.

GARCIA, Camilo B. ¿Multiculturalismo o Interculturalidad? In: GONZÁLEZ, D e RENJIFO, N. (org.). *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*. Bogotá: Digiprint Editores E.U, 2009.

GARGARELLA, Roberto. A “teoria da justiça” como uma teoria insuficientemente liberal. In: *As Teorias da Justiça depois de Rawls – Um breve manual de filosofia política*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 33-62.

GIL, Gilberto. *Discurso de posse do Ministro*. Brasília, 2 de janeiro de 2003. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44344.shtml>> Acesso em maio de 2013.

HABERMAS, Jurgen. Inserção - inclusão ou confinamento? In: *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984. p. 9-41.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1993. p. 13-33. (Capítulo 1)

HENDRIKS, Carolyn M.; DRYSEK, John S. e HUNOLD, Christian. Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation. *Political Studies*. Vol. 55, 2007. p. 362-383.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 155-268

KING, G.; KEOHANE, R. & VERBA, S. Major components of research design. In: *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press, 1994.

KUGELMAS, Eduardo. A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº 22. Vol 1, p. 29-49, 2001.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA. Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): p. 63-81, out. 1999.

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. **Diretrizes para o planejamento de uma política pública de cultura**. Revista Pólis, São Paulo, nº 36, p. 41-54, 2000.

MACHADO, José A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 51, n 2, 433-457, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008.

MACHADO, Jurema. Promoção e proteção da Diversidade Cultural – O seu atual estágio. In: BARROS, J. M. (org.). *Diversidade Cultural – Da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2008.

LOUREIRO, Maria R.; OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F. e PACHECO, R. (orgs.) *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. São Paulo: FGV Editora, 2010.

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

MENDONÇA, Ricardo F. e CUNHA, Eleonora. Relatório: Aprimoramento de Eventos da ALMG. Departamento de Ciência Política da UFMG. Belo Horizonte, 2012.

MENDONÇA, Ricardo F. Reconhecimento e (qual?) deliberação. In: *Opinião pública*, Campinas, v.17, nº1, p.206-227, 2011.

_____. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado Habermasiano. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, 29: p. 169-185, 2007.

MICELI, Sérgio (org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. BIB, São Paulo, n 59, 2005. P. 5-42

MIGUEZ, Paulo. A Convenção da Unesco sobre diversidade cultural. In: CALABRE, Lia e LOPEZ, Antonio H. (orgs.). *Diversidade Cultural Brasileira*. Edições Casa de Rui Barbosa, 2008.

MILBRATH, Lester. *Political Participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally, 1965.

MILL, John S. *Da Liberdade*. São Paulo: IBRASA, 1964.

MILLIARCH, Aramis. *Talvez com a Lei Sarney apareçam nossos mecenas*. Publicado originalmente no *Almanaque Estado do Paraná*, em 20/06/1986. Disponível em < <http://www.millarch.org/artigo/talvez-com-lei-sarney-aparecam-nossos-mecenas> >, acesso em março de 2013.

MOISÉS, José A. Os efeitos das leis de incentivo. In: WEFFORT, Francisco e SOUZA, Márcio (org.). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério da Cultura, 1998.

NASCIMENTO, Alberto F. Política Cultural no Brasil: do Estado ao mercado. III ENECULT. 23 A 25 DE MAIO DE 2007. SALVADOR – BA.

NOZICK, Robert. Parte 1 – Teoria do Estado de Natureza ou Como Recair no Estado sem Realmente Tentar. In: Anarquia, Estado e Utopia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. p. 18-66.

NUSSBAUMER, Gisele. Políticas para as artes e a cultura. Trabalho apresentado no VIII ENECULT. Salvador – BA, 2012.

PATEMAN, Carole. O Sentido de Eficácia Política e a Participação no Local de Trabalho. In: Participação e Teoria Democrática. Ed. Paz e Terra, 1992. P. 65-147.

PEREIRA, Marcus A. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (Orgs.) Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Ed. Universitária, 2007.

PINTO, Celi. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, 74: 35-58, 2008.

