

Reflexões sobre as políticas culturais no período de exceção: avanços e retrocessos

Margarete Panerai Araújo*
Judite Sanson de Bem**
Moisés Waismann***

Introdução

A política cultural passou por movimentos políticos significativos na trajetória brasileira. Desde a monarquia portuguesa, cruzou-se por proibições, censuras; estado de exceção, oposto ao estado de direito; interdições, emergência nacional, agressões efetivas por forças de diversas ordens, que promoveram ameaças à ordem constitucional democrática. Este capítulo tem por objetivo geral oferecer algumas reflexões sobre as políticas culturais, sua trajetória sociopolítica e alguns momentos inaugurados pelo autoritarismo, que causaram instabilidades no País e que se mantiveram mesmo depois do fim do período de exceção. Metodologicamente, o estudo foi puramente bibliográfico. Justifica-se que o tema proposto pelo livro tem um viés transversal na linha de pesquisa de Memória e Gestão Cultural do Pós- Graduação de Memória e Bens Culturais.

O capítulo aborda ainda algumas ponderações sobre as seguintes questões reflexivas: Como foi a trajetória das políticas culturais no Brasil? Avançamos ou

* Pós-Doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV/Ebape/RJ (2013). Pós-Doutora em Comunicação Social, Cidadania e Região pelas Cátedras Unesco e Gestão de Cidades na Umesp (2010). Doutora em Comunicação Social pela PUCRS (2004).; Professora e pesquisadora na linha de pesquisa Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais (Unilasalle). *E-mail*: mpanerai@terra.com.br

** Pós-Doutora em Economia da Cultura pela UFRGS (2014). Doutora em História Íbero-Americana PUCRS (2001). Professora e pesquisadora na linha de pesquisa Memória e Gestão Cultural, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais (Unilasalle). *E-mail*: jsanson@terra.com.br

*** Doutor em Educação pela Unisinos (2013). Professor e pesquisador na linha de pesquisa Memória e Gestão Cultural vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais (Unilasalle). Coordenador do Observatório Unilasalle; Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. *E-mail*: Moises.waismann@bol.com.br

retrocedemos no período de exceção? Quais foram as expectativas futuras depois do período de exceção? Assim, o estudo foi dividido em quatro sessões. Por último, considerações finais e referências utilizadas.

Avanços e retrocessos nas políticas culturais

Primeiramente destaca-se que o Estado de exceção acontece, quando algumas leis ou dispositivos legais são suspensos e/ou não aplicados e, antes de desenvolvermos o capítulo em diferentes fases, é relevante que se defina o conceito de políticas culturais. De acordo com Rubim (2007), há diferentes noções de políticas culturais, mas este texto se baseará no conceito definido por Canclini:

Los estudios recientes tienden a incluir bajo este concepto al conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social. Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad. (Apud RUBIM, 2007, p. 102).

Rubim e Rocha (2012, p. 29) descreveram que a “trajetória brasileira das políticas culturais produziu tristes tradições e enormes desafios”. Isso porque, desde o Brasil Colônia, passando pelo Império ou mesmo na chamada República Velha (1889-1930), foram períodos caracterizadas por uma sociedade de exclusão, com impedimento ao desenvolvimento da educação, das universidades e do acesso à cultura.

Viu-se, na década de 30, a articulação das novas e antigas elites e, apesar do chamado novo regime, as mudanças sociais, como o fim da política café com leite, a reforma constitucionista, com o início do Estado Novo, a industrialização e mudanças do modernismo desenvolveram duas práticas quase simultâneas, de alterações significativas que inauguram as políticas culturais no Brasil. Rubim e Rocha (2012, p. 30) autodenominaram de dois experimentos:

[...] a passagem de Mário de Andrade pelo Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, e mais especificamente a

presença de Gustavo Capanema, à frente deste ministério no período de 1934 até 1945.

