



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**MARIANA SOARES RIBEIRO**

**CULTURA E DESENVOLVIMENTO:  
PERSPECTIVAS E ABORDAGENS  
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UMA ANÁLISE DE PLANOS DE CULTURA DO BRASIL**

**BRASÍLIA - DF  
2020**

**MARIANA SOARES RIBEIRO**

**CULTURA E DESENVOLVIMENTO:  
PERSPECTIVAS E ABORDAGENS  
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UMA ANÁLISE DE PLANOS DE CULTURA DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro Avançado de Estudos Multidisciplinares, da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do grau de Mestra.

**Área de concentração:** Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

**Linha de pesquisa:** Desenvolvimento e Políticas Públicas.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi.

**BRASÍLIA - DF  
2020**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SM333c Soares, Mariana  
CULTURA E DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS E ABORDAGENS NAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS. UMA ANÁLISE DE PLANOS DE CULTURA DO  
BRASIL / Mariana Soares; orientador Fátima Makiuchi. --  
Brasília, 2020.  
140 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional) -- Universidade de  
Brasília, 2020.

1. Cultura. 2. Desenvolvimento. 3. Políticas Públicas. 4.  
Plano Estadual de Cultura. 5. Plano Nacional de Cultura. I.  
Makiuchi, Fátima, orient. II. Título.

**MARIANA SOARES RIBEIRO**

**CULTURA E DESENVOLVIMENTO:  
PERSPECTIVAS E ABORDAGENS  
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UMA ANÁLISE DE PLANOS DE CULTURA DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestra em  
Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional.

Brasília, 18 de março de 2020.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi  
Orientadora – Universidade de Brasília

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Doriana Daroit  
Examinadora Interna – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Lúcio Rennó  
Examinador Externo – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. José Walter Nunes  
Examinador Suplente – Universidade de Brasília

Para Rafael, pela parceria.  
Para Clarice, pelos ensinamentos.  
Para Diego, pela leveza.  
Para Dulce, pela inspiração.

## **AGRADECIMENTOS\***

Iniciar um novo mestrado, mais próximo da sociedade, do desenvolvimento e da cooperação internacional, foi uma decisão ensaiada por anos, atendendo à inquietação permanente de ampliar, compreender, me autoconvocar a contribuir com a utopia contínua, necessária, de um mundo melhor. Que bom que a utopia re-existe, que bom que a inquietação cresce e que foi acolhida pela Universidade de Brasília, pública, gratuita e democrática.

Muito além do premeditado sucedeu neste percurso. Nesse período, contei com uma rede de apoio importante, sem a qual eu não poderia ter seguido adiante. Família, amigos, parceiros de trabalho, tantos que não cabem aqui. Rafael, meu cada-dia-mais-companheiro, é um pilar importante de tudo isso. Clarice e Diego souberam, como gente grande, entender. Maria Lúcia, Claude, Caroline e Milce estenderam a mão para apoiar. Nanyinha e Socorro dedicaram cuidados e afeto na minha frequente ausência. As amigas e amigos, muitos, solidarizaram em momentos precisos: Micaela, Gui Tavares, Gui Tosetto, Bobs, Ju, Marília, Marco, Júnia, Giló e tantos mais. A aprendizagem, claro, não veio só das leituras. Os diálogos e experiências com colegas e amigos, que me acompanharam no Ministério da Cultura do Brasil e na Secretaria de Cultura do Distrito Federal, e para além disso, impactaram profundamente nas escolhas e reflexões. Guilherme, Clarice, Jaqueline, Daniela, Lívia, Sara, Thiago, Gustavo, Geórgia, Dalva, Teresa, Nalva, Tássia, João, Dani Flor e muitos outros, me ajudaram a olhar com coragem o desafio de fazer política pública de cultura que impacte de verdade a vida dos que mais precisam. Elzilane me cuidou por todo esse tempo. Mônica, Vanessa, Natália e Gustavo, mais recentemente, têm me ensinado muito sobre cooperar e sobre a diversidade cultural na América Latina.

Meus entrevistados e entrevistadas foram generosos em compartilhar sua percepção e reflexões, especialmente Fabiano Piúba e Maria Marighela, gestores de olhar aguçado. O caminho foi conduzido com destreza por minha orientadora Fátima Makiuchi, com seu apoio estratégico e acolhedor, e lapidado pelas contribuições da professora Doriana Daroit e professor Lúcio Rennó, com suas observações precisas na banca de avaliação do projeto.

Por fim, quero agradecer especialmente aos que, com ou sem teorias e conceitos, enfrentam a luta diária pela arte, justiça, democracia e direito de viver e manifestar sua cultura.

\*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).”

“La libertad cultural nos permite satisfacer una de las necesidades más básicas: la de definir nuestras propias necesidades culturales” (UNESCO, 1998, Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo)

“A democracia é o método de organização pelo qual a sociedade confere continuamente o sentido do desenvolvimento, os seus fins últimos.” (HERRLEIN JR., 2014)

## **Resumo**

Esta dissertação analisa o conceito de desenvolvimento aplicado nas políticas públicas de cultura do Brasil, a partir da investigação de Planos Estaduais de Cultura de seis entes federados – Rondônia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará, propondo uma reflexão sobre a relação entre cultura e desenvolvimento nas políticas públicas. A pesquisa, de caráter interdisciplinar, parte da metodologia de análise documental, tendo como base as legislações que instituem os planos estaduais e a investigação dos elementos discursivos presentes nas narrativas dos gestores públicos responsáveis por sua implementação, em entrevistas coletadas entre outubro e novembro de 2019. O capítulo 1 faz uma reflexão sobre os principais conceitos de cultura e suas perspectivas na pós-modernidade, sobre as teorias do desenvolvimento que apontam um entendimento para além do aspecto econômico e debate o percurso histórico e político de conjunção entre cultura e desenvolvimento nas políticas públicas, considerando seus principais marcos. No capítulo 2 são ressaltadas as teorias sociais da ação pública, do ator-rede, a cultura como um direito nas políticas públicas e ferramenta para a justiça e democracia e a trajetória das políticas públicas no Brasil, com destaque para a criação e consolidação do Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura. O capítulo 3 trata da metodologia da pesquisa, suas bases conceituais, e apresenta as categorias de análise assumidas que nos permitem identificar e refletir sobre as abordagens em cada um dos documentos, além de identificar os elementos prioritários presentes nas narrativas dos gestores entrevistados. As conclusões apresentam os destaques da pesquisa e seus desafios, trazendo à luz seus principais referenciais teóricos e ferramentas de análise que dão base para reafirmar a necessidade de revisão do conceito de desenvolvimento pelo campo da cultura, sobretudo o representado pelas políticas públicas e seus instrumentos de gestão, como os planos estaduais de cultura.

**Palavras-chave:** Cultura, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Plano Estadual de Cultura.

## **Abstract**

This dissertation analyses the concept of development applied to the public policies of culture in Brazil, based on the investigation of State Plans of Culture of six federal entities - Rondônia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia and Ceará. The research, of an interdisciplinary nature, bases itself on the methodology of documental analysis, relying on the laws that institute the state plans and the investigation of the discursive elements present in the narratives of the public managers responsible for their implementation, in interviews collected between October and November of 2019. Chapter 1 reflects on the main concepts of culture and its post-modern perspectives, on development theories that point to an understanding beyond the economic, and on the historical path of conjunction between culture and development in public policies, considering its main milestones. In chapter 2, the social theories of public action, of the actor-network, culture as a right in public policies and a tool for justice and democracy, and the trajectory of public policies in Brazil are highlighted, with emphasis on the creation and consolidation of the National Plan of Culture and National System of Culture. Chapter 3 deals with the methodology of the research, its conceptual bases, and presents the assumed categories of analysis that allow us to identify and reflect on the approaches in each of the documents, in addition to identifying the priority elements present in the narratives of the interviewed managers. The conclusion presents the highlights of the research and its challenges, bringing to light its main theoretical references and analysis tools that provide the basis for reaffirming the need to review the concept of development in the field of culture, especially the one represented by public policies and their management instruments, such as state plans for culture.

**Keywords:** Culture, Development, Public Policies, State Plan of Culture.

## **LISTA DE TABELAS E FIGURAS**

Tabela 1: As políticas clássicas de produção e difusão cultural	64
Tabela 2: Plano Nacional de Cultura na linha do tempo	72
Tabela 3: Componentes do Sistema Nacional de Cultura	76
Tabela 4: Etapas na adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura	78
Tabela 5: Entrevistas com os gestores de cultura	85
Tabela 6: menções do desenvolvimento a partir das categorias de análise	120

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABC Agência Brasileira de Cooperação  
ACT Acordo de Cooperação Técnica  
CEPC Conselho Estadual de Política Cultural  
CEDETER Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial  
CEPAL Comissão Econômica para a América Latina  
CNdPC Comissão Nacional dos Pontos de Cultura  
CNPC Conselho Nacional de Política Cultural  
CODETERs Colegiados de Desenvolvimento Territorial  
FDMC Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura  
FEDC Fundo Estadual de Desenvolvimento da Cultura  
FEPC Fundo Estadual de Política Cultural  
FICART Fundos de Investimento Cultural e Artístico  
FIRJAN Federação das Indústrias do Rio de Janeiro  
FMC Fundos Municipais de Cultura  
FNC Fundo Nacional de Cultura  
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia Estatística  
LGBT Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis, Transexuais e Transgêneros  
MERCOSUL Mercado Comum do Sul  
MinC Ministério da Cultura  
MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil  
OEI Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura  
ONU Organização das Nações Unidas  
PIB Produto Interno Bruto  
PCV Programa Cultura Viva  
PL Projeto de Lei  
PNC Plano Nacional de Cultura  
SEGIB Secretaria Geral Ibero-Americana  
SEC Sistema Estadual de Cultura  
SNC Sistema Nacional de Cultura  
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNCTAD Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. Cultura e Desenvolvimento: confluências e dissidências.....	17
1.1 O conceito de Cultura: múltiplas vozes.....	17
1.2 A globalização, a pós-modernidade e as identidades culturais .....	21
1.3 Conceito de Desenvolvimento: principais abordagens.....	24
1.4 A tensão histórica entre Cultura e Desenvolvimento: modernização e colonização ..	34
1.5 A agenda internacional: fortalecimento da relação política entre Cultura e Desenvolvimento .....	40
1.6 Cultura e Desenvolvimento: aspectos simbólicos, cidadania e justiça.....	49
2. Políticas Públicas de Cultura no Brasil e a democracia cultural .....	54
2.1 O Direito à cultura e democracia cultural.....	54
2.2 Políticas Públicas de cultura no Brasil: trajetória e prioridades .....	59
2.3 Plano e Sistema Nacional de Cultura e sua relação com os estados .....	70
3. Cultura e Desenvolvimento nos Planos Estaduais de Cultura: perspectivas e abordagens .....	80
3.1 Metodologia: Descritivo da pesquisa e seus instrumentos .....	80
3.2 A análise documental e elementos do discurso .....	85
3.3 Categorias de Análise .....	89
3.4 Resultados: a análise dos Planos Estaduais .....	91
3.4.1 Plano Estadual de Cultura de Rondônia .....	92
3.4.2 Plano Estadual de Cultura do Mato Grosso.....	98
3.4.3 Plano Estadual de Cultura do Minas Gerais .....	101
3.4.4 Plano Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul.....	106
3.4.5 Plano Estadual de Cultura da Bahia .....	112
3.4.6 Plano Estadual de Cultura do Ceará .....	117
3.5 Menções do desenvolvimento segundo as categorias de análise.....	120
Considerações Finais .....	122
Referências Bibliográficas.....	129
Anexo 1- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	138
Anexo 2 - Roteiro de perguntas para entrevistas .....	139

## Introdução

Na pesquisa *Cultura e Desenvolvimento: perspectivas e abordagens nas Políticas Públicas. Uma análise de Planos de Cultura do Brasil*, que originou esta dissertação de mestrado na Universidade de Brasília, investigamos como os Planos Estaduais de Cultura tratam a relação entre cultura e desenvolvimento, analisando, nas leis que instituem os planos, o entendimento predominante sobre o desenvolvimento, a vinculação evidenciada entre os dois conceitos e, por fim, a compreensão dos responsáveis por sua implementação sobre essa conjunção.

Neste trabalho, reconhecemos os Planos Estaduais de Cultura como instrumentos de gestão institucionais e sinérgicos com o Governo Federal, componentes de um Sistema Nacional de Cultura, e que servem como bússola na implementação de políticas públicas pelo poder executivo nos estados. Assumimos que, ainda que o cenário político-administrativo seja de instabilidade na continuidade das políticas públicas de cultura no âmbito do Sistema, os planos, instituídos por leis, são referencial primeiro para a gestão.

A análise está centrada em seis Planos Estaduais de Cultura do Brasil: do estado Rondônia - que, segundo a plataforma do Sistema Nacional de Cultura é o único estado que possui uma legislação desta natureza no Norte do país; do estado do Mato Grosso, no Centro-oeste; do estado de Minas Gerais, no Sudeste; do estado do Rio Grande do Sul, representando a região Sul; e dos estados da Bahia e do Ceará, no Nordeste, região que teve dois entes federados contemplados na pesquisa. Optou-se por focar a análise em documentos que tivessem representatividade territorial e indicassem a diversidade cultural das regiões do Brasil, além da multiplicidade de gestões no campo das políticas públicas.

No que tange à metodologia, optamos pela análise documental dos planos e consideramos elementos discursivos nas narrativas presentes nas entrevistas com os gestores a cargo de sua implementação e monitoramento nesses estados. Para levar a cabo nossa proposta de análise, estabelecemos a hipótese de que o conceito de desenvolvimento adotado nas políticas públicas, representadas pelos Planos Estaduais de Cultura, é predominantemente econômico, carecendo de amplitude que considere aspectos simbólicos e identitários em seu entendimento.

O objetivo geral é investigar como, no Brasil, a relação entre cultura e desenvolvimento é apresentada na institucionalidade dos Planos Estaduais de Cultura, a partir da análise das diretrizes, estratégias e ações contidas nas legislações. Para além desse

propósito central, os objetivos específicos deste trabalho são discutir a relação entre os conceitos de cultura e desenvolvimento e debater a importância dos Planos de Cultura como instrumentos de planejamento e gestão pública no Brasil.

“Cultura” e “Desenvolvimento” pertencem ao rol de palavras que inflamam discussões teóricas tão extensivas quanto pouco consensuais. Ambas têm em sua essência uma diversidade de abordagens e correntes de pensamento que variam em função dos campos científicos dos quais se aproximam, seu contexto histórico e geográfico de análise e a influência de leituras políticas. Por isso, para analisar os conteúdos dos planos estaduais, nos pareceu essencial situar o leitor nas perspectivas teóricas sobre os conceitos de cultura, sobre o conceito de desenvolvimento, a relação de confluências e dissidências entre essas abordagens e as bases das políticas públicas de cultura no país, que pavimentaram os caminhos dos Planos Estaduais de Cultura.

Ambos são termos amplos, complexos, de múltiplas interpretações e que exercem nesta pesquisadora um grande fascínio. Desde o início de nosso percurso acadêmico e profissional, o discurso de que “cultura é desenvolvimento” ecoou em seminários, leituras, justificativas de projetos, conversas com colegas de profissão. Tornou-se um axioma de fácil reprodutibilidade até encararmos o desafio da gestão pública de cultura, integrando a administração direta federal e estadual, no Distrito Federal, num período que compreendeu, em total, seis anos.

