

PLANO NACIONAL DE
CULTURA E
DESENVOLVIMENTO:
RECUPERANDO O
PLANEJAMENTO
DAS POLÍTICAS
CULTURAIS

[ARTIGO]

Amanda Salgado e Carvalho

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Danilo Júnior de Oliveira

Universidade de São Paulo

[RESUMO ABSTRACT RESUMEN]

O presente artigo se debruça sobre a bibliografia e o exercício analítico crítico do conceito de desenvolvimento cultural brasileiro e da própria razão de ser do Estado na condução do planejamento das políticas culturais. Tal incursão é acompanhada do debate da Medida Provisória nº 1.012/2020, que prorrogou a vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) até o ano de 2022. O objetivo é restabelecer a vital importância do PNC na garantia dos direitos culturais, como a diversidade cultural, a cidadania e as identidades culturais, e sobretudo do próprio desenvolvimento cultural. O artigo também pretende analisar criticamente o PNC, realizando breves diagnósticos dos principais entraves à efetiva implementação de políticas culturais coordenadas. Entendemos que tal investigação crítica ultrapassa o território dos estudos culturais e situa-se na análise das problemáticas históricas do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Políticas culturais. Planejamento. Direitos culturais. Plano Nacional de Cultura. Estado.

This paper focuses on the literature and critical analytical exercise regarding the concept of Brazilian cultural development and the State's *raison d'être* in conducting cultural policy planning. Such discussion follows the debate on the Provisional Measure no. 1.012/2020, which extended the validity of the National Culture Plan (PNC) until 2022. We seek to reestablish the vital importance of the PNC in guaranteeing cultural rights, such as cultural diversity, citizenship, cultural identities and, most importantly, cultural development itself. The study also includes a critical analysis of the PNC, with brief diagnoses of the main obstacles that hinder the effective implementation of coordinated cultural policies. We understand that such critical investigation goes beyond the territory of cultural studies and lies in understanding the historical problems of the Brazilian State.

Keywords: Cultural policies. Planning. Cultural rights. National Culture Plan. State.

El presente artículo examina la bibliografía sobre el concepto de desarrollo cultural brasileño y la propia razón de ser del Estado en la planificación de políticas culturales. En este recorrido, aparece en debate la Medida Provisional nº 1.012/2020, la cual amplió la vigencia del Plan Nacional de Cultura (PNC) hasta el año de 2022. Ante esto, el objetivo de este artículo es establecer la importancia vital del PNC para la garantía de los derechos culturales, como la diversidad cultural, la ciudadanía, las identidades culturales y, sobre todo, el propio desarrollo cultural. También se analiza críticamente el PNC, haciendo breves diagnósticos de los principales obstáculos que dificultan la implementación efectiva de políticas culturales coordinadas. Una investigación tan crítica sobrepasa el campo de los estudios culturales y radica en la comprensión de los problemas históricos del Estado brasileño.

Palabras clave: Políticas culturales. Planificación. Derechos culturales. Plan Nacional de Cultura. Estado.

Introdução

O conceito de planejamento é comumente aplicado no campo econômico, como instrumento vocacionado ao desenvolvimento brasileiro pelas vias da transformação estrutural da sociedade. Mas não está restrito a tal dimensão. Pelo contrário, o planejamento pode (e deve) ser aplicado no plano cultural, no qual significa estabelecer o uso dos meios disponíveis para alcançar, com reduzido esforço, os fins previamente definidos (FURTADO, 2014). Eros Grau (2010) definiu o planejamento como uma etapa anterior à atuação do Estado, no âmbito econômico, justamente por figurar um método de coordenação e direção da atuação.

É o planejamento cultural, portanto, o método coordenador e sistematizador das políticas culturais brasileiras. Esse é um dos sentidos que assume o Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 12.343/2010 e compreendido como um instrumento de sistematização jurídico-institucional no campo das políticas públicas de cultura. O PNC teria por lei uma vigência de um decênio. No entanto, no dia primeiro de dezembro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro publicou a Medida Provisória nº 1.012/2020, prorrogando a vigência do Plano até o ano 2022. O texto, que formalmente modificaria a Lei nº 12.343/2010, foi remetido ao presidente da república para sanção ou veto no mês de maio de 2021.

O fato simbolizou uma vitória no plano material, mas, simultaneamente, nos reconduz à urgência do debate acerca da importância do planejamento cultural brasileiro e do próprio PNC. De igual maneira,

insurge a necessidade de revisão crítica das principais razões que dificultam sua implementação e condução ao desenvolvimento cultural brasileiro. Tais incursões permeiam necessariamente o pensamento crítico que reclama a atuação do Estado no campo das políticas culturais.

É justamente o Estado a arena que deve ser ocupada pela sociedade civil e agentes culturais, cujos ganhos são destinados à “coletividade, considerando-se relevantes a produção, o acesso e o consumo cultural como fatores determinantes para a dinâmica da transformação de uma sociedade” (FREIRE, 2012, p. 58), dinâmica que Celso Furtado apontou como principal vetor finalístico do processo de desenvolvimento brasileiro. Como se não bastasse tal missão, há de se ressaltar a importância da atuação coordenada do Estado como o antídoto garantidor da diversidade cultural e da própria sobrevivência das identidades culturais brasileiras.