Isso se justificou porque, segundo Rubim e Rocha (2012, p. 33), essa “[...] gestão inauguradora de Vargas/Capanema criou uma outra e difícil tradição no país: a forte relação entre governos autoritários e políticas culturais nacionais que irá marcar de modo substantivo a história brasileira”. Nesse sentido, percebeu-se que as políticas culturais, já no seu início, valorizaram o nacionalismo e rerepresentaram uma caracterização do povo brasileiro. Quanto à presença e às ações de Mário de Andrade, este foi responsável por:

1. Estabelecer uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas da cultura; 2. Pensar a cultura como algo “tão vital como o pão”; 3. Propor uma definição ampla de cultura que extrapola as belas artes, sem desconsiderá-las, e que abarca, dentre outras, as culturas populares; 4. Assumir o patrimônio não só como material tangível e possuído pelas elites, mas também como algo imaterial, intangível e pertinente aos diferentes estratos da sociedade; 5. Patrocinar duas missões etnográficas às regiões amazônica e nordestina para pesquisar suas populações, deslocadas do eixo dinâmico do país e da sua jurisdição administrativa, mas possuidoras de significativos acervos culturais. (RUBIM, 2007, p. 103).

Essas fases apresentadas permitiram inaugurar um novo olhar nacional e estratégico de acolhimento de artistas e intelectuais, além das intervenções, que vieram com a criação do Departamento de Informação e Propaganda (DIP), combinando repressão, proibição, restrição com a determinação de empreender o desenvolvimento do meio cultural. Várias legislações, nessa época, foram criadas para o “cinema, a radiodifusão, as artes, as profissões culturais, etc., e a constituição de inúmeros organismos culturais. No âmbito dessas organizações, cabe destacar o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan)”; (RUBIM; ROCHA, 2012, p. 32). De acordo com Resende et al.:

O SPHAN começou a funcionar em 1936, a partir de determinação presidencial dirigida ao ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema. Oficialmente, contudo, o órgão só foi criado no ano seguinte com a promulgação, em 13 de janeiro de 1937, da Lei nº. 378. O SPHAN foi integrado à estrutura do Ministério da Educação e Saúde (MES), na categoria de Instituições de Educação Extraescolar dos Serviços relativos à Educação. (2017, p. 1).

Essas políticas culturais foram sinônimas, tanto de ausências, como de movimentos pontuais. Contudo, viu-se de 1940 e 1950 que Celso Furtado, pensador da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), publicou a teoria do desenvolvimento para a elaboração de políticas nacional-desenvolvimentistas e optou por discutir os aspectos da cultura nacional e sua relação com o desenvolvimento, segundo Barbalho. (BARBALHO et al., 2011, p. 108).

No período de 1945 a 1964, as políticas culturais do Estado brasileiro, com exceção das intervenções do Sphan, praticamente inexistem. Algumas ações particulares podem ser citadas como: em 1953 a instalação do Ministério da Educação e Cultura, promoção e implantação de universidades no País, além da campanha em favor da defesa do folclore e a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), órgão vinculado ao MEC. O Iseb dedicou-se a estudos, pesquisas e reflexões sobre a realidade brasileira e foi um dos maiores produtores do ideário nacional-desenvolvimentismo no País. Além disso, vários centros populares de Cultura (CPC) também foram instalados, mas posteriormente fechados. Ficou evidente a relação da teoria de Furtado no ministério do Planejamento, nos anos 1960. Outras ações e nomes também foram importantes, no período militar (1964-1968), como o Movimento de Cultura Popular, inaugurado em Recife em 1960 e em Pernambuco em 1963, por Miguel Arraes, e o movimento de Paulo Freire com sua pedagogia do oprimido, que se expandiu e ampliou a visão de cultura.

A ditadura validou a repressão e (re)configurou a cultura!

Houve um circuito cultural escolar-universitário, que foi midiaticizado e promoveu um investimento de infraestrutura na área de telecomunicações, com o desenvolvimento de indústrias culturais, sob o controle dos meios audiovisuais e da simbologia de uma política de segurança nacional. Segundo Rubim e Rocha (2012), essa foi uma época de vácuo cultural contrariado apenas pela cultura “marginal”. Foi num “segundo momento (final de 1968-1974), que a mais brutal ditadura, onde a violência, prisões, tortura, assassinatos e censura sistemática, bloqueava toda a dinâmica cultural anterior” (RUBIM; ROCHA 2012, p. 33), deixou marcas mais evidentes.