A inquietação pessoal se converteu em questão imperativa à frente da Subsecretaria de Políticas Públicas de Cultura do Distrito Federal, responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas num território tão fragmentado e desigual como o DF. O cenário provocou uma necessidade elementar de aprofundar os termos desse debate, investigando a conexão teórica, seus desdobramentos na prática da gestão e contribuindo com o fortalecimento dessa narrativa.

No primeiro capítulo deste trabalho percorremos os principais autores que propõem conceitos de cultura e marcos sobre o desenvolvimento, além de instrumentos legais, agendas e linhas de discussão prioritárias sobre a relação entre ambos, buscando identificar os debates teóricos clássicos e contemporâneos relevantes que refletem sobre essa conjunção. Como era esperado, encontramos desafios de diversos níveis nessa análise teórica, dentre os quais vale a pena destacar a amplitude dos entendimentos sobre o conceito de cultura, as disputas entre as correntes teóricas que debatem o desenvolvimento e a trajetória histórica de convergências e divergências entre os conceitos.

Se algumas teorias colocam mais claramente as tensões e potencialidades da relação entre os termos, grande parte ainda se encontra num território difuso, evidenciando dificuldades em aprofundar os aspectos centrais do debate. Este desafio, com o qual este trabalho se depara, deve-se a diferentes motivos, dentre os quais podemos destacar – além da pluralidade de interpretações relacionadas aos conceitos – a escassez de pesquisas e estudos de impacto que extrapolem a discussão de causalidade, em busca de uma abordagem que dê conta da complexidade desta relação.

A reflexão sobre cultura e desenvolvimento nos convoca a realizar um exercício intensivo. As limitações deste formato de trabalho, a amplitude do debate e a natureza desses conceitos torna inviável esgotar suas abordagens, tampouco apresenta a possibilidade de aprofundá-las demasiadamente. No entanto, assumimos o compromisso de trazer à luz alguns de seus principais aspectos, ressaltando sobretudo as perspectivas que, ao longo da história, promoveram um esforço de aproximar a cultura do desenvolvimento para além do aspecto econômico.

Clifford Geertz (1989) faz uma ponderação oportuna sobre esse desafio, ao classificar a análise cultural como “intrinsecamente incompleta”. Quanto mais nos imergimos em sua reflexão, mais percebemos sua demanda por profundidade e infinitos campos possíveis de análise se abrem: “(...) chegar a qualquer lugar com um assunto focado é intensificar a suspeita, a sua própria e a dos outros, de que você não o está encarando de maneira correta.” (GEERTZ, 1989, p. 10)

Somado a isso estão aspectos como a transversalidade dos dois campos de estudos e suas práticas às diferentes ciências, o que faz variar muito o foco da análise. Se essa característica confere grande potencial conceitual, ao mesmo tempo também incrementa a densidade do desafio de sua investigação. Ortiz (2008) talvez seja quem melhor especifique essa problemática: em sua perspectiva, sendo a cultura um “constitutivo ontológico das sociedades”, ela se encontra fora da racionalidade instrumental e, assim, sua análise é viável apenas enquanto política pública. Nesta perspectiva, quando a cultura passa a ter a materialidade característica da criação, produção e fruição é que se pode realizá-la como algo passível de planejamento, organização e implementação, capaz de incidir no desenvolvimento.

Inicialmente, não limitamos a reflexão sobre cultura ao campo das políticas públicas e partimos de uma perspectiva mais ampla, compreendida para além da política instrumental e do repertório exclusivamente ferramental da gestão, o que seria ater-se somente a uma parte da trajetória teórica, minimizando sua dimensão simbólica e sensível. O percurso da

discussão sobre o desenvolvimento é igualmente amplo: partimos de uma revisão literária desde a sua definição tradicional para logo debater o desenvolvimento sustentável e sua crítica, chegando até as propostas do pós-desenvolvimento, que propõem a retirada do aspecto econômico de sua centralidade. Assumimos, assim, o desafio de debater os conceitos de cultura e desenvolvimento primeiramente desde a sua amplitude e, posteriormente, filtrando os entendimentos que nos sejam mais úteis para o debate das políticas públicas e as categorias de análise dos planos estaduais.

Finalmente, terminamos o primeiro capítulo destacando a conjunção entre cultura e desenvolvimento desde sua perspectiva histórica, social e política; discutindo os marcos internacionais que contribuem para o fortalecimento da agenda e como a cultura, desde as suas dimensões simbólica, cidadã e econômica se relaciona com a noção de desenvolvimento, assim como os impactos possíveis nessa relação.

O segundo capítulo se aprofunda nas políticas públicas de cultura no Brasil e sua trajetória histórica, social e política, com foco nos direitos culturais, a democracia e justiça cultural. A construção desse referencial teórico é essencial para a avaliação dos planos de cultura como iniciativas de promoção do desenvolvimento a partir do campo da cultura, pois fornece importantes conceitos e bases para a análise documental, apontando elementos-chave a serem identificados. Além disso, é importante situar esta pesquisa em relação à importância dos planos no âmbito das políticas públicas no Brasil e sua função no fortalecimento do estado democrático, na justiça social e, mais especificamente, na relação com o setor produtivo da cultura.

A perspectiva de cultura como um direito é a base de análise que nos permite conjugar melhor qual perspectiva do desenvolvimento é central para esse debate. Para isso, apresentamos ao longo do capítulo as bases jurídicas, desde a Declaração dos Direitos Humanos até a Constituição Federal do Brasil, nas quais essa premissa está claramente inserida. A partir daí, costuramos a sua presença e abordagens nas políticas públicas do Brasil, e seus instrumentos, não sem antes matizar qual o marco conceitual de ação pública sobre o qual trabalhamos.

No terceiro capítulo, predominam as técnicas de análise documental das leis que instituem os Planos Estaduais de Cultura, além das informações e dados presentes nas entrevistas com gestores. A análise está composta de apresentação técnica dos documentos, para em seguida visibilizar seus principais aspectos relevantes ou inovadores, identificar e debater as categorias de desenvolvimento criadas pela pesquisadora, a fim de mapear a ideia predominante sobre o desenvolvimento presente nas legislações e verificar como ressoam nas

narrativas dos gestores responsáveis institucionais.

Acreditamos que este trabalho tenha potencial para contribuir, a partir de sua revisão literária e escolhas metodológicas, com o campo de estudo de políticas públicas de cultura para o desenvolvimento e inspirar práticas que aprofundem esta relação. O registro de seu processo investigativo quer estimular a análise crítica de pesquisadores, gestores e produtores da cultura e sua finalidade última é aportar na promoção de políticas, programas e ações culturais voltadas para o fortalecimento e expansão da relação entre cultura e desenvolvimento.

# 1. Cultura e Desenvolvimento: confluências e dissidências

## 1.1 O conceito de Cultura: múltiplas vozes

A palavra “Cultura” tal como a entendemos no mundo contemporâneo é relativamente recente, dissociando-se etnologicamente da ideia de cultivo agrícola há cerca de 300 anos quando, em 1690, o *Dictionnaire Universel* registra seu sentido mais abstrato, relacionado ao conceito de “cultivo do espírito” (MARAÑA, 2010, p. 6). Suas definições vêm sendo debatidas por pensadores ao redor do mundo, dentro e fora do campo científico, com contribuições dos estudos de antropologia, sociologia, filosofia, artes, economia e ciência política. A antropologia se destaca por uma preocupação em conceitualizar a cultura, difundindo esse debate mais intensamente quando surge como área do conhecimento, a partir do século XVIII e ganhando mais fôlego e amplitude de debate a partir do século XIX.

É partindo da antropologia e assumindo seu caráter semiótico que Clifford Geertz (1926-2006) dá nova dimensão à pesquisa sobre o termo, defendendo-a como atribuidora de sentidos às ações dos homens e propagando a ideia da cultura como comunicação e interpretação (MORGADO, 2014, p. 3). Como colocado por Geertz (1989, p. 10):

Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado.

Partindo de seu sentido etnográfico, Laraia (1986) considera cultura um conjunto de conhecimentos que engloba das artes à religião, passando por hábitos apreendidos pelos homens em sua vivência social. Para ele, a cultura condiciona a visão de mundo e interfere no plano biológico, possuindo uma lógica própria e dinâmica, que cada indivíduo vivencia de uma maneira distinta.

[...] cada sistema cultural está sempre em mudança. Entender esta dinâmica é importante para atenuar o choque entre as gerações e evitar comportamentos preconceituosos. Da mesma forma que é fundamental para a humanidade a compreensão das diferenças entre povos de culturas diferentes, é necessário saber entender as diferenças que ocorrem dentro do mesmo sistema. Este é o único procedimento que prepara o homem para enfrentar serenamente este constante e admirável mundo novo do porvir (LARAIA, 1986, p. 101).

Na mesma linha, Bauman (1973) define três camadas de interpretação da cultura: como conceito, como estrutura e como prática, predominando seu caráter de cunho sociológico como consciência da sociedade, traço de realidade social, conjunção de características mais ou menos homogêneas influenciadas pela história e contextos comuns de uma comunidade.

Para este trabalho, nos interessa também a perspectiva de Raymond Williams (1921-1988) e sua contribuição para o desenvolvimento da teoria cultural contemporânea, promovendo, na análise cultural, a articulação de diferentes disciplinas, dentre elas história, economia, política, sociedade e cultura, e conjugando-as com os estudos literários (AZEVEDO, 2017). Williams (2000) estabelece três entendimentos de cultura: cultura como *ideal*, representante de valores globais da humanidade; cultura como *documentação*, registros intelectuais e criativos que representam a vivência humana; cultura como *modo de vida*, manifestação de hábitos e comportamentos de comunidades. Segundo o autor, essas três abordagens não dão conta, de maneira isolada, do debate em torno ao campo da cultura, necessitando serem assumidas em sua inter-relação sistêmica e processual.

Isaura Botelho (2007) é quem, entre os pensadores e pensadoras do Brasil, mais se aproxima de uma definição que une a perspectiva antropológica e os estudos culturais, quando assume a cultura como formação global do indivíduo e

valorização dos seus modos de viver, pensar e fruir, de suas manifestações simbólicas e materiais, e que busca, ao mesmo tempo, ampliar seu repertório de informação cultural, enriquecendo e alargando sua capacidade de agir sobre o mundo. (BOTELHO, 2007, p. 110)

Ao longo do tempo, sobretudo a partir dos movimentos sociais do século XX – o nacionalismo, colonialismo, feminismo, questões identitárias, dentre outros – a importância dos traços e identificações culturais ganha relevância e contribui para elevar a cultura como elemento representativo nas estratégias para disputas políticas e econômicas globais. Com a industrialização e o movimento de cultura de massas, a produção associada a um crescente mercado de consumidores propicia uma visão instrumental da cultura como produto e bem de consumo. É fortalecida uma nova linha teórica: a cultura como indústria e cadeia produtiva, elemento dinamizador das economias locais e globais.

Na relação entre cultura e mercado, acontecem dois processos distintos: a mercantilização da cultura, quando as atividades culturais passam a ser concebidas visando à distribuição em massa e, conseqüentemente, a geração de lucro comercial; e a culturalização da mercadoria, que ocorre através da atribuição de valor simbólico a objetos do uso cotidiano. Até mesmo as características culturais de um determinado local ou povo podem

ser transformadas em bens vendáveis para o turismo ou como lócus para a produção audiovisual. (CANEDO, 2009, p. 6)

Dentre essas múltiplas visões, este trabalho assume, para o debate da relação com o desenvolvimento, três dimensões conceituais da cultura, em sinergia com as classificações adotadas pelo então Ministério da Cultura do Brasil e consolidadas na lei de criação do Plano Nacional de Cultura, de 2010 (BRASIL, 2010a) e no Sistema Nacional de Cultura. A primeira delas é a cultura como *manifestação de um modo de vida*: um conjunto de valores simbólicos, crenças e expressão de identidades, que referencia a memória coletiva e a consciência dos próprios valores e dos saberes comunitários. A dimensão simbólica está associada à compreensão antropológica da cultura.

Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Desse modo, a cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau, de "equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários". (BOTELHO, 2001, p. 74)

A segunda perspectiva, vinculada à sociologia, diz respeito à sua *dimensão social e cidadã*, da cultura como um direito de acesso e de criação, produção e circulação. Sua abordagem está associada ao impacto na transformação de nossa sociedade, capaz de promover inclusão de grupos historicamente excluídos no debate sobre nossa condição e estimular reflexões e atitudes críticas. Esta perspectiva – e considerando seu potencial de transversalidade junto a outras áreas, como educação, segurança e saúde – pode ser uma poderosa aliada do desenvolvimento social e na formação política dos indivíduos.

Por sua vez, a dimensão sociológica não se constitui no plano do cotidiano do indivíduo, mas sim em âmbito especializado: é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão. Para que essa intenção se realize, ela depende de um conjunto de fatores que propiciem, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los. Em outras palavras, a dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas culturais (...) (BOTELHO, 2001, pg. 74).

O terceiro entendimento é da *cultura como setor produtivo da economia*, capaz de gerar bens e serviços com alto valor agregado e valorizados na sociedade contemporânea. No Brasil, e em diversas partes do mundo, esse viés vem sendo chamado de Economia Criativa: a economia gerada na comercialização de bens e serviços que tenham como matéria-prima primeira a criatividade, ou Economia da Cultura, que se distingue da primeira concepção ao estudar a “influência dos valores, das crenças e dos hábitos culturais de uma sociedade em suas relações econômicas” (CANEDO, 2009, p. 111) Ambas têm foco no impacto da cultura e criatividade no campo econômico e sua contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) dos países.

As perspectivas simbólica, cidadã e econômica se entrelaçam e se complementam, estão em constante interação e adquirem novos contornos com o advento da pós-modernidade e a insurgência de novas perspectivas sobre a identidade e sociedade, conformando áreas de gestão específicas no âmbito das políticas públicas. Porém, é notadamente a cultura como bem de consumo que permeia o entendimento predominante nas abordagens teóricas e narrativas sobre a relação cultura e desenvolvimento.

Embora saibamos que a economia criativa engloba outros setores produtivos não necessariamente culturais, como mídia e tecnologia, grande parte de seus ativos e movimentação de recursos, além de impacto socioeconômico, de fato, deve-se aos setores culturais e artísticos. De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2010), a economia criativa abarca todos os bens e serviços que usam a criatividade como recurso intelectual e insumo primário e imprescindível. Segundo essa organização, ela se divide em quatro categorias: 1) patrimônio cultural, abarcando o artesanato, expressões culturais tradicionais, festivais, festas populares e celebrações; 2) artes, que engloba artes visuais, pintura, escultura, artes dramáticas, música, teatro, ópera, marionetes, circo e dança, entre outras manifestações artísticas; 3) mídia, com edições impressas, livros, imprensa, difusão, audiovisual, cinema, televisão e rádio; 4) criações funcionais, que seria composta pelo design de interiores, gráfico, digital e de moda, novas mídias, conteúdos digitais, software, jogos, animação; arquitetura, publicidade, moda e serviços culturais.

Ao mesmo tempo em que se consolida a visão que associa o setor cultural ao desenvolvimento econômico, também ganha força o debate sobre o que pode ser entendido como desenvolvimento e quais as suas interfaces que interessam aos países, para além do aspecto econômico, considerando sua relação com as condições das populações mais pobres, que permanecem à margem da qualidade de vida propiciada pelo crescimento da economia.