A consequência precisa dessa predileção é inevitavelmente condenar as identidades e culturas brasileiras ao esquecimento da memória, posto que defender nossa identidade significa ter uma política para intervir na luta que essas forças exógenas têm desprendido na história brasileira, impondo uma lógica exclusivamente mercadológica das produções culturais (CANCLINI, 2019, p. 62).

No trilhar reflexivo da presente investigação, nos debruçaremos sobre a bibliografia e o exercício analítico crítico acerca do desenvolvimento cultural brasileiro e da própria razão de ser do Estado brasileiro na condução de tal desafio: o planejamento, para então chegarmos ao

debate do Plano Nacional de Cultura e restabelecemos sua vital importância na garantia dos direitos culturais, tais quais a diversidade cultural, a cidadania e as identidades culturais, e sobretudo do próprio desenvolvimento cultural. Em um segundo momento, nos debruçaremos sobre a análise do PNC para realizar breves diagnósticos dos principais entraves a sua efetiva implementação de políticas culturais coordenadas. Entendemos que tal investigação crítica ultrapassa o território dos estudos culturais e situa-se na análise das problemáticas históricas do Estado brasileiro.

Desenvolvimento cultural e Estado planejador: o antecedente do Plano Nacional de Cultura

O desenvolvimento cultural pode ser compreendido como o estágio de bem-estar alcançado quando os direitos culturais são amplamente garantidos, difundidos e promovidos, possibilitando aos indivíduos o exercício de suas potencialidades criativas. Os pressupostos do direito cultural podem ser definidos como a possibilidade de participação dos indivíduos no processo de preservação ou transformação dos valores e símbolos que sustentam suas características próprias.

A condição periférica e dependente do Estado brasileiro é justamente o fator que demanda que ele seja um Estado Desenvolvimentista, cuja estrutura ultrapassa a do Estado Social tradicional, estrutura que se revelou insuficiente ao caso latino-americano. As reformas estruturais necessárias não são apenas os fundamentos

da política econômica dos países subdesenvolvidos, mas também condições prévias e imprescindíveis da política de desenvolvimento (BERCOVICI, 2005). Assim, como as reformas estruturais são pressupostos da política de desenvolvimento, o Estado brasileiro assume especial relevância, dada sua capacidade de transformar suas próprias bases de sustentação e alterar a orientação do desenvolvimento (BERCOVICI, 2005).

É nesse contexto de necessidade vital do desenvolvimento das políticas culturais brasileiras que o planejamento se insurge, como forma de atuação ampla e intensa do Estado ao arrogar para si o papel de coordenar, racionalizar e atribuir unidade aos fins próprios de sua atuação. Essas são características que diferenciam o planejamento de uma intervenção conjuntural do Estado no âmbito econômico. O planejamento qualifica a intervenção do Estado ao torná-la racional (COMPARATO, 1989). Portanto, os atos de planejar e consequentemente coordenar decisões tornam possível a efetivação das políticas culturais no Brasil, sobretudo sistematizadas no plano jurídico-institucional.

O planejamento é a etapa que configura um verdadeiro processo de definição dos objetivos, metas, princípios, coordenação da estrutura administrativa e seus instrumentos e recursos para, posteriormente, executar ações direcionadas e pré-estabelecidas. Assim, é capaz de concretizar os fins por ele definidos, sem que haja sobreposição de tarefas ou ausência de ações que prejudique outros objetivos e necessidades¹.

1 Sobre o planejamento, conferir: Bercovici (2005) Comparato (1989); Grau (1978); Souza (2002).

Segundo Furtado, o Estado planejador, sobretudo, previne as resistências estruturais à homogeneização social, orientando o esforço de acumulação prioritariamente para a satisfação das necessidades fundamentais da população (FURTADO, 2013), dentre as quais os direitos culturais e o desenvolvimento cultural assumem vitais importâncias.

Quanto aos direitos culturais, essenciais à melhoria qualitativa da vida humana, não há dúvidas que dificilmente serão efetivados sem políticas públicas orientadas para esse fim específico. Tal assertiva reside no próprio quadro de subdesenvolvimento brasileiro, acompanhado pelo agravamento da desigualdade social e pela permanente rejeição da cultura ao patamar secundário na arena política nacional. O cenário se complexifica, sobretudo, pelas tristes tradições que historicamente assolam a política cultural brasileira².

Dentre os caracteres que marcam o desenvolvimento das políticas culturais no país, a instabilidade se relaciona mais profundamente com a temática do planejamento, pois a institucionalidade da atuação do Estado brasileiro no setor cultural é frágil. A afirmação pode ser verificada por

² Embora seja amplamente difundido nas diversas áreas do conhecimento humano que quando um país derroga sua própria identidade cultural, relega sua potencialidade e seu destino para serem ocupados por países e grupos hegemônicos. Ainda assim, a política cultural brasileira padece de problemas históricos. Para facilitar a análise, entendemos que vale destacar as três principais tradições que permeiam a política cultural brasileira, segundo Antonio Rubim: ausência, autoritarismo, descontinuidade. A essa trindade, adicionamos uma: a austeridade fiscal brasileira, derivada da perversa redução orçamentária crescentemente imposta pelo neoliberalismo (RUBIM; BARBALHO, 2007).

meio de diversas ocorrências, tais como: as constantes alterações no status do órgão federal responsável pela cultura que, desde seu reconhecimento como ministério autônomo em 1985, já foi rebaixado ao status de secretaria e anexado a ministérios de outras áreas três vezes; a descontinuidade de programas estruturantes, como o Cultura Viva; ou, ainda a paralisação no desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura a partir de 2016.