PITOMBO, Mariela. Entre o universal & o heterogêneo: uma leitura do conceito de cultura da Unesco. In: NUSSBAUMER, Gisele M. (org.) Teorias & políticas da cultura. Salvador: EDUFBA, 2007.

PORTO, Marta. Cultura para a política cultural. In: RUBIM, A. e BARBALHO, A. (orgs.) Políticas Culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

PRUD'HOMME, R. & SHAH, A. Centralização versus Descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. (Org.). Federalismo e Integração Econômica Regional: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; p. 63-99, 2004.

RAFFAINI, Patrícia Tavares. Esculpindo a cultura na forma Brasil: o Departamento de Cultura de São Paulo (1935-1938). São Paulo Humanitas, 2001 (Dissertação de mestrado em História – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1999)

RAWLS, John. Justiça como equidade. In: Uma Teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 3-49.

RUBIM, Albino C. Políticas culturais entre o possível & o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele M. (org.) Teorias & políticas da cultura. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio A. C. e BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Políticas Culturais no Brasil: Trajetória e Contemporaneidade. In: RUBIM, Antonio A. C. e BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SADER, Os dilemas da diversidade cultural. In: CALABRE, Lia e LOPEZ, Antonio H. (orgs.). *Diversidade Cultural Brasileira*. Edições Casa de Rui Barbosa, 2008.

SALVATO, Márcio A. Desenvolvimento humano e diversidade. In: BARROS, J. M. (org.). *Diversidade Cultural – Da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Souza. A Sociologia das Ausências e a Sociologia das Emergências: para uma ecologia de saberes. In: *Renovar a Teoria Crítica: Reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007. (Cap. 1 e 3)

_____. Introdução Geral à Coleção. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 13-27.

_____. Prefácio do volume 1. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 29-38.

SARKOVAS, Yacoff. **O incentivo fiscal no Brasil**. In: *Teoria & Debate*. São Paulo, (62) 58-62, abril/maio de 2005.

SAVAYBRICKER, Marcelo M. Diálogo crítico com a teoria poliárquica no pensamento político de Wanderley Guilherme dos Santos. – Dissertação de mestrado. FAFICH - UFMG, 2008. (Introdução e Cap. 1)

SCHNEIDER, A.L., INGRAM, H. *Policy design for democracy*. University Press of Kansas, 1997. Cap. 1 e 4.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Cap. 21 e 22)

SILVA, Tomaz T. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, T. (org.) *Identidade e diferença – A perspectiva dos Estudos Culturais*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

SINTOMER, Yves. *Renovar a Democracia*. In: *O Poder ao Povo – Júris de Cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antonio A. C. e BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SOARES, M. Formas de Estado: Federalismo. Disponível em <<http://www.buenastareas.com/ensayos/Federalismo/3850363.html>> Acesso em abril de 2013.

SPINK, Peter. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. In Cadernos Adenauer XII (2011), n 4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Abril, 2012.

STARLING, Mônica. Estado e políticas públicas de cultura: os desafios da descentralização. Disponível em <http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/monica_starling_estado_e_politicas_publicas_de_cultura2.pdf.> Acesso em maio de 2013.

STEPAN, Alfred. Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. Dados, v. 42. n 2, Rio de Janeiro, 1999.

TAYLOR, Charles. The politics of recognition. In: GUTMANN, Amy. (Ed.) *Multiculturalism: examinig the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 25-73.

UNESCO. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, 2005.

_____. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, 2002.

VANEGAS, Farid S. B. La Democracia Liberal y el Reto Intercultural. In: GONZÁLEZ, D e RENJIFO, N. (org.). *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*. Bogotá: DigiPrint Editores E.U, 2009.

WEBER, Max. *Ciência e Política como vocação*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

YOUNG, Iris M. Vida Política y Diferencia de Grupo: Uma Crítica Del Ideal de Ciudadanía Universal. In: CASTELLS, Carme. (orgs). *Perspectivas feministas en teoria política*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

_____. Representação Política, Identidade e Minorias. In: *Lua Nova*, São Paulo, 67: p. 139-190, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf/>> Acesso em agosto de 2013.