## 1.2 A globalização, a pós-modernidade e as identidades culturais

A pós-modernidade – também denominada por alguns autores como modernidade tardia ou superação da modernidade – período histórico considerado a partir da queda do Muro de Berlim (EAGLETON, 2005), e a globalização, acentuada a partir dos anos 90, conformam um novo momento histórico que altera profundamente a noção de identidade e de comportamento social. Este cenário traz novos elementos para a discussão do conceito de cultura e nos aproxima mais do seu sentido contemporâneo, acompanhado de novos desafios.

As certezas e a solidez da sociedade moderna, pautada pela racionalização, a influência das estruturas de trabalho, a especialização e a formalização dão lugar à volatilidade, à modernidade líquida de Bauman (2001). Nesta liquefação da sociedade, a estrutura social é mais etérea e o mundo mais individualizado, abrindo espaço para a emergência de novos padrões, códigos e comportamentos mais vinculados às identidades do que às classes sociais e econômicas determinadas pela organização do trabalho preconizadas por Marx (1867).

A globalização aprofunda esse processo, com as culturas nacionais recebendo mais fluxos de influências, transformando suas identidades culturais. A concepção sociológica clássica de organização da sociedade é influenciada por novas noções de espacialidade e temporalidade, trazendo ao menos três principais consequências, de acordo com Hall (2004): 1) fragmentação das identidades nacionais como resultado da intensificação da homogeneização cultural globalizante, 2) reafirmação das identidades locais como contraponto à globalização, 3) ascensão de novas identidades híbridas e sua visibilização na sociedade pós-moderna.

Esse processo é determinante para os deslocamentos nas identidades culturais nacionais, movendo seu foco para as identidades locais e regionais, assim como para um maior hibridismo, formando as bases flexibilizadas do sujeito pós-moderno.

No interior do discurso do consumismo global, as diferenças e as distinções culturais, que até então definiam a identidade, ficam reduzidas a uma espécie de língua franca internacional ou de moeda global, em termos das quais todas as tradições específicas e todas as diferentes identidades podem ser traduzidas. Este fenômeno é conhecido como "homogeneização cultural". (HALL, 2004, p. 75-6)

Stuart Hall se destaca como um dos pensadores mais representativos na análise desse contexto, refletindo sobre as concepções de identidade ao longo da história e definindo tipos

elementares de fases do sujeito: o “sujeito do Iluminismo”, que é regido pela razão, científico e objetivo; o “sujeito sociológico”, que está pautado pela relação social com seu meio; e finalmente o “sujeito pós-moderno”, que não tem uma única identidade, mas uma identificação mutável (HALL, 2004, p. 10).

Em sua perspectiva, o sujeito pós-moderno de identidade cultural híbrida é produto do “descentramento do sujeito sociológico” determinado pela evolução do debate sobre o pensamento marxista e a posição do sujeito na sociedade; as teorias do subconsciente de Freud, que entende a identidade contaminada pelos inconscientes; as teorias de Ferdinand de Saussure, que defende que em nossas crenças e comunicação ecoam significados de muitos outros sujeitos; os estudos de Michel Foucault, que tratam dos deveres e punições sociais como produto das instituições da modernidade tardia; e o feminismo, que, junto a outros movimentos sociais intensificados a partir dos anos 60, alavanca as discussões sobre as identidades sociais (ibid., p. 40).

Assim, na pós-modernidade, podemos entender esse conjunto de características que manifestam nossos modos de ser e estar no mundo como mais fluidas.

A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar - ao menos temporariamente. As sociedades modernas são, portanto, por definição, sociedades de mudança constante, rápida e permanente. Esta é a principal distinção entre as sociedades "tradicionais" e as "modernas". (HALL, 2004, p. 14)

O lugar da multiplicidade, que sempre existiu na sociedade, passa a ser reivindicado com mais intensidade na pós-modernidade, muitas vezes em conflito com as perspectivas arraigadas da modernidade e suas crenças. Nesse cenário, a cultura nacional está na berlinda: a ideia da unidade integradora de todas as expressões, que parte do interesse político-fiscal unificador do estado-nação moderno, não dá conta das dissidências de gênero e raça e suas manifestações.

Terry Eagleton (1998) se soma ao coro dessa nova visão trazendo à tona uma análise perspicaz para o momento social e político que vivemos. Para ele, o deslocamento no entendimento de identidade advém da mudança histórica no Ocidente para um capitalismo que fortalece a tecnologia como estimuladora da efemeridade, a pulverização e a dissociação do sujeito e um mundo

do consumismo e da indústria cultural, no qual as indústrias de serviços, finanças e informação triunfam sobre a produção tradicional, e a política clássica de classes cede terreno a uma série difusa de 'políticas de identidade' (EAGLETON, 1998, p. 6).

O pensamento em torno ao pós-modernismo é, em essência, crítico. Esta característica não permitiria que o movimento passasse incólume às críticas no que tange ao seu impacto nas teorias culturais. As principais censuras se relacionam à ortodoxia à qual o movimento é tão crítico: nele, admite-se tratar de alguns conceitos e temas, mas não outros, considerados obsoletos, algo que de alguma maneira vai contra sua bandeira hasteada do pluralismo e abertura reflexiva. O analfabetismo político, a exaltação da superficialidade tecnológica-consumista, o reducionismo conceitual e a relativização da verdade se destacam nessa análise. (EAGLETON, 1998)

A cultura pós-modernista produziu, em sua breve existência, um conjunto de obras ricas, ousadas e divertidas em todos os campos da arte, que de forma alguma podem ser imputadas a uma rejeição política. Ela também gerou um excesso de material kitsch execrável. Derrubou bom número de certezas complacentes, escancarou totalidades paranoicas, contaminou purezas protegidas com desvelo, distorceu normas opressoras e abalou bases de aparência frágil. Como consequência, desorientou de modo adequado aqueles que sabiam perfeitamente quem eram, e desarmou os que precisavam saber quem eram diante daqueles que queriam demais dizer a eles quem eram. E criou um ceticismo ao mesmo tempo animador e paralisante, e destituiu da soberania o Homem Ocidental, pelo menos na teoria, por meio de um genuíno relativismo cultural impotente para defender tanto a mulher ocidental como a oriental das práticas sociais degradantes. (EAGLETON, 1998, p. 29)

Essas dimensões de identidade e contemporaneidade não podem ser perdidas de vista quando se propõe discutir o conceito de cultura. Elas precisam permear a nossa reflexão neste trabalho: ainda que assumamos um entendimento em certa medida estrito de cultura, para que seja possível levar adiante o debate, e ainda que trabalhemos com os Planos Estaduais de Cultura como instrumentos que apontam premissas unificadoras baseadas no estado-nação moderno, a cultura sempre será atravessada de multiplicidades que, ao mesmo tempo em que determinam sua riqueza simbólica, caracterizam sua intangibilidade.

O desafio de partir de uma noção fluida e aterrissar em instrumentos de política pública tão concretos, como leis, é enorme. Os gestores públicos da cultura lidam cotidianamente com dilemas dessa natureza e acabam por tomar posições discricionárias em seus entendimentos para viabilizar a execução, sobretudo no campo do poder executivo estadual, foco de nossa análise. Ter presentes esses aspectos nos permite conjugar melhor a

realidade da gestão com as expectativas sobre ela, aqui representadas pela planificação estratégica presente nos planos estaduais de cultura.

### **1.3 Conceito de Desenvolvimento: principais abordagens**

Tão complexa e multifacetada quanto a palavra cultura é a palavra desenvolvimento. No mundo ocidental, o termo está ontologicamente vinculado ao imaginário de crescimento, progresso e, mais recentemente, sustentabilidade humana e social. Para este trabalho, partimos primeiramente do entendimento de RIST (2008) de que desenvolvimento é um conjunto de práticas, por vezes conflituosas entre si, que demanda transformação social e a destruição ambiental para cumprir seu objetivo de crescimento da produção de bens e serviços e geração de mercado, para então debatê-la e buscar ampliar perspectivas.

A ideia do desenvolvimento, desde o seu surgimento, esteve associada à ideia de modernidade ocidental, uma combinação de um ideário de realização, ciência e técnica, que visa levar a “modernização” ou “ocidentalização” ao restante do mundo não-ocidental.

A questão do desenvolvimento encontra-se, desde o início, estreitamente ligada ao projecto da modernidade ocidental. A crença oitocentista no progresso ilimitado da Razão, da Ciência e da Técnica, sob os auspícios do paradigma racionalista, individualista e antropocêntrico das Luzes, preparou o caminho para a afirmação do evolucionismo social no século XIX. (FERREIRA e RAPOSO, 2017, pg. 116)

As teorias predominantes do desenvolvimento tradicional podem ser entendidas em três fases ou gerações (FERREIRA e RAPOSO, 2017): as primeiras teorias em torno do desenvolvimento o defendem apenas como processo econômico ancorado na industrialização, com forte participação estatal. A segunda geração de teorias gira em torno do mercado, pregando o neoliberalismo das exportações como modelo único a ser seguido por todos os países com os contextos mais diversos, partindo da premissa da desregulação financeira e a privatização de empresas estatais. Já a terceira geração associa a essa perspectiva os aspectos endógenos, culturais, como conhecimento da população, seus gestores e também sua organização e instituições como elementos importantes no processo de desenvolvimento.

[...] apesar de diferenças ideológicas e metodológicas entre a primeira, segunda e terceira geração de políticas e vias seguidas para o desenvolvimento, subsistiram diversas continuidades. Assinaladas por Amaro (2004) como os onze mitos do desenvolvimento, sublinham-se sobretudo os seguintes: economicismo, produtivismo, industrialismo,

consumismo, racionalismo, antropocentrismo, etnocentrismo (eurocentrismo) e uniformismo. Foi, em larga medida, por reacção a vários destes mitos e às suas aplicações, que variadas críticas e determinadas abordagens alternativas ganharam forma. (FERREIRA e RAPOSO, 2017, p. 5)

A partir dos anos 60 e 70 intensificam-se as críticas a esses modelos, estimuladas pelo desgaste da perspectiva neocolonialista, fortemente alavancada pela expansão do neoliberalismo. As principais correntes críticas se baseiam em argumentos econômicos, sociais e culturais para reivindicar outras possibilidades de organização que não dividam o mundo em “desenvolvido” e “subdesenvolvido” e que considerem os aspectos locais e a diversidade de entendimentos de prioridades como ativos a serem respeitados.

Desde então, teóricos de diferentes regiões do globo vêm contribuindo para reposicionar a discussão de modelos de desenvolvimento, numa revisão teórica que tateia alternativas à perspectiva hegemônica e insere em sua análise parâmetros sociais, ambientais e políticos e outros critérios associados à qualidade de vida e inclusão. Esses novos estudos procuram

evidenciar que o desenvolvimento ancorado meramente em aspectos econômicos vem se mostrando insuficiente para atender a complexidade das necessidades da sociedade contemporânea e sua relação com o Estado. (MAKIUCHI e RIBEIRO, 2019, p. 3)

De fato, o conceito passou a ser objeto de crítica também no âmbito institucional e político, com alguns esforços de formulação e implementação de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento em sua totalidade simbólica, cultural, econômica e ambiental e na tentativa de averiguar em que medida o crescimento econômico impacta a vida das populações.

Esta crítica contraria a lógica do desenvolvimento (econômico) como fim em si e, portanto, mensurável a partir do crescimento (PIB agregado ou per capita, factor de produtividade total, etc.). Em contrapartida, postula o desenvolvimento enquanto processo multidimensional, cujo objectivo seria a satisfação das “necessidades” do Homem (visão inspirada pela famosa pirâmide de Maslow), ou ainda, noutra formulação, a expansão das liberdades e direitos para realização do seu potencial (Cf. Sen, 1999). Esta última proposta – *capabilities approach* – tem sido a seguida pela ONU nos seus Relatórios de Desenvolvimento Humano, desde o princípio da década de 1990. (FERREIRA e RAPOSO, 2017, p. 10)

O economista brasileiro Celso Furtado, já a partir dos anos 70, é uma referência basilar para a reflexão sobre o desenvolvimento latino-americano e sua relação com a cultura, por sua trajetória como economista e membro da Comissão Econômica para a América Latina

(CEPAL) e sua aproximação com as políticas públicas de cultura, tendo sido o terceiro Ministro da Cultura do Brasil, no governo de José Sarney, entre fevereiro de 1986 e julho de 1988. Seu livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico” (FURTADO, 1974) deixa claro o posicionamento de que o desenvolvimento para todos os países, global e irrestrito, que permitirá o acesso dos países “periféricos” ao mesmo padrão de riqueza, hábito e consumo das populações em países “centrais”, para usar a terminologia de Furtado, nada mais é do que um mito que precisa ser urgentemente revisto.

Para Furtado, a reprodução de comportamento cultural, além de potencialmente levar o mundo a um colapso ambiental e político, vem sustentando há décadas a adoção de estratégias pautadas pelo modelo de substituição de importações que acabam por oferecer aos países do “centro” condições especiais de instalação de suas empresas multinacionais em países pobres, com grandes isenções e estímulos pouco equilibrados com o custo ambiental e social que impactam o território.

Esse modelo, até hoje amplamente disseminado na América Latina, e que observamos em escala no Brasil, permite que os países desenvolvidos continuem ampliando seu poder econômico, explorando os meios de produção dos países em desenvolvimento e acumulando grande parte do fluxo de capital gerado. O processo é qualitativamente muito distinto do processo de industrialização experimentado por eles: no capitalismo cêntrico, a acumulação de capital foi acompanhada por certa estabilidade na distribuição de renda, já no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente acumulação e ampliando o fosso da desigualdade.

Ha-Joon Chang (2004) defende que esses países estão literalmente “chutando a escada” que poderia ajudar na ascensão dos países em desenvolvimento, provocando o desejo de atingir seu patamar, porém oferecendo modelos de cooperação econômica e social que beneficiem sobretudo a eles próprios. O autor faz uma série de questionamentos sobre o compartilhamento – ou o não-compartilhamento – de informações sobre a história e processos implementados em países hoje considerados desenvolvidos e questiona quais seriam os interesses velados que estariam por trás dessa negligência e da tentativa de impor políticas e instituições diferentes das que foram adotadas em seu percurso de desenvolvimento econômico.

Com isso, estariam operando a limitação das oportunidades de crescimento aos demais. O autor conjectura se esta postura é motivada por uma visão estratégica ou tem como base a crença, em certa medida inocente, de que o desenvolvimento desses países passou simplesmente por políticas de livre comércio. É a força da narrativa hegemônica que segue

conduzindo majoritariamente projetos, modelos e estratégias no campo da política, da economia, das ciências e da cooperação internacional, persuadindo práticas de governos e empresas ao redor do mundo.

Na esteira dessa discussão, começam a surgir propostas que visam matizar o eixo central exclusivamente econômico: o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) inicia a operação tendo como base o conceito de desenvolvimento humano, que avalia o desempenho dos países por uma gama de critérios que vão “da liberdade política, econômica e social às oportunidades individuais de saúde, educação, produção, criatividade, dignidade pessoal e respeito aos direitos humanos”<sup>1</sup> O PNUD promove essa visão por meio de ferramentas e estratégias, analisando as questões que têm impacto sobre o desenvolvimento, como o aquecimento global, o acesso à água, mobilidade ou migrações humanas e liberdade cultural.