Ocorre que sem a elaboração e implementação de um planejamento cultural que formule medidas para fomentar a produção, difusão e ampliação das criações e produtos culturais nacionais, será pouco provável que o setor cultural brasileiro se desenvolva e possa germinar em cada indivíduo, para então difundir-se e ampliar-se por todo território – e até mesmo fora dele. Da mesma forma, é o planejamento que coordena e torna possível políticas culturais³ vocacionadas à cidadania e aos direitos culturais, para que a população consiga de fato acessar, consumir e usufruir tais bens e alegorias materiais e simbólicos.

³ Néstor Canclini é assertivo conceituar as políticas culturais como a filigrana que completa o Estado em sua própria razão de ser, ou seja, a coordenação de intervenções capazes de orientar um desenvolvimento que satisfaça as necessidades da população e conduza à transformação social: “Não basta, então, uma política cultural concebida como administração rotineira do patrimônio histórico, ou como ordenamento burocrático do aparelho estatal dedicado à arte e à educação, ou como uma cronologia das ações de cada governo. Entenderemos por políticas culturais o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social” (CANCLINI, 2019, p. 56).

A importância do planejamento reside em sua própria consistência como um arcabouço de instrumentos articuladores da política cultural no país. É a partir do planejamento que devem ser estruturados, por exemplo, os mecanismos de fomento que demandam uma pretérita constância e hígidez dos dados culturais no Brasil. Isso porque os dados produzidos e relativos ao setor cultural servem como instrumental para a criação e o melhoramento das políticas culturais, além de estabelecer a relevância simbólica e econômica do setor no quadro brasileiro. A produção de dados e sua divulgação evita ainda a disseminação de falsas informações, especialmente aquelas relativas aos incentivos públicos na cultura, além de servir como instrumento de análise de pesquisadores e profissionais que buscam identificar a efetividade e as principais falhas de determinadas políticas culturais, a fim de aperfeiçoá-las.

É nesse sentido que Alberto Freire (2012, p. 50) aponta a interpretação de dados do setor cultural como meio para deduzir como a cultura figura-se um setor estratégico para se pensar o desenvolvimento, “o que faz o Estado e a iniciativa privada aumentarem o seu interesse pelo campo da cultura em suas várias dimensões. Mas a formulação e execução de uma política cultural democrática e abrangente necessitam de vários recursos para se alcançar os objetivos”. Aqui, dois pontos merecem destaque: como o levantamento de dados indica uma cultura vocacionada ao desenvolvimento brasileiro⁴ – um *meio* na ótica

furtadiana – e como, para tal, há uma necessidade de amplo leque de recursos financeiros, materiais, legais e humanos (RUBIM; BARBALHO, 2007) que, por sua vez, devem ser articulados para um fim específico: o desenvolvimento das políticas culturais. Tal articulação e coordenação somente se torna possível no planejamento econômico-cultural brasileiro.

Um país que escolhe deliberadamente a ausência de planejamento cultural e uma política cultural sólida e estruturada, condena seu povo à impossibilidade de produzir e consumir sua própria cultura. O aspecto cultural do planejamento surge quando este é vocacionado à qualificação e coordenação das ações do Estado direcionadas especificamente à cultura. Nesse sentido, passa a significar o conjunto de ações, princípios e objetivos orientados para a transformação da realidade econômico-cultural brasileira. Os instrumentos necessários à efetivação do planejamento das políticas culturais são diversos, podendo assumir dimensões de uma política econômica, tributária, educacional, de meio-ambiente e urbanismo (ALEM, 2017), de inovação tecnológica, entre outras. Em suma, o planejamento das ações do Estado na área da cultura é, portanto, o desenho elaborado pelo Estado e pela sociedade civil que organiza, racionaliza e coordena suas ações, a fim de tornar possível o pleno exercício dos direitos culturais dos indivíduos, para finalmente atingir o bem-estar social e promover o desenvolvimento cultural do país.

A Constituição Federal brasileira positivou tarefas, instrumentos e políticas, a serem executados no domínio econômico e social, como meio de atingir objetivos e fins específicos. É nesse momento que a

4 Sobre o conceito de cultura em Celso Furtado e noções acerca do desenvolvimento cultural na perspectiva do relevante teórico, conferir: Bolaño (2015); Furtado (1984); Furtado (2012).

Constituição, fruto das transformações políticas, passa a perceber as problemáticas centrais da estrutura econômica, social e cultural de seu país, pretendendo uma nova ordem que, no âmbito econômico, rejeita o mito da autorregulação do mercado e passa a atingir o caráter de “programática” ou “dirigente” (BERCOVICI, 2005; GRAU, 2010). A Constituição Dirigente pode ser compreendida como a legitimação material da Constituição, pelos fins e tarefas previstos em seu texto. É o caso da Constituição Federal de 1988, na medida em que é possível extrair de seus texto e ideologia a busca da racionalização da política por ela incorporar essa dimensão materialmente legitimadora da realidade. Estabelece em si um fundamento para a política, garantindo instrumentos e elaborando um programa para o futuro, objetivando a transformação social (BERCOVICI, 2005, p. 34-35)⁵.