A atuação dos militares na cultura atingiu seu ápice no governo Geisel (1974/1978), durante a gestão de Ney Braga no MEC; nesse sentido, ficaram

claras algumas experiências no âmbito cultural. Conforme Batistella (2014), Ney Braga foi o governador paranaense que esteve envolvido direta e “silenciosamente” no golpe. Inclusive divulgando um manifesto de solidariedade à Marinha, em defesa das instituições democráticas e contra a indisciplina e a subversão da ordem. Na sua gestão viu-se:

1. a criação e o desenvolvimento da Funarte, outra das instituições emblemáticas de políticas culturais no Brasil, a partir da experiência do Plano de Ação Cultural de 1973;
2. no Plano Nacional de Cultura (1975), inúmeras instituições culturais são criadas. Esse plano contemplava diretrizes e ações da constituição como, por exemplo, um conceito limitado de cultura: “No Decreto-lei nº 200, de 1967, [...] entendia a cultura como as letras, as artes e o patrimônio histórico, arqueológico, científico e cultural do País, além do Decreto-lei nº 74, de 1966, que criou Conselho Federal de Cultura”. (RIBEIRO, 2014, p. 03). As discussões sobre a PNC foram conduzidas pelos membros do Conselho Federal de Cultur, a partir de 1974;
3. também houve mudanças, nas antigas concepções de patrimônio vigentes no País, mantendo ainda limitações, devido à persistência de alguns traços comuns como a “retórica da perda”;
4. fazem parte deste período: o Conselho Nacional de Cinema (Concine), o Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA), as reformulações da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), e o aumento dos investimentos no Instituto Nacional do Livro (INL); (CPDOC/FGV, 2017).

Os argumentos de Furtado, segundo Barbalho et al., (2011), tornaram-se simbólicos a partir dos anos 80. Para ele a implantação de um sistema cultural deveria envolver três âmbitos: da cultura material, da cultura não material e o outro, que se situa além do sociopolítico, ou seja, dos mais altos valores da cultura, que leva a transmutação de meios em fins. Assim, vale a pena lembrar, para Furtado, que a cultura:

[...] não se restringe às artes, como é comum a determinado pensamento elitista, mas se aproxima de conceitos mais amplos definidos pela Sociologia e pela Antropologia. Cultura seria então a forma como cada sociedade se organiza simbolicamente, portanto, possuiria uma dimensão totalizadora e sistêmica. A cultura estaria sujeita a constantes transformações que ocorrem no sentido de seu enriquecimento – enriquecimento este que, em

períodos de eclosão de criatividade nos diversos âmbitos culturais, acontece de forma mais rápida do que em outros momentos. (BARBALHO et al., 2011, p. 108).

Assim, o fim do regime militar caracterizou avanços e recuos. Desde 1985, houve, pelo Decreto 91.144/85, que a desvinculação da cultura da área da Educação. A cultura e sua tradição de instabilidade passaram por muitas mudanças no governo do Sarney. Segundo Barbalho (2007), a criação do Ministério da Cultura (MinC), em março de 1985, não poderia ser vista como uma

[...] demarcação do primeiro governo civil, mesmo que eleito indiretamente, após 1964 com as políticas culturais desenvolvidas pelos governos militares. A defesa de um ministério para o setor já era feita há muitos anos por determinados intelectuais que sempre estiveram próximos ao poder, inclusive, como peça fundamental para a defesa e a integração nacionais, pois reforçaria os valores internos, legítimos, contra a importação de valores exógenos, prejudiciais à segurança nacional (BARBALHO et al., 2011, p. 108).

O fim do período militar deixou várias atribulações sociais, econômicas e políticas, que deveriam ser resolvidas, instalando um novo momento democrático.

Novas políticas culturais pós-exceção

Em 1986, foi criada a chamada Lei Sarney, primeira lei brasileira de incentivos fiscais para financiar a cultura. Introduziu-se uma ruptura radical marcada pelos financiamentos à cultura. O Estado reduziu seu financiamento direto e propôs que as verbas fossem buscadas no mercado, mas grande parte dos recursos ainda eram públicos, decorrentes do mecanismo de renúncia fiscal. (LISBOA FILHO et al., 2015).