O conceito de desenvolvimento humano entendido como a aquisição por indivíduos, comunidades e instituições, da capacidade de participar efetivamente da construção de uma civilização mundial, que é próspera material e espiritualmente uma proposta da ONU através do PNUD. Essa concepção abre as portas da multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável baseado na liberdade e formação de capacidades humanas, ou seja, na expansão da gama de opções que as pessoas podem fazer e o que podem ser. ( MARTINELL, 2010, p. 3)<sup>2</sup>

No final da década de 80 e ao longo da década de 90, ganha força a conceituação de desenvolvimento sustentável, outro esforço de diluir as críticas ao desenvolvimentismo desenfreado. Desde que o termo foi definido pela primeira vez, em 1987, com a publicação do Relatório de Brundtland (ONU, 1987) e definido como “progresso capaz de satisfazer às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades”, ele é acompanhado de uma grande polêmica.

O ponto central da crítica ao desenvolvimento sustentável é que não há harmonização possível entre a natureza e o modelo convencional de desenvolvimento econômico. O termo sustentável supõe uma combinação incompatível entre a gestão racional dos recursos naturais

---

<sup>1</sup> PNUD. O que é o desenvolvimento Humano? Acesso em 21/12/2019.

<sup>2</sup> Tradução livre da autora: “El concepto de desarrollo humano entendido como la adquisición por parte de los individuos, comunidades e instituciones, de la capacidad de participar efectivamente en la construcción de civilización mundial, que es próspera tanto material como espiritualmente es una propuesta de NNUU a través del PNUD. Esta concepción abre las puertas a una pluridimensionalidad del desarrollo sostenible a partir de la libertad y la formación de las capacidades humanas, es decir, en la ampliación de la gama de opciones que las personas pueden hacer y de aquello que pueden ser.”

e o acúmulo de capital, sendo somente uma das vias de manutenção do ritmo da economia global.

[...] o resultado das políticas que induzem à internalização dos custos ambientais, conjugados ao bom desempenho das atividades econômicas ligadas ao meio ambiente, têm produzido uma certa valorização das virtudes do mercado. Para a teoria econômica tradicional, a inclusão da dimensão ecológica pode se constituir em cômodo reducionismo, mediante a simples mercantilização da variável ambiental. (BURSZTYN, 1995, p. 199)

A concepção gera grandes debates dissidentes de perspectivas entre empresários e ambientalistas: para os empresários, em linhas gerais, “trata-se de reformar o sistema produtivo, enquadrando-o a normas preservacionistas” e, para os ambientalistas, “trata-se de uma mudança radical de práticas éticas e produtivas na direção do não-crescimento.” (BURSZTYN, 1995, p. 119).

O que se observa é que o ambientalismo nasce exigindo uma mudança estrutural da relação da produção com o meio ambiente, mas não somente isso. Suas premissas também trazem conjuntamente a preocupação com a justiça social e o acesso global equilibrado aos recursos. No entanto, sua efetiva realização se dá sobretudo na regulação das políticas públicas e aqui cabe questionarmos se de fato os estados nacionais, em grande parte adeptos de modelos econômicos ainda pautados pela revolução industrial, com grande permeabilidade ao lobby de interesses econômicos das indústrias tradicionais de base, estão dispostos a uma mudança de paradigma.

Desde que o relatório “Limites do Crescimento” do Clube de Roma (1970), estudo que buscava dados e tendências sobre o futuro da sociedade, apontou para a necessidade de limitar o crescimento econômico, passando pela ECO-92, na qual líderes do mundo reunidos declararam a necessidade de rever os modos de produção capitalista, sobretudo nos países desenvolvidos, chegando aos dias de hoje, o debate da relação do desenvolvimento com a sustentabilidade segue tensionando sua teoria e prática.

Apesar dos conflitos político-ideológicos presentes na apropriação pelo mercado do termo “sustentável”, comumente usado na perspectiva ambiental e social, a ideia ganhou grande capilaridade mundo afora, gerando uma série de encontros e seminários que culminaram na criação do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (Business Council for Sustainable Development - BCSD), fundado em 1990 (LEIS, 2014, p. 105). A instituição foi a grande alavanca que permitiu ao mercado global galgar espaço como interlocutor legítimo no debate da sustentabilidade, tendo sua posição reforçada por relatórios

e declarações que, ao mesmo tempo em que assumiam sua responsabilidade no processo, se esforçavam em evidenciar o efeito de ações que contribuíram para uma suposta mudança no rumo de práticas predatórias e nas benesses do mundo neoliberal:

Se o debate das décadas anteriores tinha girado em torno dos papéis do Estado e da sociedade civil, em contraposição ao do mercado, agora se destacava o papel deste último e se minimizava o dos primeiros. Isto se traduzia claramente nas relações privilegiadas que o ambientalismo estabelecia em cada época com o espectro das opções político-ideológicas existentes. Assim como nos anos 60 e 70 as principais variáveis políticas oscilavam entre maior planejamento estatal e/ou centralização da autoridade do Estado e maior participação política democrática e/ou descentralização, agora se inaugurava uma forte aproximação com as ideologias neoliberais baseadas no ideal de mercado livre, aberto e competitivo. (LEIS, 2014, p. 106)

Hoje, o termo sustentabilidade é usado amplamente para detectar um desenvolvimento, digamos, diferenciado. Aliado a essa ideia está também o desenvolvimento urbano sustentável, que pode ser considerado aquele que tem como premissa a expansão, econômica e territorial dos assentamentos urbanos acompanhada de ações voltadas para a diminuição do seu impacto ambiental e as relações humanas sociais e culturais de qualidade que devem estabelecer-se nele. Esta noção se relaciona com o direito à cidade (LEFEBVRE, 2009), seus movimentos e expressões culturais em contraposição à alienação da urbanização pautada pela edificação massiva.

O problema da sustentabilidade urbana permanece em aberto, pois ele nunca se soluciona, já que a própria cidade é o território do constante e inacabado exercício da cidadania por meio da participação dos atores sociais na realização de seus direitos e deveres. O que isso significa em termos práticos para o campo do planejamento e da gestão urbana? Significa muita coisa e, ao mesmo tempo, muito pouco. (ROCHA, 2011, p. 9)

No campo da cultura, e dos Planos Estaduais de Cultura, ambos termos são amplamente utilizados. O desenvolvimento sustentável é assumido, inclusive, em paralelismo com o Plano Nacional de Cultura, como diretriz estratégica. No entanto, sua centralidade segue sendo o progresso econômico, matizado com a consideração de aspectos humanos, ambientais, sociais e culturais que, a bem verdade, não sabemos bem como vêm sendo incorporados no sentido de amortizar os danos da exploração econômica do território.

As críticas ao conceito de desenvolvimento se estendem muito além das análises explanadas até aqui. Elas são essenciais para entendermos os contextos que determinam como a cultura e as políticas culturais se relacionam com as perspectivas do

desenvolvimento. No entanto, este trabalho não pretende se ater somente a elas: nos interessa visibilizar quais são as vias alternativas propostas para este cenário. Quais seriam, então, as escolhas razoavelmente viáveis que nos permitiriam avançar sem que isso signifique a destruição da própria vida?

Não há resposta para esta pergunta, muito menos uma resposta única, tampouco um conjunto de premissas claras. Seu debate não se mostra fácil, mas é preciso reconhecer que alguns teóricos, instituições, líderes globais e governos vêm empreendendo esforços na investigação de possíveis caminhos. Buscando outras lógicas, nos últimos anos surgiu uma variedade de vertentes dispostas a revisar a centralidade do desenvolvimento e do capitalismo na sociedade e na vida cotidiana. Para Arturo Escobar (2010), autor essencial para esse pensamento, a dificuldade em explorar alternativas se dá porque, na perspectiva cientificista iluminista, se uma dada possibilidade não foi colocada em prática é porque ela não existe e não é viável.

É verdade que muito pouco se explorou nesse campo na teoria e, sobretudo, na prática. No entanto, essas buscas contribuem para renovar as esperanças na discussão sobre possibilidades ancoradas em três eixos: 1) crítica ao desenvolvimento baseado em crescimento e metas; 2) deslocamento do desenvolvimento não como fim, mas como processo de mudança qualitativa; 3) expansão para modelos que vão além da lógica de exportação de recursos primários “abordando com certa seriedade a sustentabilidade do patrimônio cultural”. (ESCOBAR, 2010, p. 25)

Escobar sustenta que o desenvolvimento, mesmo falhando, produz coisas, ideários, disciplinas; a isso ele denomina de efeito de instrumento. Formas de conhecimento local e modelos de compreensão da natureza são sacrificados em favor de um modo racional de governo com a constituição de programas de alavancagem econômica, supostamente geradores de bem-estar a populações entendidas como pobres. Portanto, para Escobar não há espaços para reparação do desenvolvimento, a necessidade é uma superação do modelo como um todo: O desenvolvimento foi – e continua a ser em grande parte – uma abordagem de cima para baixo, etnocêntrica e tecnocrática que trata as pessoas e culturas como conceitos abstratos, estatísticas que podem ser movimentadas para cima e a para baixo em gráficos de progresso. (RADOMSKY, 2011, p. 44)

No esforço de conjugar a perspectiva do desenvolvimento com a realização humana, o economista indiano Amartya Sen (1999), prêmio Nobel e um dos idealizadores da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, propõe a ideia do desenvolvimento como sinônimo de liberdade, entendendo que o fim e o principal meio do desenvolvimento é a expansão da liberdade dos indivíduos, enfatizando que a questão do desenvolvimento é

muito mais social que econômica. Para tanto, estabelece cinco tipos de liberdade: 1. liberdades políticas, 2. facilidades econômicas, 3. oportunidades sociais, 4. garantias de transparência e 5. segurança protetora.

Uma abordagem ampla desse tipo permite a apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional e oportunidades de diálogo e debate abertos (incluindo o papel da mídia e outros meios de comunicação). (SEN, 1999, p. 23)

Para Sen, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas motivações principais: a “razão avaliatória” que propõe a verificação do desenvolvimento com base na avaliação se houve ou não aumento na liberdade das pessoas e a “razão da eficácia”, que está baseada na ideia de que o desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de atuação das pessoas (ibid., p. 17). Ao definir as liberdades civis como parâmetro a considerar na análise do desenvolvimento, Amartya Sen também está assumindo a perspectiva do indivíduo e seu valor nesse processo, aterrizando a abstração do coletivo até então predominante nas análises dos demais autores, e oferecendo um recorte de perspectiva do puramente econômico para o social e político.

A liberdade teria, então, um caráter constitutivo e um caráter instrumental. O sentido da coletividade continua presente no conceito de liberdade constitutiva, que diz respeito às capacidades de evitar privações, ter participação política e liberdade de expressão. No entanto, ganha espaço o conceito de liberdade instrumental, que é o acesso aos instrumentos que permitem que as pessoas façam suas escolhas em seu modo de vida e comportamento, porém, considerando o interesse público.

Partindo da perspectiva de Sen e avançando pelas teorias do pós-desenvolvimento, pouco a pouco as concepções passam a considerar mais fortemente os aspectos culturais como parâmetros importantes no desenvolvimento, relacionando o mesmo à liberdade de manifestação dos modos de ser e estar no mundo.

[...] o desenvolvimento não pode consistir apenas em aumentos de objetivos inanimados de conveniência, como aumento do PIB (ou renda pessoal), industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Essas são, obviamente, conquistas valiosas (geralmente de importância vital), mas seu valor deve depender de como elas afetam a vida e as opções das pessoas envolvidas. Para seres humanos responsáveis, o foco deve ser, no fundo, se eles têm a liberdade de fazer o que têm razão em apreciar. (SEN, 1986, p.40)

O pós-desenvolvimento propõe que o desenvolvimento econômico deixe de ser o princípio central da vida em sociedade, defendendo a destituição do crescimento econômico como meta única global, a desconstrução da matriz cultural pregada pelo desenvolvimentismo, a desarticulação da hegemonia do discurso da modernização, a interrupção da exploração humana e natural, o reconhecimento da multiplicidade de entendimentos sobre sustento e práticas econômicas, o desenho de políticas que considerem a relação intrínseca do meio ambiente com a comunidade e as práticas sociais, e, finalmente, o reconhecimento da necessidade de diálogo intercultural. (ESCOBAR, 2010)

O pós-desenvolvimento dificilmente poderia ser considerado um programa unitário e homogêneo de pensamento. Como movimento intelectual, o que aproxima autores é a crítica (variada) do modelo de desenvolvimento planejado que efetivou transformações sociais radicais desde meados do século XX. (RADOMSKY, 2011, p. 154)

Em sintonia com o pós-desenvolvimento, Catherine Walsh (2010) traz a reflexão sobre o conceito do “Buen Vivir”, ou *Sumak Kawsay*, uma expressão originária da língua quíchua, idioma tradicional dos Andes, na qual "Sumak" significa plenitude e "Kawsay", viver, que não só oferece uma outra lente possível, mas busca reposicionar a relação humano, desenvolvimento, ambiente e organização social. Essa perspectiva holística sugere uma nova agenda afastada de conceitos repaginados do desenvolvimento, como o desenvolvimento sustentável que, para Walsh, assim como para Escobar, busca minimizar a mesma essência hierárquica, totalizante e colonizadora do desenvolvimento.

O “Buen Vivir” está baseado no senso do coletivo, na fusão entre o espiritual, o natural e o animal e no respeito aos saberes e fazeres culturais comunitários, que têm sua raiz nas cosmovisões de comunidades indígenas. Esta ideia tem seu auge institucional com a reprodução de seu conceito na nova Constituição Equatoriana de 2008. Nele, não existe a lógica do desenvolvimento, já que parte de outra matriz ideológica, na qual não estão legitimadas as relações de controle, dominação e superioridade ou inferioridade. (WALSH, 2010, p. 15)

Em contraste com os modelos lineares anteriores, o foco aqui é sistêmico, mais baseado no subjetivo que no objetivo. Preocupa-se em recuperar a dimensão molecular da social e aprofundar a democracia e a cidadania a partir de baixo. Equidade, democracia, participação, proteção da biodiversidade e dos recursos naturais e respeito pela diversidade étnico-cultural servem como elementos-chave deste marco. Esses dois princípios - o indivíduo e a qualidade de vida - são sustentados por quatro critérios principais: liberdade, autonomia, coexistência e inclusão social. Os dois primeiros incentivam a ação individual, força de vontade e determinação; a

capacidade do indivíduo de exercer controle sobre sua própria vida como central para o desenvolvimento humano e a expansão das liberdades humanas. (WALSH, 2010, p. 16)<sup>3</sup>

Nos parece admirável que esse entendimento seja plasmado em uma Constituição, que parte da premissa de que o Estado decide apostar pela coexistência cidadã e na harmonia com a natureza, construindo um sistema de significados próprio calcado na totalidade da existência, influenciada pela cosmovisão das populações andinas, mas também pela diáspora negra. Nesse sentido, Escobar contribui para aprofundar o entendimento do termo:

É necessário esclarecer que a noção de “viver bem”, embora ancorada em cosmovisões relacionais, é um projeto político que surge em tensão com as noções desenvolvimentistas da "boa vida", mesmo dentro das próprias comunidades indígenas e afro, causando conflito entre elas. É importante vê-las no fluxo histórico de poder e significados para entender como se projetam política e culturalmente além das formas liberais e antropocêntricas. (ESCOBAR, 2010, p. 28)<sup>4</sup>

Nesse sentido, o conceito de “Buen Vivir” se destaca entre as teorias estudadas, por se pautar em um paradigma diferenciado, não ocidental, totalizador, objetivo ou linear, do que pode ser a realização da vida humana em sua plenitude, conjugada com o respeito à natureza, ao outro, e à manifestação cultural genuína e vivência comunitária.