Integra o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 o artigo 215, ao determinar que o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, além de incentivar e apoiar a valorização e a difusão das manifestações culturais. O dispositivo constitucional racionaliza a política ao instrumentalizar um programa de alteração da sociedade. Ao mesmo tempo, impõe ao Poder Público uma postura positiva, pautada no desenho e na implementação de ações destinadas à persecução desses fins específicos.

É possível compreender que a Constituição Federal de 1988 desempenhou

5 Sobre a Constituição Dirigente, conferir: Coutinho (2002); Canotilho (2001).

a inaugural instrumentalização do direito e do planejamento cultural, vocacionado ao desenvolvimento. Ao prever no parágrafo terceiro do artigo 215 o comando para a formulação de Lei que institua o Plano Nacional de Cultura⁶, a Constituição Federal institucionalizou um ato de direção política e se manteve, simultaneamente, alinhada aos fins estabelecidos pelo planejamento em sua dimensão global, circunscrita no parágrafo primeiro do artigo 174⁷.

O Plano Nacional de Cultura e a (in)efetividade de sua prorrogação – ou a simbólica ruína do planejamento cultural

Nesse momento, adentramos a noção do Plano Nacional de Cultura como o primeiro instrumento de sistematização jurídico-institucional no campo das políticas públicas de cultura, construído pelo povo democraticamente (VARELLA, 2014). Em que pese não ter sido a primeira experiência de institucionalização do planejamento da cultura no âmbito federal, foi somente

6 Artigo 215, §3º: A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II – produção, promoção e difusão de bens culturais; III – formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV – democratização do acesso aos bens de cultura; V – valorização da diversidade étnica e regional.

7 Artigo 174, §1º: A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

com a instituição do Plano Nacional de Cultura, por meio da Lei nº 12.343 de 2010, que houve de fato um novo arranjo institucional dos órgãos públicos da cultura, arquitetado mediante ampla participação democrática de agentes do setor envolvidos na elaboração do marco legal.

Simultaneamente, a implementação do PNC rompia com o discurso político operante de abstencionismo do Estado. Figurou, portanto, como o contraponto de um período no qual as políticas culturais se restringiam às leis de incentivo. Tal lógica fundamenta a leitura de que o comando do artigo 215 e o próprio PNC são frutos da incorporação dos elementos desenvolvimentistas da Constituição. O dispositivo simboliza a visão expressa de que a promoção do desenvolvimento cultural exige a atuação do Estado, essencialmente coordenador⁸.

8 Conforme mencionado anteriormente, as relações que estruturam e perpetuam o fenômeno do subdesenvolvimento também são de natureza cultural. Logo, também se faz necessária a figura do planejamento cultural, vocacionado à qualificação e coordenação das ações do Estado direcionadas especificamente à cultura ou, no caso brasileiro, à superação do subdesenvolvimento em sua dimensão cultural. Nesse sentido, passa a significar o conjunto de ações, princípios e objetivos orientados para a transformação da realidade econômica-cultural brasileira. Os instrumentos necessários à efetivação do planejamento cultural são diversos, podendo assumir dimensões de uma política econômica, tributária, educacional, de meio-ambiente e urbanismo, de inovação tecnológica, entre outras. Em suma, o planejamento cultural é, portanto, o desenho elaborado pelo Estado para organizar, racionalizar e coordenar suas ações, a fim de tornar possível o pleno exercício dos direitos culturais dos indivíduos, para finalmente atingir o bem-estar social e promover o desenvolvimento cultural do país (ALEM, 2017).

Nos anos subsequentes à aprovação do PNC, o Ministério da Cultura (MinC), então coordenador executivo do plano, foi o responsável pelas ações necessárias para sua implementação e por organizar suas instâncias. Tais tarefas exigiram a articulação para que os Estados e Municípios aderissem ao Sistema Nacional de Cultura – o instrumento destinado à articulação institucional, previsto no artigo 216-A da Constituição Federal e ainda não regulamentado por lei – e, conseqüentemente, ao PNC. A atuação propositiva gerou o resultado de, até abril de 2021, 26 estados, o Distrito Federal e 2.745 municípios terem aderido ao SNC.

Em 2011, um ano após a aprovação do PNC, foram realizados seminários e uma série de atividades que envolveram grande consulta pública em plataforma digital, objetivando a elaboração das metas vinculadas ao plano. Foram aprovadas, ao todo, 53 metas responsáveis por sistematizar as expectativas dos órgãos públicos e da sociedade civil sobre a cultura no decênio de 2010 a 2020. Durante esse período de vigência do PNC, foi proposta ainda a realização de revisões periódicas do próprio plano para aperfeiçoamento e atualização de suas diretrizes e metas, conforme dispõe o artigo 11 da Lei, além da organização de outras edições da Conferência Nacional de Cultura. Contudo, houve somente uma tentativa de efetiva revisão das metas. Em 2014, o Grupo de Trabalho “GT MinC-PNC” foi instituído pela Portaria n.º 309, da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, com o objetivo de reunir, instituir e validar as informações suficientes para a revisão do plano. Após consulta pública digital realizada entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016, não houve a revisão das metas.