ANEXOS

Anexo 1 – Roteiro de perguntas das entrevistas

BLOCO 1

1) Você considera importante a participação dos segmentos artístico-culturais no processo de formulação da política cultural do Estado? Por quais motivos?

2) Você poderia me dar exemplos de instrumentos de participação social que a Secretaria de Cultura de Minas Gerais adota em sua gestão?

BLOCO 2

3) Na sua opinião, na última década, houve uma abertura maior para a participação da sociedade civil na definição das políticas culturais em Minas Gerais? Quais fatores teriam contribuído para isso?

4) Você poderia me dizer quais as questões mais discutidas nestes espaços de diálogo entre a sociedade civil e o Estado? Houve uma mudança nas questões discutidas nos últimos 10 anos?

BLOCO 3

5) Como você avalia as decisões acerca das políticas culturais tomadas nos diferentes espaços de participação da sociedade civil junto ao poder público, em relação à:

a) capacidade de representar os diferentes segmentos artístico-culturais das diferentes regiões do Estado.

b) capacidade de contemplar as demandas dos segmentos artístico-culturais participantes destes espaços.

c) capacidade de originar/orientar planos, programas e políticas públicas de cultura no Estado.

6) Como você avalia, enquanto (membro do CONSEC/delegado/ativista)/ (gestor público), a política cultural de Minas Gerais, em relação à:

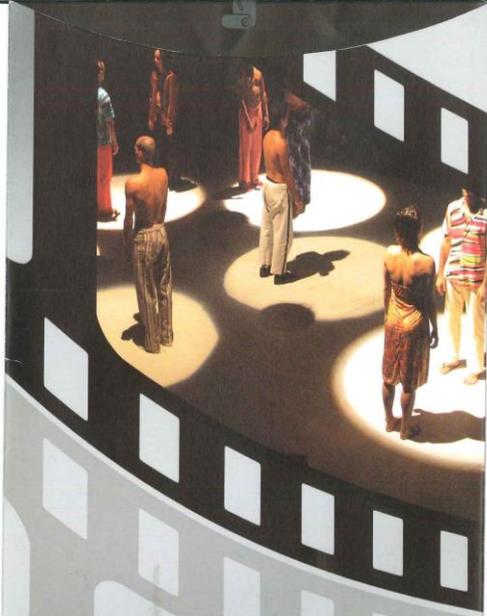
a) quantidade de editais públicos e programas existentes atualmente voltados para o financiamento das atividades culturais.

b) capacidade de incluir os diferentes segmentos artístico-culturais do Estado nos processos decisórios das políticas.

c) capacidade de descentralizar os recursos financeiros e as políticas nas diferentes regiões do Estado.

d) capacidade de formular políticas públicas em conjunto com outros setores governamentais, como a educação, meio ambiente, assistência social, transporte urbano, entre outros.

Anexo 2 – Material de divulgação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (2012)



**LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA.
UM BOM NEGÓCIO PARA A SUA EMPRESA.**

INVESTIR É LUCRO.

Ao incentivar um projeto cultural, a sua empresa está escolhendo uma nova forma de se comunicar. Amplia a visibilidade de seus valores e ideais, e reforça o seu compromisso com a cultura e o bem-estar social.

Essa iniciativa de fomento das potencialidades culturais e artísticas de Minas Gerais provoca um retorno positivo da imagem da empresa.

QUEM JÁ INVESTE EM CULTURA EM MINAS.

Para conhecer outras empresas que já incentivam projetos culturais mineiros, entre em contato com a Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura. Uma equipe estará pronta para atender você.

(31) 3269-1126
(31) 3269-1024
(31) 3269-1128
(31) 3269-1108

Av. Assis Chateaubriand, 167, Floresta, 30.150-100 – Belo Horizonte/MG
www.cultura.mg.gov.br – sfic@cultura.mg.gov.br

**LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA.
SUA EMPRESA VAI SE DESTACAR NO MUNDO DA CULTURA.**