As análises focadas no entendimento da importância da vida natural ganham relevância, o design ecológico (ESCOBAR, 2018) sugere que a sustentabilidade é um processo cultural, mais do que um processo de especialistas, e que se faz necessária na competência básica de modelagem de mundo, catalisando as potencialidades da natureza, assumindo as soluções provenientes do local e seus habitantes e compreendendo que cultivar a inteligência cultural do fazer é um aspecto chave da democracia.

---

<sup>3</sup> Tradução livre da autora. "In contrast to previous lineal models, the focus here is systemic, subject rather than object based. It is concerned with recuperating the molecular dimension of the social and deepening democracy and citizenship from below. Equity, democracy, participation, protection of bio-diversity and natural resources, and respect for ethnic-cultural diversity serve as key elements of the framework. These two principles - the individual and the quality of life - are sustained by four key criteria: liberty, autonomy, coexistence, and social inclusion. The first two encourage individual agency, willpower, and determination; the capacity of the individual to exercise control over her or his own life as central to both human development and the expansion of human liberties."

<sup>4</sup> Tradução livre da autora. "Hay que aclarar que la noción del Buen Vivir, aunque anclada en cosmovisiones relacionales, es un proyecto político que surge en tensión con nociones desarrollistas de la 'buena vida', aun dentro de las mismas comunidades indígenas y afro, causando conflicto en ellas. Es importante verlas en el flujo histórico del poder y los significados para entender cómo se proyectan política y culturalmente más allá de formas liberales y antropocéntricas."

A teoria do desenvolvimento está atualmente lutando para encontrar pontos adequados de articulação entre o universal e o local. Os debates continuam acirrando entre uma maioria que defende a natureza universal dos bons princípios de desenvolvimento e aqueles que enfatizam seu caráter local. As duas teorias são simultaneamente corretas e inadequadas. Em um nível altamente abstrato, há certamente um número considerável de princípios de governança que têm escopo universal, seja envolvendo exercício de autoridade, mobilizando pessoas, ética nos negócios ou reformando instituições. No entanto, quando voltarmos ao domínio concreto da ação e implementação, o nível local deve ser levado em consideração. (YOUSFI, 2007, p. 30)<sup>5</sup>

Historicamente, mais intensamente a partir do pós-guerra, houve um esforço concentrado na conquista geopolítica empreendida pelo ocidente e, com ela, gerações vêm sendo convencidas da premissa de que ter recursos materiais é cada vez mais necessário a qualquer custo e, ainda, que existem pré-condições para esse acesso, sendo a principal delas viver em um país desenvolvido. A influência cultural fez o seu papel, por meio do *softpower*, irradiando a partir da Europa e dos Estados Unidos os mais variados e atrativos produtos que disseminam para todas as idades a ideia de que o padrão capitalista ocidental branco de consumo, de organização social e de cultura é o único a ser almejado.

Décadas de influência discursiva difundidas massivamente sobre o desenvolvimento fizeram com que a mudança de perspectiva necessária à sua revisão tivesse que mobilizar forças muito além do Estado e do mercado: as que estão embrenhadas nos nossos modelos projetados de mundo e de cultura. O desafio de pensar uma sociedade diferente está posto e essa mudança se estende muito além da dicotomia política esquerda *versus* direita e econômica do liberalismo *versus* conservadorismo. Ela parte de uma nova epistemologia e trata de um novo paradigma sobre as necessidades humanas, sociais e culturais.

#### **1.4 A tensão histórica entre Cultura e Desenvolvimento: modernização e colonização**

A complexidade das teorias culturais e do desenvolvimento abre uma ampla gama de possibilidades de reflexão sobre a relação entre ambos. Sobretudo desde a sociologia, há

---

<sup>5</sup> Tradução livre da autora. “Development theory is currently struggling to find suitable points of articulation between the universal and the local. Debates continue to rage between a majority that defends the universal nature of good development principles and those who emphasise their local character. The two theories are simultaneously correct and inadequate. On a highly abstract level, there are certainly a considerable number of governance principles that have universal scope, whether this involves exercising authority, mobilising people, business ethics or reforming institutions. Yet, once we return to the concrete realm of action and implementation, the local level must be taken into account.”

grande debate sobre essa conjunção e tentativa de mobilizar bases conceituais que ampliem a análise. No campo teórico das políticas públicas, emergiram autores que lidaram com o binômio cultura e desenvolvimento com enfoque em seus aspectos relacionados, como direitos culturais, educação, indústrias criativas, diversidade cultural e linguística, entre outros.

Primeiro, os novos insights apresentados nesta revisão de literatura reconhecem que a conexão entre cultura e desenvolvimento econômico não é causal, mas múltipla e complexa. É amplamente reconhecido que a importância da cultura não pode ser instantaneamente traduzida em teorias prontas da causa cultural. O que é necessário não é privilegiar a cultura como uma variável que trabalha por si só, mas a integração da cultura em uma imagem mais ampla, na qual a cultura é vista como intimamente ligada a diferentes aspectos das questões do desenvolvimento. A cultura deve ser vista como um elemento que molda os meios do processo de desenvolvimento, bem como seus objetivos. (YOUSFI, 2007, p. 34)<sup>6</sup>

A mais tradicional das discussões históricas gira em torno da ideia do paradoxo tradição-modernidade: a partir dos anos 50, no pós-guerra, emerge um ocidente ainda mais sedento por apropriar-se dos territórios conquistados e suas zonas de influência geopolíticas e, para tanto, além de um aparato bélico relevante, também se mostra essencial as estratégias de dominação cultural. Nesse contexto surge a Teoria da Modernização, que preconiza a tradição, materializada na manifestação cultural simbólica de povos, como um obstáculo à expansão econômica dos estados-nação e do sistema capitalista em ascensão. A cultura, aqui, pode ser uma barreira para a dominação política e econômica, tão necessária para apaziguar a expectativa de compensação pelos desgastes da Segunda Guerra.

Essa ideia deixa claras as intenções de rearranjo das forças geopolíticas no pós-guerra, e ao mesmo tempo assume que o desenvolvimento é tanto um projeto econômico como cultural. Reconfigurar o mundo para uma perspectiva ocidental ancorada na modernidade europeia passa a ser uma nova cruzada do poder político e econômico, que precisa de uma organização social e cultural que parta de princípios tão totalizantes e hierarquizantes como o próprio capitalismo.

---

<sup>6</sup> Tradução livre da autora. “First, the new insights presented in this literature review recognize that the connection between culture and economic development is not causal but multiple and complex. It is widely acknowledged that the importance of culture cannot be instantly translated into ready-made theories of cultural causation. What is needed is not the privileging of culture as a variable that works on its own, but the integration of culture into a wider picture in which culture is seen as intimately connected to different aspects of development issues. Culture must be seen as an element that shapes the means of the development process, as well as its goals.”

O homem iluminista, científico, é convocado; a natureza é subordinada aos interesses humanos e existe ao serviço de sua realização; o conhecimento técnico especializado é priorizado sobre os saberes naturais tradicionais, o econômico está separado do social e do natural. Esta é a fórmula perfeita que prepara o terreno para a dominação cultural plena pelos meios econômicos (ESCOBAR, 2010). A disseminação e enraizamento desse ideário propõe uma colonização ainda mais cruel, a que se apropria culturalmente dos saberes e fazeres, domesticados e explorados em nome do desenvolvimento concentrado, desigual e global.

Isso confirma a validade do "desenvolvimento" como uma maneira naturalizada de sonhar, de pensar e até de ser. E não é por menos: a criação da África, Ásia e América Latina como "subdesenvolvida" envolveu um profundo processo simbólico e material; os críticos apontam para isso quando dizem que fomos "inventados" como subdesenvolvidos. (ESCOBAR, 2010, p. 23) <sup>7</sup>

Essa perspectiva não é nova: podemos reconhecê-la, ao menos, no processo de colonização europeia de toda a América e África, amparada na ideia iluminista francesa do século XVIII, de que alguns homens possuem o privilégio de serem detentores de nobre cultura, enquanto outros, os selvagens, não possuem cultura ou conhecimento, e, ainda, são passíveis de evoluir culturalmente. Essa ideia é a base da justificativa do colonialismo, imperialismo e dos instrumentos de dominação política de um território sobre o outro ao longo da história, supostamente levando o progresso das nações civilizadas e ao "melhoramento das culturas". (CANEDO, 2009, p. 2)

Ela é a matriz da dominação do poder global: a incorporação da noção de superioridade e inferioridade cultural, justificando o controle e operando para legitimar relações históricas de dependência cultural relacionadas com o capital e com o mercado (QUIJANO, 2000). A hegemonia da perspectiva eurocentrista tem grandes impactos na geopolítica atual, sobretudo no campo das relações culturais e das subjetividades.

A longo prazo, em todo o mundo eurocentrado foi-se impondo a hegemonia do modo eurocêntrico de percepção e produção de conhecimento e numa parte muito ampla da população mundial o próprio imaginário foi, demonstradamente, colonizado. (QUIJANO, 2013, p. 112)

Essa narrativa justifica tanto investimentos quanto guerras, em nome do desenvolvimento talhado pela mais enrijecida e tirânica interpretação da era moderna. Tal

---

<sup>7</sup> Tradução livre da autora: "Esto constata la vigencia del 'desarrollo' como forma naturalizada de soñar, de pensar, hasta de ser. Y no es para menos: la creación de África, Asia, y América Latina como 'subdesarrollados' ha involucrado un profundo proceso simbólico y material; a esto apuntan los críticos cuando dicen que fuimos «inventados» como subdesarrollados."

estrutura pauta uma economia política e sistemas hierárquicos em todo o mundo, permeado de representações discursivas e persuasivas, modeladoras de diversas camadas das relações sociais.

Mas o que pode realmente ser considerado passível de evolução quando a manifestação cultural é a essência primeira da existência de um povo e media toda a sua relação simbólica e semântica com o mundo? Quando compreendemos a dimensão dessa ideia, dificilmente podemos permitir o ranqueamento de culturas de primeira categoria, ou primeiro mundo, e culturas de segunda categoria, indignas de reconhecimento ou respeito. Ao retrocedermos na história para revisar as manifestações culturais das civilizações antigas, como as pré-hispânicas, poderemos encontrar expressões artísticas, elaborações filosóficas e organizações sociais e científicas de alto grau de sofisticação, massacradas na busca espanhola pelo ouro.

Nesses discursos, seria operacionalizada uma definição de cultura como sistema de controle que estabelece classificações, hierarquizações entre países, economias, regiões ambigualmente definidas como do Norte e do Sul, o que teria como consequências centrais a criação e extensão das desigualdades entre países ricos e pobres (e dentro deles, entre as regiões mais e menos modernizadas, ocidentalizadas), as quais resultaram em taxonomias tais como as indicativas de graus de desenvolvimento – desenvolvido, subdesenvolvido, em desenvolvimento–, e num vocabulário que inclui expressões do tipo Terceiro Mundo e países emergentes. (GUERRA e DAL SILVA, 2012, p. 197)

Furtado já dizia, no Brasil dos anos 70, que o subdesenvolvimento era resultante da exportação de valores externos para um determinado sistema cultural, uma lógica imitativa, com limitação criativa, que trás consigo uma série de distorções culturais. A solução para esse problema seria a valorização da cultura local, com o que Furtado chama “desenvolvimento endógeno”, capaz de visibilizar sua riqueza simbólica e suas forças criativas e alavancar a potencialidade da cultura em favor de um desenvolvimento amplo e real, cujos pilares são seus valores e fazeres característicos, superando a “heterogeneidade social” e promovendo um crescimento elevado e sustentável. (BARBALHO, 2011, p. 113)

A crítica cultural questiona os discursos desenvolvimentistas, tão bem representados pelas Teorias da Modernização, propagados sobretudo a partir da Europa e América do Norte, e presentes em estratégias políticas, mais ou menos veladas, a depender da permissividade e condescendência admitida em cada período histórico e em cada território. Assumir e adotar uma postura contra essa colonização do pensamento cultural deve estar na pauta das políticas públicas, sobretudo as de base social e cultural. Boaventura de Souza Santos (2006) defende

que a modernidade ocidental será superada pelas disputas de projetos de mundo hegemônico e contra hegemônico na globalização, sugerindo a emergência de novos tipos de relações sociais e modos de ser.

Essa visão é drasticamente impactada pelo advento da globalização, que, ao mesmo tempo em que intensifica os fluxos culturais, eleva o debate e as tensões entre o global e local.

De fato, com o aumento da globalização, há um reconhecimento crescente de que o desenvolvimento eficaz é uma mistura de processos universais e questões locais específicas. Diferentes formas de conexão e inter-relação foram investigadas em diversos campos do desenvolvimento, incluindo os meios utilizados para gerenciar as desigualdades sociais em diferentes sociedades, a influência das redes sociais e o impacto das instituições na melhoria do desempenho econômico. No entanto, enfatizamos que, ainda que este trabalho tenha sido valioso em avançar em nossa maneira de conceber como a cultura é importante para o desenvolvimento, permanecem ambiguidades com relação a como conceber a ligação entre continuidade e mudança cultural, entre autonomia individual e ordem coletiva, e preponderância relativa do universal e do local. A questão que ainda permanece em aberto é: como alguém realmente se afasta da estrutura associada à dicotomia tradição/modernidade no pensamento do desenvolvimento? (YOUSFI, 2007, p. 29)<sup>8</sup>

Ao deslocar a ideia da cultura para o mercado como bem e serviço, mais fortemente a partir dos anos 70, assumida como indústria cultural geradora de dividendos, ela passa a ser compreendida como parte da engrenagem motora do progresso, logo, aliada do desenvolvimento econômico. Neste entendimento específico, a cultura é tanto produção artística como entretenimento e está representada, sobretudo, pela criação e distribuição de obras de cinema, teatro, música, artes visuais, patrimônio, publicações e editoriais, comunicação e conteúdos criativos digitais, entre outros.

Dentro desse viés, ela passa de obstáculo a impulsora, serve melhor à agenda do desenvolvimento e pode ser considerada como mais uma variável da expansão econômica inventiva do capitalismo contemporâneo.

---

<sup>8</sup> Tradução livre da autora. "In fact, with the rise of globalization, there is increasing recognition that effective development is a blend of universal processes and specific local issues. Different forms of connection and interrelation have been investigated in many different fields of development, including the means used to manage social inequalities within different societies, the influence of social networks and the impact of institutions in enhancing economic performance. Yet, we have emphasized that valuable as this work has been in advancing our way of conceiving how culture matters for development, ambiguities remain with respect to how to conceive of the linkage between cultural continuity and change, between individual autonomy and collective order, and the relative preponderance of the universal and the local. The question that still remains open for debate is: how does one really break away from the framework associated with the tradition/modernity dichotomy in development thinking?"