Além do FNC, era dever do MinC, na condição de coordenador executivo do Plano Nacional de Cultura, promover a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura. Assim, seriam atendidos os objetivos da Lei, bem como elevado o total de recursos destinados ao setor para garantir seu cumprimento. Enquanto ainda existia, o MinC realizou relatórios de avaliação de acompanhamento das metas do PNC, nos quais a coordenação geral do plano classificou o total de metas em três categorias principais: metas estruturantes, metas por tema e metas por tipo.

É notório que o processo de construção do Plano Nacional de Cultura foi fruto de anos anteriores à sua materialização, sendo considerado um verdadeiro exercício de democracia participativa (CALABRE; MOREIRA, 2012). Trata-se, entretanto, de uma modalidade de planejamento abrangente, cujo plano mostra-se quase incompatível com a então estrutura do MinC, responsável por a implementar e acompanhar. Quando a análise é transportada para os dias atuais, quando a infraestrutura da pasta cultural se reduziu, em escala abrupta, a uma Secretaria Especial de Cultura ligada ao Ministério do Turismo, a ineficácia, tida como impossibilidade de implementação do plano e acompanhamento, é patente.

Sobre a construção do PNC, vale destacar:

O PNC foi construído com ampla participação da sociedade civil em todas as fases do desenvolvimento. Ele é uma síntese do resultado das duas primeiras Conferências Nacionais de Cultura (2005 e 2010), das deliberações do Conselho Nacional de Política Cultural (a partir

de 2007) e dos seminários sobre o tema realizados em todos os Estados do país (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013). O Plano recebeu da I Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, as diretrizes básicas para sua formulação; e, durante a II Conferência Nacional de Cultura, em 2009, os temas foram amadurecidos (SILVA, 2012). O Congresso Nacional não fez nenhuma alteração nas diretrizes do PNC aprovadas nas conferências nacionais de cultura para transformá-las em lei (Lei nº 12.343/2010) (OLIVEIRA, 2015, p. 132).

Na ocasião em que se arquitetou o PNC, houve uma etapa preparatória baseada em dois tipos específicos de ação: a realização dos seminários setoriais e das conferências (municipais, estaduais e intermunicipais), de forma que o Ministério da Cultura inclusive acompanhou todo processo, além de um dos promotores dos seminários setoriais (VARELLA, 2014). Não é, contudo, o que se vê hoje.

Como se sabe, a Medida Provisória nº 1.012/2020 prorrogou a vigência do PNC até 2022. O texto, que formalmente modificaria a Lei nº 12.343/2010, foi remetido ao presidente da república para sanção ou veto no mês de maio de 2021. Nesse ponto, ainda que a medida simbolize considerado avanço ao menos quanto à continuidade da existência do PNC no campo formal, vale ressaltar algumas características estruturais que permanecem conduzindo sua inefetividade no campo material. A prorrogação do texto impede, ao menos, o não esvaziamento do Sistema Nacional de Cultura – que perderia sua norma balizadora. Da mesma forma, não paralisa institucionalmente a própria gestão da cultura

brasileira em todo território nacional, como fundamentou o governo federal na Medida Provisória publicada. De igual maneira, evita-se um abrupto retrocesso à ideia material da cultura proposta pela própria Constituição Brasileira, especialmente em seu artigo 215, que evidenciaria, na prática, o esvaziamento das políticas culturais, ao deixar de estabelecer os meios para o pleno exercício e direito de manifestações culturais, além da efetivação do acesso às fontes da cultura, um dos principais objetivos do PNC.

Contudo, permanecem ainda mais latentes as problemáticas já observadas no PNC. A Emenda Constitucional nº 48/2005, que antecedeu a promulgação da Lei nº 12.343/10, estabelecia que o Plano Nacional de Cultura deveria conduzir à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens da cultura; e valorização da diversidade étnica e regional. Na ocasião, Lia Calabre nos recorda que a forma como a primeira Conferência Nacional de Cultura foi elaborada e realizada nos permite tomá-la como uma etapa fundamental para a elaboração do Plano Nacional de Cultura: “foram mais de 400 conferências municipais e/ou intermunicipais envolvendo 1.200 cidades e uma média estimada de 55 mil pessoas. Ocorreram 19 conferências estaduais e mais a do distrito federal com o resultado final de 1.300 participantes na plenária nacional realizada em Brasília” (CALABRE; MOREIRA, 2012, p. 8). O resultado de cinco dias de discussões em Brasília foi frutífero para os rumos da cultura brasileira: a plenária da 1ª Conferência Nacional de Cultura – CNC aprovou 63 diretrizes de

política pública de cultura, que deveriam integrar prioritariamente o Plano Nacional de Cultura.