A própria Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, abordou uma nova cultura, garantindo que os indivíduos do País podiam ter acesso às fontes da “cultura nacional (fonte como conhecimento e local de origem de determinada cultura ou ainda como local e forma de produção da cultura), além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão (divulgação, distribuição) das manifestações culturais”. (LISBOA FILHO et al., 2015, p. 45).

No ano de 1990, o Ministério da Cultura (MinC) foi transformado em Secretaria (Lei 8.020/90), vinculada à Presidência da República pelos desmantelamentos de Collor. Virou novamente Ministério em 1992 (Lei 8.490/92), passando por uma reorganização, em que as políticas públicas foram recriadas em 1993, por Itamar Franco. A lógica de financiamento se expandiu para estados e municípios e para outras leis nacionais, a exemplo da Lei do Audiovisual (Governo de Itamar Franco), que ampliou ainda mais a renúncia fiscal. Com ela e as mudanças da Lei Rouanet, o recurso utilizado era quase integralmente público, segundo Lisboa Filho et al. (2015).

O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) foi implementado pela Lei Rouanet (Lei 8.313/91), com a finalidade de estimular a produção, distribuição e o acesso aos produtos culturais; de promover e difundir a diversidade cultural local e regional e conservar o patrimônio histórico-brasileiro. Realizaram ainda duas possibilidades:

- Fundo Nacional de Cultura (FNC), um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado;

- Incentivo Fiscal (LIC) também chamado de Mecenato ou renúncia fiscal, tinha por objetivo estimular o patrocínio da iniciativa privada ao setor cultural. O produtor cultural apresentava projeto ao MinC que, sendo aprovado, ficava autorizado a buscar recursos em pessoas físicas ou empresas privadas. Essas, ao patrocinarem os projetos, abatiam parte do valor investido no momento de pagar o Imposto de Renda.

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Francisco Weffort, houve uma política de cultura que se concentrou em ampliar a utilização das leis de incentivo pelo mercado. Assim, com exceção de algumas políticas setoriais, um longo período de instabilidade, pouco colaborou para a consolidação institucional do Ministério, conforme destacou Rubim e Rocha (2012).

No governo do Lula, viu-se o diálogo com a sociedade civil, que deu um caráter ativo. Ou seja, programaram políticas culturais em circunstâncias democráticas e, nesse sentido, proliferaram os seminários; as câmaras setoriais, as conferências, inclusive culminando na Conferência Nacional de Cultura.

Nesta perspectiva, lembraram Lisboa Filho et al. (2015) que os investimentos do ministério, na área da economia da cultura e da economia criativa e de sua ação no IBGE, no sentido de produzir informações culturais,

adquiriram notável funcionalidade e já apresentam seus primeiros resultados. Outros movimentos assumiram lugar central nessa construção de políticas de Estado, no campo cultural: a implantação e o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC).

O Plano Nacional da Cultura (PNC), Lei 12.343/2010, segundo Rubim e Rocha (2012), orientava o Poder Público nas políticas públicas, na área da cultura, com objetivos, diretrizes, estratégias e metas de programas, projetos e ações que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e preservação da diversidade cultural. Para isso foi criado o Sistema Nacional de Cultura (SNC), responsável pelo relacionamento das cidades e dos estados.

Lisboa Filho et al. (2015) comenta que os estados e o municípios passam a fazer parte do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), um sistema que permite o acesso a informações da área cultural, em um único lugar (banco de dados nacionais). O PNC em vigor tem validade até dezembro de 2020, sendo composto por 36 estratégias, 274 ações e 53 metas a serem implementadas pelo MinC, em parceria com os governos estaduais e municipais.

Este capítulo se propôs a algumas reflexões sócio-históricas sobre as políticas culturais do Brasil, que causaram grandes instabilidades, no períodos de exceção e de democratização.