É claro que a manutenção e fomento desse setor cultural em torno da criação, produção e difusão de bens culturais têm um grande impacto, por seu valor simbólico, mas também como fator de crescimento econômico. Empresas e indústrias culturais podem proporcionar um dinamismo muito importante em alguns países, a partir da autonomia e gestão de sua própria criatividade. Nesse sentido, alguns programas para ajudar o setor de cinema, editorial, musical e discográfico, design e moda, etc. nos mostram resultados muito significativos. (MARTINELL, 2010, p. 28) <sup>9</sup>

Nesse sentido, a cultura parece poder aportar claramente ao desenvolvimento e convencer melhor os economistas de seu valor. Dentre as contribuições, podemos destacar, além do crescimento econômico e do PIB, a criação de emprego direto e indireto, profissionalização da atividade criadora, fortalecimento dos sistemas de produção, gestão da propriedade intelectual, presença de produtos nos mercados internacionais. A cultura se torna uma aliada valiosa a outros setores, claramente impactando na indústria turística, uma das que mais crescem no mundo, não somente no turismo cultural, mas também na conversão de valores culturais vinculados sobretudo ao patrimônio, manifestações simbólicas e festas e eventos. Podemos mencionar o impacto em diversos outros setores como a moda, o transporte, serviços técnicos, hotelaria, gastronomia, entre outros. (MARTINELL, 2010)

O tema também é deslocado dentro do Estado e, por mais que tenhamos críticas à visão funcionalista, é como “recurso” que a cultura desponta na pauta do desenvolvimento frente às instituições governamentais, aportando às políticas públicas, de maneira transversal, como: estímulo à geração de emprego e renda, ressignificação de espaços degradados, fluxos de ocupação urbana, auxiliar nos tratamentos de saúde e aliada dos conteúdos educacionais (YÚDICE, 2002).

A relação da cultura com a economia apresenta um desafio muito claro: a averiguação e monitoramento efetivo de qual é a sua incidência nesse campo.

Entre as fragilidades para sustentar as contribuições da cultura para o desenvolvimento, destaca-se a falta de importância, da dimensão cultural, em certos processos, a falta de inclusão desses objetivos e seus indicadores de avaliação. Todo um trabalho metodológico que poderia gerar maior confiança de que o investimento em cultura pode combinar perfeitamente todos os aspectos intangíveis da vida cultural com o merecido

---

<sup>9</sup> Tradução livre da autora. “Es evidente que el mantenimiento y fomento de este sector cultural alrededor de la creación, producción y difusión de bienes culturales tiene una gran incidencia, por su valor simbólico, pero también como un factor de crecimiento económico. Las empresas e industrias culturales pueden aportar un dinamismo muy importante en algunos países a partir de la autonomía y gestión de la propia creatividad. En este sentido algunos programas de ayuda al sector cinematográfico, editorial, musical y discográfico, diseño y moda, etc. nos presentan resultados muy significativos.”

reconhecimento de sua contribuição ao crescimento e à criação de bem-estar. (MARTINELL, 2010, p. 30) <sup>10</sup>

Os indicadores e instrumentos de verificação estão cada vez mais presentes nas políticas, nos projetos e empreendimentos culturais, mas se trata de uma trajetória relativamente recente. Estudos globais como os da UNCTAD, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, e, no Brasil, liderados pela FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro) e Ministério da Cultura do Brasil (MinC) vão contribuir com essa análise, ainda que desconfiemos que seus números estejam muito aquém dos parâmetros reais de impacto, o que se dá por diferentes motivos, entre eles, a característica simbólica e intangível de alguns aspectos da cultura, dificultando sua mensuração.

### **1.5 A agenda internacional: fortalecimento da relação política entre Cultura e Desenvolvimento**

Organizações internacionais, notadamente a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), tiveram papel crucial na visibilização em nível global da relação entre cultura e desenvolvimento. Considerando o respeito à diversidade, atuaram na conformação de uma agenda de políticas públicas focada nessa conjunção e em sua normatização, com a construção de marcos legais internacionais que influenciaram as regulações nacionais.

Esse movimento tem como marco a organização, por parte da UNESCO, da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (Mondiacult), em 1982, na Cidade do México, espaço de articulação e promoção que contribui para moldar globalmente o debate da cultura como base essencial para o desenvolvimento.

Neste encontro é formulado um conceito ampliado de cultura, chama-se a atenção para o fato de ser a cultura uma base indispensável para o desenvolvimento sustentável e são esboçados, pela primeira vez, os contornos de uma noção de política cultural fundada no reconhecimento da diversidade cultural. (MIGUEZ, 2011, p. 66)

---

<sup>10</sup> Tradução livre da autora. “Entre las debilidades para sostener los aportes de la cultura al desarrollo destaca la poca importancia, a la dimensión cultural, a ciertos procesos, la falta de inclusión de estos objetivos y de sus indicadores de evaluación. Todo un trabajo metodológico que podría generar una mayor confianza en que la inversión en cultura puede combinar perfectamente todos los aspectos intangibles de la vida cultural con el merecido reconocimiento de su aporte al crecimiento y creación de bienestar.”

As discussões dessa agenda impactam no Brasil, reverberando na gestão de Celso Furtado à frente do Ministério da Cultura nos anos 80, conforme explicita Lia Calabre (2012, p. 4):

Nas discussões e encontros governamentais, circulavam, naquele momento, as questões levantadas pela Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, realizada pela Unesco, no México, em 1982, e que resultou na Declaração do México sobre Política Culturais. Entre as considerações que antecedem a lista de princípios que deveria reger as políticas culturais nos países membros, temos a afirmativa que a cultura engloba além das artes e letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. O documento afirma ainda que a cultura dá ao homem a capacidade de refletir sobre si mesmo. O diálogo entre o discurso do Ministro Celso Furtado e as discussões internacionais é evidente. Sem eximir o Estado de suas obrigações, ele propõe à sociedade que desperte seu potencial criativo. Os brasileiros são chamados a despertar aquela parcela que, ainda com base no documento da Unesco, faz de nós seres especificamente humanos, racionais, críticos e eticamente comprometidos.

Em 1988, a UNESCO cria a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento como parte das ações da ONU na Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997). A Comissão publica, em 1996, o documento intitulado “Nossa Diversidade Criadora” (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1997), que estabelece como princípio da década que “desenvolvimento divorciado de seu contexto humano ou cultural é crescimento sem alma” e tem como objetivo reafirmar a necessidade de considerar os aspectos culturais em todas as atividades ligadas ao desenvolvimento social, científico e técnico; o reconhecimento das identidades culturais; a ampliação da participação na vida cultural, com o favorecimento das condições para o exercício efetivo dos direitos culturais; e, por último, a promoção da cooperação cultural internacional, com o fim de equilibrar as relações entre os Estados, considerando suas bases culturais.

Assim, ao longo dos anos 90, diante da conjuntura da globalização e em diálogo com outras iniciativas, uma série de ações combinadas, tal como a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (1998), cria um cenário propício para a organização de uma agenda convergente de organismos internacionais (MIGUEZ, 2011) que contribuem para consolidar também em nível nacional políticas de vinculação da cultura com o desenvolvimento.

Esta tendência segue vigente e, ao longo dos anos 2000, diversas convenções e declarações seguem convocando os estados-nação signatários ao fortalecimento de agendas associadas à relação cultura-desenvolvimento, ainda que, segundo MARTINELL (2010) essa

pauta não reverbere de maneira esperada em outras organizações internacionais multilaterais e de outros setores.

Entre essas iniciativas, podemos destacar a Declaração Universal da Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), a Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural (UNESCO, 2005), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM-2015 (Declaração do Milênio da ONU - Nós, os Povos, as Nações Unidas do Século XXI), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20 (O futuro que queremos – 2012), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS-2030 (Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável), a Declaração de Hangzhou (Congresso internacional - A cultura: chave para o desenvolvimento sustentável - Conferência Intergovernamental de Políticas para o desenvolvimento – China, 2013), Nova Agenda Urbana da ONU – Habitat III (2016), o relatório global Cultura: futuro urbano, sobre cultura para o desenvolvimento urbano sustentável (2016); o documento Re|pensar as políticas culturais: criatividade para o desenvolvimento (2018); e o recém-lançado documento Cultura e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (2019), elaborado no marco do encontro de Ministros de Cultura dos 193 estados membros da UNESCO, organizado pela entidade em novembro de 2019.

O documento Cultura e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (2019) tem como objetivo subsidiar uma resolução que deve ser adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2021 e convidará todos os países a assegurar uma integração visível e efetiva da cultura nas políticas públicas e estratégias de desenvolvimento econômico, social e ambiental em todos os níveis, destacando o potencial da cultura na promoção da inclusão e do desenvolvimento.

De um modo geral, as políticas culturais atuam como uma caixa de ressonância para as questões fundamentais das sociedades. Portanto, elas são obrigadas a conciliar ou combinar diferentes objetivos de políticas públicas, incluindo: i) contribuir para a coesão social e a construção da nação, garantindo o respeito e o reconhecimento da diversidade cultural; ii) contribuir para moldar a cidadania em nível nacional, garantindo ao mesmo tempo uma abertura à cidadania global; iii) apoiar o desenvolvimento econômico da cultura, mantendo o status da cultura como um bem comum; e (iv) apoiar a institucionalização da cultura, sua inclusão nos diferentes campos das políticas públicas, o desenvolvimento de infra-estrutura e mecanismos de apoio e a continuidade do financiamento público, garantindo a ampla participação da sociedade civil e do setor privado. Essas questões dizem respeito a todo o escopo das políticas públicas. Geralmente são as dimensões em torno das quais diferentes atores - autoridades

públicas, sociedade civil, setor privado - determinam seus respectivos papéis. Eles levam a respostas variadas de acordo com as especificidades regionais, sistemas institucionais e políticos e o contexto socioeconômico de cada país. (UNESCO, 2019, p. 16)<sup>11</sup>

Outra resolução importante tomada em 2019, também em novembro, foi a do Conselho da União Europeia, juntamente com representantes de governo dos estados membros europeus, durante seu encontro com o Conselho sobre a Dimensão Cultural no Desenvolvimento. Em linhas gerais, o grupo lançou um acordo do qual podemos destacar as seguintes resoluções: “Prosseguir o trabalho para integrar políticas e perspectivas culturais nas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável”<sup>12</sup> e

Engajar a governança participativa, multilateral e integrada da cultura e do desenvolvimento sustentável, inclusive através do apoio a iniciativas de baixo para cima dos setores culturais e criativos e do envolvimento ativo dos cidadãos, especialmente crianças e jovens.<sup>13</sup>

A Declaração Universal da Diversidade Cultural (UNESCO, 2001) e a Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural (UNESCO, 2005) foram centrais para reconhecer a natureza específica das atividades, bens e serviços culturais baseados nas identidades e valores culturais, além de propor um novo modelo de cooperação considerando esses elementos. Mais especificamente, na convenção de 2005, é feito o compromisso de que os países signatários empreenderão esforços em integrar a cultura nas suas políticas públicas de desenvolvimento e fomentando, neste marco, a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.

Neste contexto, também podemos destacar a Carta Cultural Ibero-americana (OEI, 2006), que reconhece as premissas do desenvolvimento associado à cultura e aos valores

---

<sup>11</sup> Tradução livre da autora. “Generally speaking, cultural policies act as a sounding board for the fundamental questions facing societies. They are therefore required to reconcile or combine different public policy objectives, including: i) contributing to social cohesion and nation building, while ensuring respect and recognition of cultural diversity; ii) contributing to shaping citizenship at the national level, while ensuring an openness to global citizenship; iii) supporting the economic development of culture, while retaining the status of culture as a common good; and (iv) supporting the institutionalization of culture, its inclusion in the different fields of public policies, the development of infrastructure and support mechanisms, and the continuity of public financing, while ensuring the broad participation of civil society and the private sector. These questions concern the entire scope of public policies. They are often the dimensions around which different actors – public authorities, civil society, the private sector – determine their respective roles. They lead to varied responses according to regional specificities, institutional and political systems and the socio-economic context of each country.”

<sup>12</sup> Tradução livre da autora. “To pursue work to integrate cultural policies and perspectives into national sustainable development strategies”

<sup>13</sup> Tradução livre da autora: “To engage in participatory, multi-stakeholder and integrated governance of culture and sustainable development, including through support to bottom-up initiatives by cultural and creative sectors and active involvement of citizens, especially children and young people.”

democráticos e a Declaração de São Paulo sobre Cultura e Sustentabilidade (2012) difundida no âmbito da Conferência Rio +20, que ressalta a “transversalidade e o papel da cultura na construção de uma resposta aos desafios da sustentabilidade e do desenvolvimento humano com equidade e inclusão social”. (MELO, 2016)

Esses documentos impactam - ainda que não na escala e profundidade ideais - na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas culturais em grande parte do mundo, cumprindo o papel das convenções e declarações que, para além de manifestar intenções, reverberam internacionalmente a importância da agenda política a ser incorporada pelos Estados nacionais e blocos econômicos, além de influenciar também as organizações de mercado. Aos poucos, na agenda internacional, se somam outros valores associados ao desenvolvimento e a uma sociedade sustentável: democracia e direitos humanos, identidade e pluralismo cultural, superação da pobreza e das desigualdades sociais, sustentabilidade ambiental são alguns dos aspectos que permeiam este discurso.

Devido à priorização do desenvolvimento humano sustentável sobre outros modelos de desenvolvimento mais econométricos, a cultura tem sido estudada como elemento necessário para o pleno desenvolvimento de pessoas e comunidades. Desenvolvimento, como superação pobreza, também tem optado cada vez mais por um conceito ampliado do termo pobreza: daí uma abordagem mais ampla para pobreza inclui, entre outros, a esfera cultural. (MARAÑA, 2010, p. 4)<sup>14</sup>

Recentemente, em 2015, a Organização das Nações Unidas estabelece a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 (ONU, 2015)<sup>15</sup> acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, entre eles o Brasil, que se comprometem a aplicar esforços para cumprir 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Embora a UNESCO, na Declaração de Hangzhou (2013), tenha recomendado “incluir a cultura no centro das políticas de desenvolvimento sustentável”, ela não teve o destaque esperado pelo setor na agenda 2030, ficando diluída transversalmente nas metas vinculadas aos objetivos. Dentre os objetivos e metas do desenvolvimento que incluem claramente a cultura, podemos destacar (ONU, 2015) (grifos da autora):

---

<sup>14</sup> Tradução livre da autora: “Due to the prioritisation of sustainable human development over other more econometric development models, culture has been studied as a necessary element for the full development of people and communities. Development, as overcoming poverty, has also increasingly opted for a broader concept of the term poverty: hence a broader approach to poverty includes, amongst others, the cultural sphere.”

<sup>15</sup> Texto final da Agenda 2030 foi aprovado na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, em Nova York-EUA. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

**Objetivo 8** - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; Meta 8.3 - Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros; Meta 8.9 - Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais;

**Objetivo 11** - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; Meta - 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

**Objetivo 4** - Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Meta 4.7 - Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

Já a Nova Agenda Urbana da ONU – Habitat III (2016) representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável, em que todas as pessoas tenham direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer. O documento é um convite para que a comunidade internacional reconsidere os sistemas urbanos e a forma física dos espaços das cidades na solução dos problemas sociais e propõe, considerando também a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma mudança de paradigma na ciência das cidades para o estabelecimento de novos padrões e princípios de planejamento, construção, desenvolvimento, administração e melhora das áreas urbanas.

Evidentemente que este propósito não poderia deixar de lado a cultura na sua relação com os assentamentos urbanos. Mais claramente esse aspecto se encontra representado em alguns compromissos (grifos da autora):

**Compromisso 38.** Valorizar de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, tanto material quanto imaterial, em cidades e assentamentos humanos, conforme o caso, por meio de políticas urbanas e territoriais integradas e investimentos adequados nos níveis nacional, subnacional e local, para salvaguardar e promover infraestruturas e locais culturais, museus, culturas e línguas indígenas, bem como o conhecimento tradicional e as artes, enfatizando o papel que exercem na reabilitação e revitalização de áreas urbanas, e no fortalecimento da participação social e do exercício da cidadania.