A última conferência foi realizada em 2016, o que denota uma patente necessidade de se realizar uma quarta conferência para atualização das metas do PNC, o que deveria ser fundamento por dados precisos sobre o setor cultural brasileiro e devidamente acompanhado e monitorado pelo MinC, hoje já não mais existente. Apesar de atualmente a pasta da cultura contar com uma estrutura pública e administrativa reduzida, em termos de orçamento, e de estar inclusive subordinada a uma área ao menos questionável (o turismo), hoje contamos com mais condições materiais de realizar uma nova CNC de larga escala e amplo alcance. Isso porque contaria com a contribuição do maior desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação. Com a vontade política devida, haveria ainda a possibilidade de acesso a tais ferramentas.

Nesse tocante, destaca-se a essencialidade de a sociedade civil e os agentes culturais mobilizarem, no campo político, articulações como a CNC, para que enfim se retome a organização e a (re)formulação do Plano Nacional de Cultura, reavaliando suas metas, seus objetivos e seus eixos centrais para a efetivação da política cultural brasileira, a partir do planejamento. A despeito da atual crise sanitária e política, tais articulações já deveriam estar sendo articuladas e planejadas, a tempo de formular-se um novo texto que entrasse em vigência em 2023, quando findasse a vigência do atual PNC.

Aqui, nos referimos ao “repensar” os exatos rumos e instrumentos para a

recondução do planejamento cultural brasileiro, sistematizado por uma efetiva política cultural, que deveria ser refletida no PNC, a partir de um caminho que seja trilhado com características tão democráticas e participativas quanto na elaboração do texto vigente. Referimo-nos também às tentativas de mobilização conduzidas à efetivação dos principais eixos do PNC e, nesse ponto, talvez até revê-los, como o planejar e coordenar os instrumentos disponíveis para os fins específicos da diversidade cultural (segundo eixo do PNC) e da universalização do acesso à arte e à cultura (terceiro eixo), além da ampliação da participação da cultura no desenvolvimento, a participação social e todos os demais objetivos primordiais da política cultural brasileira.

Antonio Albino Canelas Rubim destaca que, por sua força social e política, em muitos momentos, verifica-se a transformação “do documento em um amontoado disforme e dispersivo de conteúdos, por vezes repetitivo, das mais distintas reivindicações e visões, sem possibilitar uma estruturação mais orgânica que permita definição de prioridades, imprescindível a um plano consistente” (RUBIM, 2008, p. 61). A situação torna-se ainda mais problemática quando tal dispersão é conjugada com um diagnóstico do autor – com o qual concordamos quanto à sua fragilidade e fragmentação – que apenas resvala, mas é incapaz de produzir uma análise consistente da cultura e das políticas culturais brasileiras:

sem este diagnóstico rigoroso, a tarefa de definir os problemas mais substantivos a serem enfrentadas pelo PNC torna-se ainda mais distante. O plano fica impossibilitado de determinar com precisão

os problemas, prioridades e metas. Por conseguinte, a construção de um sistema de acompanhamento e avaliação do PNC torna-se bastante problemática (RUBIM, 2008, p. 62).

Dos principais problemas do PNC segmentados pelo autor, destacamos aquele que consideramos estrutural: o de não propor soluções e caminhos coordenados para as problemáticas levantadas e objetivadas. A título meramente exemplificativo, mas que toca em um fator crucial para o desenvolvimento cultural brasileiro, está a questão da formação⁹, cujo PNC não é capaz de produzir, por superação, uma proposta mais sistemática e consistente da problemática. Essa característica se revela imbricada diretamente com a crise e o enfraquecimento da ação estatal sistematizada pelo planejamento e execução das políticas culturais: “o esquecimento do tópico pessoal em discussões como a gestão pública e participativa, ou o fortalecimento da ação do Estado no planejamento e execução das políticas culturais, sem dúvida, torna-se sintomática nesta perspectiva” (RUBIM, 2008, p. 65, grifo nosso). Em outros termos, significa dizer que o planejamento e, por extensão, o PNC, deveriam conduzir uma política cultural coordenada, que difere da ação cultural e a transcende, posto que é estrategicamente organizada e, sobretudo, coordenadora das formulações e práticas culturais.

Há, entretanto, algumas razões que excedem o campo cultural e que levam ao descompasso do Plano Nacional de Cultura

9 O SNC contemplava em seus elementos um programa de formação, mas não foi implementado.

e da política cultural brasileira em nutrir o passado na memória nacional, compreender as especificidades do presente e transformar o futuro, alcançando o desenvolvimento cultural. Dentre um vasto leque, destacamos brevemente a dificuldade de formulação de um modelo de futuro simétrico a seu próprio tempo, já que um plano cultural tende a ser idealizado de acordo com as características de seu presente e o patrimônio cultural. Dado que a vida cultural e sua produção não são estáticas – pelo contrário, transformam-se em velocidade acelerada pelos avanços tecnológicos e pela própria inventividade dos indivíduos –, a conciliação do projeto cultural nacional com o patrimônio cultural e os bens culturais produzidos é ainda mais árdua (ALEM, 2017).

Os três principais obstáculos do planejamento delineados por Gilberto Bercovici, que de igual maneira refletem na dimensão cultural, contribuem para entendermos as insistentes limitações não só ao desenvolvimento cultural, como também à própria dificuldade de materialização do PNC que teve sua vigência prorrogada pela Medida Provisória nº 1.012/2020. Aliando a questão cultural à compreensão de Bercovici, permanecem como causas a crise estrutural do Estado brasileiro e a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento¹⁰.