Considerações finais

A cultura e seu significado ainda envolvem muitas especificidades. A gestão pública deveria entender os conceitos para delimitar o alcance e a finalidade das administrações no campo das políticas culturais. Conforme Chauí (2006), a cultura se assemelha à civilização e ao progresso. Sendo uma arena de disputa de significados, seus enfrentamentos envolvem as dimensões sociológicas e antropológicas, que delimitam as novas políticas públicas. O capítulo se propôs a apresentar algumas reflexões sobre as políticas culturais do Brasil, sua trajetória sociopolítica e, principalmente, sobre o período de exceção. Dos questionamentos efetuados inicialmente, viu-se que a trajetória das políticas culturais no Brasil foi marcada por ausências e por movimentos pontuais que permitiram avanços e retrocessos até os dias de hoje. As expectativas estão no estabelecimento de tradições engendradas numa trajetória do passado, que

ainda caracteriza nosso momento atual. Essas instabilidades políticas devem permitir uma nova tessitura para dar continuidade à consolidação de uma política nacional de cultura, que garanta as transformações voltadas à participação popular, ao protagonismo, ao empoderamento e à autonomia dos movimentos culturais brasileiros.

Referências

BATISTELLA, A. O governo Ney Braga e o golpe civil-militar de 1964 no Paraná. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA, 14., 2014. *Anais...* Disponível em: <<http://www.erh2014.pr.anpuh.org/anais/2014/11.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

BARBALHO, A. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 3., 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 23 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <<http://files.ifestcircomira.webnode.com/200000080-ce313d025a/Leitores,%20espectadores%20e%20internautas.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

BARBALHO, A. et al. (Org.). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: Edufba, 2011. (Coleção cult).

BOTELHO, I. A política cultural e o plano das ideias. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 3., 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 23 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

BRASIL. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional, 64, de 4 de fevereiro de 2010. Brasília, DF: Senado Federal/Secretaria Especial de Informática, 2013.

BRASIL. *Ministério da Cultura*. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: nov. 2017.

CALABRE, L. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA – ENECULT, 3., 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 23 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <<http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/fcrb/451/2/Calabre,%20L.%20-%20Políticas%20Culturais%20no%20Brasil>>. Acesso em: nov. 2017.

CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, Daniel (Org.). *Cultura, política y sociedad*. Buenos Aires: Clasco Libros, 2005.

CHUVA, M. Fundando a nação: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado. *TOPOI*, v. 4, n. 7, p. 313-333, jul-dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v4n7/2237-101X-topoi-4-07-00313.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

CHAUÍ, M. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

- CPDOC/FGV. *Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)*. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/DIP>>. Acesso em: nov. 2017.
- CPDOC/FGV. *Instituto Superior de Estudos Brasileiros*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-superior-de-estudos-brasileiros-iseb>>. Acesso em: nov. 2017a.
- CPDOC/FGV. *Nei Amintas de Barros Braga*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nei-amintas-de-barros-braga>>. Acesso em: nov. 2017.
- FONSECA, M. C. L. *Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/referencia_2.pdf>. Acesso em: nov. 2017.
- LISBOA FILHO, F. F. et al. *Birô de empreendedorismo cultural: gestão e produção cultural Santa Maria: UFMS, Pró-Reitoria de Extensão, Secretaria de Estado da Cultura, 2015.*
- REZENDE, M. B. et. al. *Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) 1937-1946*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos>>. Acesso em: nov. 2017.
- RIBEIRO, M. R. *Outros significados para a expressão “patrulhas ideológicas”: a PNC e seus impactos no cinema brasileiro na segunda metade da década de 1970*. Intercom – XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3207155-Outros-significados-para-a-expressao-patrulhas-ideologicas-a-pnc-e-seus-impactos-no-cinema-brasileiro-na-segunda-metade-da-decada-de-1970-1.html>>. Acesso em: nov. 2017.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.
- RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R. (Org.). *Políticas culturais*. Salvador: Edufba, 2012.
- SILVA, V. M. *A construção da política cultural no regime militar: concepções, diretrizes e programas (1974-1978)*. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02072002-100601/pt-br.php>>. Acesso em: nov. 2017.