**Compromisso 40.** Acolher a diversidade em cidades e assentamentos humanos, a reforçar a coesão social, o diálogo intercultural e a

compreensão, a tolerância, o respeito mútuo, a igualdade de gênero, a inovação, o empreendedorismo, a inclusão, a identidade e a segurança e a dignidade de todas as pessoas, bem como promover a habitabilidade e uma economia urbana vibrante.

**Compromisso 60.** Sustentar e apoiar as economias urbanas na transição progressiva para uma maior produtividade por meio de setores de alto valor agregado, promovendo a diversificação, modernização tecnológica, pesquisa e inovação, incluindo a criação de empregos decentes, produtivos e de qualidade, inclusive por meio da promoção de indústrias culturais e criativas, turismo sustentável, artes performáticas e atividades de conservação do patrimônio, entre outras. (ONU, 2016)

Estas premissas estão vinculadas à noção do desenvolvimento urbano sustentável e sua relação com a cultura, abordagem amplamente utilizada, como já mencionamos, nos Planos Estaduais de Cultura e nas políticas públicas de cultura do Brasil. Essa vinculação fica bem estabelecida no Relatório Global Cultura: futuro urbano (UNESCO, 2016) que trata da relação da cultura com desenvolvimento urbano sustentável.

Algumas das recomendações propostas no relatório são essenciais para vislumbrar hoje as possibilidades de impacto da cultura na melhoria da vida nas cidades, partindo de três eixos centrais: (1) promover uma abordagem centrada nas pessoas para o desenvolvimento urbano sustentável; (2) garantir um ambiente urbano de qualidade para todos; e (3) fomentar a elaboração de políticas integradas, com base no poder da cultura. (UNESCO, 2016, p. 4)

Esse esforço de pesquisa confirmou não apenas a grande diversidade de situações existentes nas diferentes partes do mundo, mas também o crescente interesse de governos, comunidades locais e cidadãos em preservar suas cidades e assentamentos históricos e em promover o papel da cultura na regeneração urbana. Os resultados deste estudo, realizado por várias equipes em diferentes regiões, também destacam a necessidade de continuar investigando esse importante e vasto campo do patrimônio e desenvolvendo redes profissionais para a promoção da cultura e do patrimônio como principais impulsionadores e facilitadores do desenvolvimento urbano sustentável: uma agenda que a UNESCO está comprometida para implementar no futuro. (UNESCO, 2016, p. 7)<sup>16</sup>

O primeiro eixo de recomendações, associado ao entendimento de que as cidades do futuro são centradas nas pessoas e logo centradas na cultura e no respeito às suas identidades,

---

<sup>16</sup> Tradução livre da autora: “This research effort has confirmed not only the great diversity of situations that exist in the different parts of the world, but also the growing interest of governments, local communities and citizens in preserving their historic cities and settlements, and in fostering the role of culture in urban regeneration. The results of this study, conducted by several teams in different regions, also highlight the need to continue investigating this important and expanding heritage field, and developing professional networks for the promotion of culture and heritage as key drivers and enablers of sustainable urban development: an agenda UNESCO is committed to implement in the future.”

indicam que é preciso conservar e proteger o patrimônio cultural urbano e integrar a cultura na regeneração dos espaços urbanos degradados, reconhecendo-a como um ativo na inclusão social nas cidades. Outro aspecto é o uso da cultura como um mediador nas relações dos moradores das cidades, para combater a violência e contribuir com o diálogo e a cultura da paz, sobretudo nos grandes assentamentos urbanos.

O eixo de recomendações que parte da ideia de que ambientes urbanos de qualidade são moldados pela cultura destaca, entre outras, a necessidade de melhorar os espaços públicos por meio da cultura, sendo que seu planejamento, design e uso devem partir de uma abordagem cultural, baseada no patrimônio e nas atividades criativas.

O terceiro eixo, vinculado à ideia de que as cidades sustentáveis precisam de políticas integradas, baseadas na cultura, tem como recomendações centrais:

3.1. Regenerar as cidades e os vínculos rural-urbanos, integrando a cultura no centro do planejamento urbano: proteger o patrimônio cultural e promover a criatividade deve ser parte integrante das estratégias urbanas, do planejamento à implementação. Os recursos culturais tangíveis e intangíveis dos pequenos assentamentos devem ser salvaguardados para aumentar os benefícios econômicos e sociais no contexto regional mais amplo.

3.2. Desenvolver a cultura como um recurso sustentável para o desenvolvimento econômico e social inclusivo: os tomadores de decisão devem alavancar a cultura para contribuir para o desenvolvimento econômico e social local e fornecer benefícios equitativos para comunidades e indivíduos. As autoridades nacionais e locais devem desenvolver ainda mais indicadores e coleta de dados sobre o impacto da cultura em nível local para definir as políticas. (UNESCO, 2016) <sup>17</sup>

Outro documento que vale a pena mencionar é o Relatório Mundial Re-Pensar Políticas Culturais (2015) – traduzido para o português e lançado em 2018 no Brasil – sobre o progresso e implementação da Convenção de 2005 sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais nos países depois de 10 anos. Segundo Audrey Azoulay, diretora-geral da UNESCO, no prefácio da primeira edição:

Temos um plano de ação claro, que requer a cooperação de atores governamentais e não governamentais em quatro áreas principais: fortalecimento da governança para a cultura, melhoria das condições de

---

<sup>17</sup> Tradução livre da autora. “3.1. Regenerate cities and rural-urban linkages by integrating culture at the core of urban planning: Safeguarding cultural heritage and promoting creativity should be integral to urban strategies, from planning to implementation. The tangible and intangible cultural resources of small settlements should be safeguarded to enhance economic and social benefits in the broader regional context. 3.2. Build on culture as a sustainable resource for inclusive economic and social development: Decision-makers should leverage culture to contribute to local economic and social development and provide equitable benefits for communities and individuals. National and local authorities should further develop indicators and data collection on the impact of culture at local level to refine policy-making”

mobilidade dos artistas, integração da cultura nas estratégias de desenvolvimento sustentável e promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Esses quatro objetivos estão intimamente ligados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. (UNESCO, 2018, p. 1)<sup>18</sup>

Além da UNESCO, ainda que mais timidamente, outros organismos internacionais vinculados à ONU vêm operando no sentido de difundir informações e estabelecer guias de conceitos e ações para consolidação da relação entre cultura e desenvolvimento. Dentre eles destacamos o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que em 2004 elaborou, com a colaboração de especialistas internacionais, o documento “Liberdade cultural no mundo diverso de hoje” (PNUD, 2004)<sup>19</sup> no qual convoca para a desconstrução de mitos, como o de que o reconhecimento da diversidade provoca uma fragmentação e conflitos contraproducentes ao desenvolvimento. O argumento central deste relatório é que as sociedades devem acolher e não reprimir essas múltiplas e complementares identidades, reforçando uma perspectiva presente desde a proposta do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

(...) O PNUD no relatório anual sobre o Índice de Desenvolvimento Humano de 2004 dedica sua atenção à reflexão sobre a liberdade e a diversidade cultural, a partir do enfoque do desenvolvimento como gerador de capacidades, a liberdade cultural contribui como um elemento importante nas reflexões sobre cultura e desenvolvimento. Apesar de que em outras edições o relatório anual do PNUD ressaltou a necessidade de complementá-lo com indicadores culturais. Até o momento não se dispõe de conhecimento e dados suficientes para incorporar uma dimensão mais completa da cultura no índice de desenvolvimento humano. (MARTINELL, 2010, p. 4)<sup>20</sup>

Também vale a pena destacar o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), de 2008, que trata de cultura, gênero e direitos humanos e traz uma afirmação assertiva:

---

<sup>18</sup> Tradução livre da autora: "Our roadmap is clear and requires the cooperation of governments and non-governmental actors in four key areas: strengthening governance for culture, improving the conditions for the mobility of artists, integrating culture in sustainable development strategies, and promoting human rights and fundamental freedoms. These four goals are closely linked to the 2030 Agenda for Sustainable Development."

<sup>19</sup> PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano. Liberdade cultural no mundo diverso de hoje, 2004.

<sup>20</sup> Tradução livre da autora. "(...) el PNUD en su informe anual sobre el Índice de Desarrollo Humano de 2004 dedica su atención a reflexionar sobre la libertad y la diversidad cultural, a partir del enfoque de desarrollo como generador de capacidades, la libertad cultural aporta un elemento importante en las aportaciones de la cultura al desarrollo. A pesar que en otras ediciones el informe anual del PNUD resaltó la necesidad de completarlo con indicadores culturales. Hasta ahora no se dispone de suficiente conocimiento y datos para incorporar una dimensión más completa de la cultura en el índice de desarrollo humano."

Cultura é e sempre foi central para o desenvolvimento. Como natural e fundamental dimensão da vida das pessoas, a cultura deve ser integrada à política e programação de desenvolvimento. (UNFPA, 2008, p. 1)

Porém, não somente as instituições multilaterais atuam na conformação dessa agenda: com a expansão da cultura-indústria, se consolida o exercício, por parte dos estados-nação, com o apoio das indústrias nacionais, do *softpower* (poder brando), estratégia geopolítica que assume a cultura como porta de entrada e manutenção de relações entre países. O termo foi cunhado pelo americano Joseph Nye, da Universidade de Harvard, no livro “Bound to Lead – the changing nature of american power” em 1990 (NYE, 1990).

No conceito de Nye, “poder brando” é a habilidade de moldar a preferência e influenciar, utilizando meios cooperativos de ajuste da agenda, persuasão e produção de atração positiva para a obtenção dos resultados, sobretudo a partir de estratégias que considerem identidade cultural, ideológica e política. O exemplo mais relevante é a influência cultural – e, por consequência, econômica – dos Estados Unidos, a partir do início do século XX, com a criação de Hollywood e sua indústria cinematográfica e de entretenimento, que se tornaria um dos mais importantes instrumentos que servem às ações da política externa do país.

## **1.6 Cultura e Desenvolvimento: aspectos simbólicos, cidadania e justiça**

A cultura pode ser entendida como condição para o desenvolvimento, já que as principais variáveis que incidem no funcionamento da economia e da política se encontram nas dimensões culturais. Os recursos humanos de um país, marcados pelos valores simbólicos, modos de ser e estar no mundo e entendimento dos significados do que é a democracia, a participação, a educação, o seu sentido de comunidade e de justiça, por exemplo, são questões constitutivas de uma sociedade e determinantes para o seu potencial, seja qual for o sentido dado à palavra desenvolvimento.

No campo das políticas públicas, é essencial reconhecer a importância que a cultura tem para o desenvolvimento, assumindo sua relevância junto às demais políticas para o enfrentamento da pobreza e maior equilíbrio da justiça cultural. Infelizmente, ainda que essa discussão ganhe cada vez mais densidade e visibilidade, sua incorporação nas políticas públicas ainda é limitada e há poucas experiências nas quais essa visão seja colocada em prática. (MARTINELL e YÚDICE apud MARAÑA, 2010, p. 6)

Se a integração da relação da cultura e desenvolvimento ainda é tímida nas políticas públicas, ela o é ainda mais quando investigamos sua abordagem a partir da dimensão simbólica e cidadã. Alfons Martinell (2010) defende que a cultura fortalece as capacidades básicas do exercício da cidadania, sendo, assim, indispensável para a vida em sociedade. Entre suas contribuições, nesse aspecto, podemos destacar: a consciência dos próprios valores, o sentido de pertencimento coletivo, a consciência da memória coletiva, a capacidade de apreciar o patrimônio cultural material e imaterial e de expressar sua cultura em diálogo com outras.

As repercussões da manutenção de um sistema cultural próprio e a consciência de pertencimento a uma identidade cultural são fatores importantes para a criação de condições para o desenvolvimento, e um motor para a formação de capacidades individuais e coletivas que encontrem um equilíbrio entre a manutenção de uma memória coletiva com uma forma de construir uma vida cultural atual de acordo com as interdependências no mundo globalizado. (MARTINELL, 2010, p. 9)<sup>21</sup>

Para além do impacto na cidadania e no campo simbólico também estão as contribuições intangíveis da cultura para o desenvolvimento. Essas são muito amplas e variadas, logo, difíceis de serem mensuradas, no entanto, passíveis de serem observadas quando sua ação é contínua no tempo da vida social. Cumprido esse requisito, se evidencia como a cultura pode auxiliar no fomento das competências para a vida coletiva, influenciar a inovação e a busca de soluções para os desafios da vida urbana moderna, ampliar a capacidade de participação política, contribuir para a coesão social, interação comunitária, criação de espaços livres de comunicação e interação, incidir nas relações de confiança mútua, entre outros. (MARTINELL, 2010)

Nesse sentido, poderíamos analisar os múltiplos ganhos de capital que a cultura traz como fator de representação e significado político na construção de uma cidadania democrática. Facilitando a configuração dos processos de coesão social e governança como fator determinante nos processos de desenvolvimento, bem como a dignidade de assumir um papel de liderança na luta contra a pobreza e na busca de um bem-estar comum

---

<sup>21</sup> Tradução livre da autora. “Las repercusiones del mantenimiento de un sistema cultural propio y la consciencia de pertenencia a una identidad cultural es un factor importante para la creación de condiciones para el desarrollo, y un motor para la formación de capacidades individuales y colectivas que encuentre un equilibrio entre el mantenimiento de una memoria colectiva con una forma de construir una vida cultural actual de acuerdo con las interdependencias en un mundo globalizado.”

com base nas formas de uma comunidade cultural. (MARTINELL, 2010, p. 25)<sup>22</sup>

Essa abordagem da contribuição da cultura para o desenvolvimento nos aproxima da ideia de direito cultural, democracia e de justiça cultural (GRIMSON, 2014), descortinando uma outra possível camada de entendimento: as políticas públicas deveriam focar esforços na equidade cultural, na qual diferentes etnias, raças, gênero e classes pudessem ter livre manifestação de sua cultura, representativa de sua identidade, assimilando as diferenças como potencialidades de igual valor.

A justiça cultural implica, nada mais nada menos, que uma revolução das classificações sociais e culturais pelas quais persistem as noções de cidadãos de primeira classe e cidadãos de segunda classe. Diferentemente de noções como "igualdade cultural", que podem despertar os monstros da homogeneização e assimilacionismo nacionais, a ideia de justiça cultural visa reverter as desigualdades históricas sem um horizonte uniforme. É também uma justiça intercultural. Que reduza drasticamente as desigualdades políticas entre diferentes perspectivas do mundo e modos de vida heterogêneos. Que abale a naturalização e legitimidade das desigualdades persistentes na América Latina. (GRIMSON, 2014, p. 13)<sup>23</sup>

A justiça cultural está intrinsecamente vinculada aos direitos culturais e à promoção de políticas públicas de igualdade de direitos para a diversidade de grupos que compõem a nossa sociedade, fortalecendo políticas educativas, comunicacionais e culturais que apontem para um desenvolvimento mais justo e igualitário, distante de perspectivas evolucionistas e economicistas.