O primeiro dos obstáculos consiste na falta de coesão da estrutura administrativa pública. Isso porque o Estado brasileiro permanece formado sob uma máquina burocrática fragmentada, capaz

de impedir a interligação entre as políticas econômicas e sociais elaboradas. Por essa razão, ainda que a Presidência brasileira seja forte, lhe falta um órgão coordenador e planejador com poderes efetivos. A ausência de organismos articulados, que literalmente conversem entre si, faz com que se perpetuem os conflitos políticos no interior do Estado. Ainda que os conflitos nem sempre comprometam os objetivos de determinadas políticas nacionais, alteram o ritmo das políticas de desenvolvimento e impedem uma ação coordenada pelo poder público (BERCOVICI, 2005).

Compartilhamos do entendimento de Nichollas Alem (2017), de que tal problema é agravado no campo cultural, diante da rara inserção da cultura como pauta central dos governos. Enquanto a política cultural continuar restrita aos órgãos voltados à atuação no campo da cultura – Ministério (enquanto havia o Ministério da Cultura) secretarias, autarquias, fundações etc. –, estaremos nos olvidando de outras diversas dimensões da cultura, tida como o *fruto dos esforços que realizam homens e mulheres para melhorar sua qualidade de vida* (FURTADO, 2012).

O segundo obstáculo do planejamento reside em sua redução ao orçamento. Não há – ou não deveria haver – equivalência entre a realização e implementação do plano e a previsão orçamentária, ainda que a primeira dependa da segunda. Pelo contrário, são as três leis orçamentárias previstas na Constituição Federal de 1988, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, que deverão estar compatíveis ao planejamento global, além de interligadas entre si, conforme dispõe o artigo 165, §4º. O planejamento não pode ser, portanto,

¹⁰ Nesse tocante, importa ressaltar que o Sistema Nacional de Cultura acrescentou em seu texto a criação de comissão tripartite que, no entanto, não foi implementada.

reduzido ao orçamento, “e por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado (BERCOVICI, 2005, p. 81).

Por fim, um terceiro entrave reside na caracterização neoliberal das reformas administrativas, responsáveis pela diminuição do papel e da participação do Estado no domínio econômico. A índole neoliberal se materializa na privatização de empresas estatais, no redirecionamento de serviços públicos à iniciativa privada e na redução da autonomia do administrador. Nesta última, passa a predominar na administração pública a instituição de instâncias de controles, baseadas em critérios exclusivamente técnicos, em um contexto que possibilita o avanço do chamado Estado regulador, cuja política econômica passa a ser setorial e conduzida por “agências”, entre tantos outros fenômenos. Dessa forma, contrariou-se o fundamento próprio das políticas públicas, compreendida como prestações positivas do Estado mediante serviços públicos, ao criarem-se “duas áreas distintas de atuação para o Poder Público” (BERCOVICI, 2005, p. 83-84).

Apesar da falta de recursos orçamentários do Ministério da Cultura, capaz de comprometer o cumprimento das metas definidas junto à sociedade civil, entende-se que o Plano Nacional de Cultura perdeu grande parte de sua força institucional. São raras as ocasiões em que o Plano é recordado em discursos da atual secretaria especial de cultura, ou utilizado como fundamento de projetos de lei ou apresentação de novas políticas culturais. Outro fator limitador são as reiteradas mudanças de gestão e fechamentos e reaberturas constantes do Ministério, agora intensificadas

diante de sua extinção em janeiro de 2019, que culminou na instabilidade institucional e descontinuidade de projetos. Tampouco se tem notícia de trabalhos de elaboração de texto substitutivo ao PNC atual, com vigência até 2020.

Vale ressaltar que o Plano Nacional de Cultura não é uma carta de intenções, mas um programa constitucional, previsto no artigo 215 da Constituição e instituído pela Lei nº 12.343/2010. Da mesma forma, não deve ser identificado como política de governo, interrompível e substituível de acordo com a discricionariedade ou adequação ideológica de determinada gestão. Pelo contrário, os objetivos do Plano possuem força normativa e impõem ao Estado a prestação de políticas por meio de sua consecução. As metas, por sua vez, não são apenas orientadoras do conjunto de ação a ser implementado, mas um conjunto de compromissos assumidos perante a sociedade. Enquanto marco legal, o PNC deve fazer parte da “moldura” de todas as políticas referentes ao campo da cultura no âmbito federal (ALEM, 2017).

Algumas questões pendentes

Como vimos, o nítido enfraquecimento do PNC reflete uma crise macro do planejamento e do desenvolvimento no Brasil, que ultrapassa a dimensão cultural. Expressa ainda a “hora da vez do neoliberalismo”, que ocupou um espaço semivazio provocado pela crise de projetos oligárquicos e de projetos populistas, impondo, para essa ocupação, a estratégia de transferir,

para empresas privadas, a iniciativa cultural, e de reduzir substancialmente as intervenções do Estado e, por consequência, as ações culturais dos setores populares. As prescrições monetaristas implicam ainda na redução do financiamento estatal para a cultura e demais setores coligados aos direitos sociais promulgados pela Constituição, além de uma pluralidade de concessões às empresas privadas dos espaços tradicionalmente administrados pelo governo (CANCLINI, 2019). Tal escolha deliberada do neoliberalismo caminha no sentido oposto a um desenvolvimento nacional de veias furtadianas, isto é, um desenvolvimento que promova a transformação social e a melhora qualitativa da vida.

Ora, a indispensabilidade do desenvolvimento cultural, que somente pode ser perseguido pelo planejamento materializado, ao menos teoricamente, no Plano Nacional de Cultura, reside na garantia constitucional do direito à cultura. Trata-se de recolocar a cultura no patamar da essencialidade da vida humana, isto é, como uma questão de primeira ordem que é, acima de tudo, coletiva. Uma prorrogação meramente protocolar da vigência do PNC para até 2022 nos parece simbolizar a manutenção da ótica perversa de retirar a questão coletiva do desenvolvimento cultural brasileiro. É dizer, “mas como o resultado de relações individuais: é uma decisão pessoal a de financiar determinadas despesas culturais e escolher a quem dar o dinheiro, e também se supõe que a criação artística e literária é um ato de indivíduos isolados” (CANCLINI, 2019, p. 58-59).

O planejamento é o instrumento que coordena os meios e ações para um fim que reside não só na efetivação da política

cultural, como também na garantia dos direitos culturais e, sobretudo, da democratização cultural de um país. Para tal, as demandas nesse campo devem ocupar uma posição central nas lutas políticas para conseguir mudanças estruturais. A mera prorrogação da vigência do PNC representa uma conquista simbólica, mas parece não ter espaço político e institucional para tornar-se uma conquista efetiva, diante das perspectivas aqui brevemente destacadas, tais como a austeridade fiscal, o apagamento das políticas culturais e, sobretudo, a crise do planejamento somada à desvalorização da questão cultural como uma categoria de segunda ordem.

Os descompassos que impedem uma efetiva implementação do Plano Nacional de Cultura devem sofrer intensificadas represálias neste biênio de prorrogação quase meramente protocolar do PNC, ante a notória crise política, econômica e cultural que já assolava o país antes mesmo da pandemia do novo coronavírus. Soma-se à equação diagnóstica de uma improvável inefetividade da estrutura do PNC o atual quadro político brasileiro, que evidencia um movimento de esvaziamento das políticas culturais, com severo impacto na garantia dos direitos culturais e no próprio desenvolvimento. Revela-se o atual cenário como verdadeira anomia das políticas culturais, denotada pela autoritária imposição de “filtros ideológicos” nas pautas da cultura, além de, no âmbito federal, um movimento de desmonte estrutural do Ministério da Cultura, guiado por uma política de austeridade e de contingenciamento de gastos, o que provocou uma deterioração administrativa na área.

Resta saber se o setor cultural e a sociedade civil irão resistir ao apagão

cultural, a ponto de ter força suficiente para reiniciar uma mobilização que corrompa o perverso destino imposto à cultura, cujo projeto em curso evidencia percorrer o sentido oposto do desenvolvimento cultural. Que o povo possa fazer valer seu direito constitucional e tornar o Estado uma arena de luta e mobilização, retomando os rumos da política cultural brasileira. Reconduziremos o planejamento cultural e o materializaremos, enfim? ■

[AMANDA SALGADO E CARVALHO]

Mestranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduanda em Gestão de Projetos Culturais do Centro de Estudos Latino-americanos em Cultura e Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (CELACC/USP). Advogada e associada no Instituto de Direito, Economia Criativa e Artes. E-mail: amandasalgadoc@gmail.com

[DANILO JÚNIOR DE OLIVEIRA]

Doutor na área de Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP. Graduado e mestre em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (Uenp). Advogado. Pesquisador e docente na pós-graduação lato sensu em Gestão de Projetos Culturais no CELACC/USP. Professor nos cursos de Direito da Universidade Ibirapuera (Unib) e Unidrummond. Pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). E-mail: dan.jr@uol.com.br

Referências

ALEM, Nichollas de Miranda. **O direito econômico da cultura**: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1998. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **O conceito de Cultura em Celso Furtado**. Salvador: EDUFBA, 2015.

CALABRE, Lia; MOREIRA, Raquel. Financiamento da Cultura sob a ótica dos direitos culturais: possibilidades e desafios do Plano Nacional de Cultura. **Políticas Culturais em Revista**, v. 5, n. 2, p. 97-114, 2012.

CANCLINI, Néstor García. **Política cultural**: conceito, trajetórias e reflexões. Salvador: EDUFBA, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83-124.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a Constituição Dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

FREIRE, Alberto. O financiamento como recurso fundamental das políticas culturais. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas; ROCHA, Renata (org.). **Políticas culturais**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 49-65.

FURTADO, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em época de crise**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. (org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. *In*: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). **Celso Furtado**: essencial. São Paulo: Penguin-Companhia, 2013. p. 53-83.

FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Oficina de implementação de sistemas estaduais e Municipais de Cultura**. Brasília: Ministério da Cultura, 2013.

OLIVEIRA, Danilo Júnior de. **Direitos culturais e políticas públicas**: os marcos normativos do Sistema Nacional de Cultura. 2015. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Plano Nacional de Cultura em debate. **Políticas Culturais em Revista**, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2008.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. Relações federativas e arranjos institucionais intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 8., 2012, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Lições de Direito Econômico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura**: direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.