Assim, a cultura parece estar intimamente ligada à capacidade de realização da justiça cultural, da liberdade e da resolução dos problemas sociais, por outras vias que não as estritamente econômicas. Sua contribuição ao conhecimento e entendimento do humano, o aprofundamento dos direitos fundamentais a partir da participação cultural, o fortalecimento da educação, o aumento das oportunidades sociais e a criação de bem estar e renda são eixos

---

<sup>22</sup> Tradução da autora. "En este sentido podríamos analizar las múltiples plusvalías que aporta la cultura como factor de representación y significación política en la construcción de una ciudadanía democrática. Facilitando la configuración de procesos de cohesión social y gobernanza, como factor determinante en los procesos de desarrollo, así como la dignidad de asumir un protagonismo en la lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar común a partir de las formas de una comunidad cultural."

<sup>23</sup> Tradução livre da autora. "La justicia cultural implica, nada más ni nada menos, que una revolución de las clasificaciones sociales y culturales por las cuales persisten nociones de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. A diferencia de nociones como "igualdad cultural", que puede despertar a los monstruos de la homogeneización nacional y el asimilacionismo, la idea de justicia cultural apunta a revertir desigualdades históricas sin que exista un horizonte uniformante. Se trata también, de una justicia intercultural. Que reduzca drásticamente las desigualdades políticas entre diferentes perspectivas del mundo y heterogéneas formas de vida. Que sacuda la naturalización y la legitimidad de las desigualdades persistentes de América Latina."

bastante convincentes para além da narrativa automática do seu impacto no desenvolvimento. (MARTINELL, 2010)

Mas, no fundo da questão, há uma preocupação e, às vezes, ceticismo, se existem impactos claros da cultura no desenvolvimento para além de certos discursos excessivamente retóricos de sua interdependência. É necessário especificar mais onde podemos analisar a real contribuição da cultura para os processos de desenvolvimento e como os países parceiros podem incorporar essa dimensão mais ampla e técnica que lhes permita superar um certo folclorismo em suas abordagens. (MARTINELL, 2010, p. 16)<sup>24</sup>

Em linhas gerais, considerando os autores de referência e, para fins da nossa reflexão, podemos agrupar o entendimento do conceito de desenvolvimento, tendo em conta sua relação com a cultura, em quatro eixos principais. O primeiro deles é a perspectiva do **desenvolvimento meramente como progresso econômico**, presente das teorias mais tradicionais e na raiz da definição do termo, ligado à geração de riqueza, emprego e renda, e impacto no produto interno bruto dos países. O segundo é o **desenvolvimento sustentável, ou urbano sustentável**, que considera aspectos humanos, sociais e ambientais em seu conceito, no entanto, mantendo, no cerne de sua compreensão, o foco prioritário na geração de riquezas e expansão do sistema capitalista, ainda que acompanhado da perspectiva de distribuição de recursos e melhoria de vida, sobretudo nos assentamentos urbanos.

A terceira perspectiva sobre o desenvolvimento está vinculada a uma mudança de paradigma, que destitui o crescimento econômico da centralidade de sua proposta aproximando-se de **critérios associados ao conceito de “buen vivir”**, destacados por Escobar e Walsh, que conjuga a valorização da manifestação da cultura local com as subjetividades e considera a relação intrínseca do humano com o natural e o espiritual na realização da vida comunitária e da liberdade identitária. O quarto grupo de entendimento no recorrido teórico que percorremos é a noção do **desenvolvimento como justiça cultural**, trazida com diferentes lentes por Grimson, Quijano e Furtado, que parte da premissa da cultura como um direito democrático e do entendimento de que o desenvolvimento real só é possível a partir da reparação histórica da desigualdade e dominação imposta pela ideia de inferioridade cultural. São esses quatro eixos que agrupam os principais entendimentos de

---

<sup>24</sup> Tradução livre da autora. “Pero en el fondo de la cuestión se encuentra una preocupación, y a veces escepticismo, si existen impactos claros de la cultura al desarrollo más allá de ciertos discursos excesivamente retóricos de su interdependencia. Es necesario concretar más por donde podemos analizar la contribución real de la cultura a los procesos de desarrollo y como los países socios pueden incorporar esta dimensión más amplia y técnica que les permita ir superando un cierto folclorismo en sus planteamientos.”

desenvolvimento que serão considerados na formulação das categorias de análise dos planos de cultura estaduais no capítulo 3.

## **2. Políticas Públicas de Cultura no Brasil e a democracia cultural**

### **2.1 O Direito à cultura e democracia cultural**

Existe, no Brasil atual, altamente polarizado e influenciado por disputas políticas, a ideia superficial de que as políticas culturais se reduzem ao fomento e incentivo à produção artística alinhada com o pensamento de viés político-partidário. É verdade que entre suas atribuições está o fomento à produção artística, no entanto, as políticas públicas de cultura possuem uma responsabilidade muito maior, que nos remete a um dever constitucional e a um direito fundamental.

As reivindicações dos movimentos socialistas do século XIX deram origem à primeira geração dos direitos fundamentais, no sentido de garantir as liberdades sociais e econômicas. A cultura entrou nesse escopo, por ser elemento central da vida humana, com reflexões inclusive nos ordenamentos jurídicos, ganhando atenção especial dos códigos civis e constituições a partir dessa época (BONAVIDES, 2016).

Os direitos culturais podem ser interpretados como o direito de acesso e produção artística, mas eles são, sobretudo, o direito à manifestação simbólica, à história e à memória de um grupo cultural. Nesse sentido, relacionado com os direitos humanos, sobretudo de grupos historicamente excluídos, é que ele tem sua importância preponderante.

Direitos Culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. (CUNHA FILHO, 2000, p. 34)

Tais direitos estão indicados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e previstos no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de São Salvador (1988), além de constar no Relatório Especial da ONU sobre Liberdade de Expressão, publicado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2013.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, em seu artigo 27, especifica claramente a preocupação com o respeito à diversidade das manifestações culturais como um direito extremamente relevante na sociedade, sobretudo considerando o contexto do pós-guerra. O artigo estabelece que “Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de desfrutar das artes e de participar do processo

científico e de seus benefícios.” E complementa: “Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.” (ONU, 1948)

Este direito também se encontra expresso na já mencionada Declaração Universal da Diversidade Cultural (2001), que estabelece que a liberdade artística é essencial não apenas para os próprios artistas, mas também para a população:

Todas as pessoas devem assim ter a possibilidade de se exprimir e de criar e divulgar o seu trabalho numa língua da sua escolha, e particularmente na sua língua materna; todas as pessoas devem ter direito a uma educação e a uma formação de qualidade, que respeitem plenamente a sua identidade cultural; e todas as pessoas têm o direito de participar na vida cultural da sua escolha e de realizar as suas próprias práticas culturais, sem prejuízo do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. (UNESCO, 2001, art. 5º)

Os direitos culturais também se encontram expressos na Carta Cultural Ibero-americana (2006), de grande projeção internacional e influência na construção de políticas públicas, sobretudo nos 22 países ibero-americanos.

Os direitos culturais devem ser entendidos como direitos de caráter fundamental, segundo os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência. O seu exercício desenvolve-se no âmbito do caráter integral dos direitos humanos, de forma tal que esse mesmo exercício permite e facilita, a todos os indivíduos e grupos, a realização das suas capacidades criativas, assim como o acesso, a participação e a fruição da cultura. Estes direitos são a base da plena cidadania e tornam os indivíduos, no conjunto social, os protagonistas dos afazeres no campo da cultura. (OEI, 2006)

No Brasil, os Direitos Culturais estão previstos na Constituição de 1988, com emendas posteriores relevantes para que o tema ganhasse especificidade no tratamento vinculado às políticas públicas de cultura. Porém, já em sua primeira versão, trata de dois conceitos fundamentais para o desenho das políticas públicas tal como a conhecemos hoje: o direito à cultura e à liberdade de expressão.

Desde então, a Constituição já reconhece a diversidade cultural e sua importância estratégica para o Brasil, entendendo que a pluralidade de expressões faz parte das bases da sociedade brasileira e apontando para a revisão de uma perspectiva integracionista e hegemônica da cultura herdada da colonização europeia sobre as culturas indígenas e de matriz africana, entendendo que elas também representam os anseios de diversos segmentos sociais.

O artigo 215 da Constituição brasileira, bem como os artigos 216, 216-A, 220 e 231, garantem a todos o pleno exercício da diversidade das formas de manifestação, modos de ser e estar no mundo e exercício de criação artística e científica. Seu parágrafo 3º é fruto da emenda constitucional número 48, de 2005, que estabelece como o Plano Nacional de Cultura se relaciona com esses direitos nas políticas públicas de cultura do Brasil.

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 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.<sup>25</sup>

Na sequência, o artigo 216 classifica o Patrimônio Cultural Brasileiro e especifica suas condições de tombamento, estabelecendo que eles são “portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” e constituídos pelas formas de expressão, obras, objetos e espaços de “valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” Em 2012, por meio da emenda constitucional número 71, se insere o artigo 216-A, numa estratégia de vinculação da política pública do Sistema Nacional de Cultura enquanto obrigação constitucional, reforçando sua importância política e jurídica.

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 215 da Constituição Federal.

<sup>26</sup> Art. 216-A da Constituição Federal.

Os incisos e parágrafos seguintes estão dedicados à especificação do conceito do Sistema, suas atribuições, órgãos gestores e relação federativa, que veremos com mais detalhes adiante. Fundamentalmente, a Convenção dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira reconhecem a cultura em sua dimensão simbólica e cidadã, como premissa para a equidade social e como um direito a ser respeitado e que precisa ser mantido em vigília.

A Constituição de 1988, nos seus artigos 215 e 216, representa um avanço no que se refere ao reconhecimento dos direitos culturais e do princípio da cidadania cultural. Estabeleceu-se que o Estado deveria garantir a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso universal aos valores gerados. Para tanto, deveria apoiar, incentivar e valorizar as diferentes manifestações culturais. A exemplo de direitos consagrados, como os civis, políticos, sociais e econômicos, os direitos culturais foram alçados à condição de direito fundamental e ao reconhecimento da cultura em sua natureza material e imaterial. (BARBOSA, 2007, p. 26)

Nesse sentido, o pleno exercício dos direitos culturais é uma condição sem a qual não há democracia cultural e, logo, democracia plena. A democracia cultural é a promoção da participação social e política e expressão simbólica de todos os grupos culturais constituintes de uma sociedade, partindo de seus interesses e necessidades para a construção das políticas públicas. Não podemos confundir as políticas públicas de democratização da cultura com as dedicadas à democracia cultural: as primeiras têm seu foco em promover o acesso da população às atividades culturais, permitindo que ela usufrua do seu direito constitucional à cultura. As segundas buscam, a partir do entendimento antropológico e sociológico da cultura, visibilizar a diversidade cultural e fortalecer a incidência de grupos culturais no processo democrático.

As políticas culturais funcionam como dispositivos das relações de força sociais em vigor em um determinado contexto. Se a cultura produz o indivíduo e impacta nas relações sociais, toda política cultural deve ter um impacto positivo na vida cotidiana das pessoas, mas como? Se a cultura cruza as várias facetas da vida dos sujeitos, as políticas culturais não devem ser estranhas a ela, elas devem interferir nos micro interstícios para tornar visível a desigualdade inerente às relações de poder assimétricas que atravessam os grupos subalternos. (FERREÑO, 2014, p. 114)<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Tradução livre da autora. "Las políticas culturales funcionan como dispositivos de las relaciones de fuerza sociales vigentes en un contexto determinado. Si la cultura produce al individuo e impacta sobre las relaciones sociales, toda política cultural debería incidir positivamente en la vida cotidiana de las personas, pero ¿cómo? Si la cultura atraviesa las diversas facetas de la vida de los sujetos, las políticas culturales no deben ser ajenas a ello, deben inmiscuirse en los intersticios micro para visibilizar la desigualdad inherente a relaciones de poder asimétricas que atraviesan los grupos subalternos."

O fortalecimento da democracia cultural se dá pela visibilização, fomento e apoio às práticas culturais simbólicas, por meio da implementação de programas e ações voltadas para a liberdade de manifestação e proteção do patrimônio imaterial de grupos historicamente excluídos e minorias e, sobretudo, da garantia de sua participação ampla na democracia. Não havendo uma única cultura legítima, a política cultural deve atentar-se sempre ao fortalecimento de perspectivas não hegemônicas, de valorização da diversidade e promoção da cultura de grupos minoritários que compõem a sociedade (CANCLINI, 1984).

A democratização da cultura, muito presente nas políticas públicas do Brasil, não necessariamente promove a democracia cultural, uma vez que não tem, necessariamente, um compromisso com conteúdos que deem voz aos diferentes grupos culturais. Uma ação de democratização cultural poderia ser, por exemplo, a circulação de uma orquestra clássica nas periferias do Distrito Federal. O acesso é garantido, porém os conteúdos estão alinhados com o elitismo cultural e pouco representam os modos de ser e estar presentes na diversidade da cultura brasileira.

Propomos, então, que o principal objetivo das políticas culturais seja a democracia cultural. Não se trata apenas de direito ao acesso ou à recepção de obras de arte, nem somente do direito à informação e formação, tampouco do direito à produção ou aos recursos que a propiciem, ou ainda do direito a ter sua forma de expressão e de vida reconhecida como tendo igual dignidade e legitimidade. A democracia cultural deve ser vista, antes, como a somatória de todos esses elementos, estando, portanto, associada à democracia social e política; ou seja, a democracia cultural é a um só tempo instrumento de objetivos sociais e políticos e finalidade em si mesma. (BARBOSA, 2009, p. 277)

Esta noção nos leva a refletir sobre o cruzamento do social e do cultural nas políticas públicas e como efetivamente essa conjunção tem impactado a inclusão de novos agentes sociais nessas políticas, sobretudo na escuta de suas demandas e no fortalecimento do seu direito de expressão.

Há considerável permeabilidade estatal às discussões no campo das ciências sociais, mas ainda há uma fraca operacionalização de tais conceitos. Isso pode ser entendido, de certa maneira, como resultado da disputa hegemônica sobre quem são os "legítimos" produtores de cultura, que se torna muito visível no Estado, mas que obviamente não está restrito a ele. As dificuldades de incorporar adequadamente o conceito de diversidade nas políticas públicas de cultura parecem residir, além disso, na dificuldade do Estado em abandonar o conceito de cultura restrito às artes, ampliar o conceito do que é considerado arte e, ao mesmo tempo, compreender as áreas de interseção entre esses campos. Se essas distinções

não são claras, é muito difícil agir para promover a quebra dos processos de subalternização. (CAMAROTTI, 2014, p. 171) <sup>28</sup>

Uma das premissas que pode contribuir para alterar essa lógica é a incorporação da noção de interculturalidade, mais que a de multiculturalidade. A perspectiva de interculturalidade no Estado, com a problematização das fronteiras culturais, permitiria a incorporação de oportunidades de interação estratégica entre diferentes culturas, alterando os fundamentalismos e hierarquizações das culturas, revertendo processos de estereotipação e “possibilitando a transformação da ordem social de simbólica.” (ibid., p. 171)

É a perspectiva da política pública de cultura como mecanismo de fortalecimento da democracia e promoção da justiça cultural que, a nosso ver, interessa prioritariamente para o debate sobre cultura e desenvolvimento, uma vez que possui de maneira inerente a premissa de enfrentamento das lógicas pautadas pela hierarquização das manifestações culturais, operando para mitigar as desigualdades que atravessam a relação com grupos historicamente excluídos. As políticas culturais seriam, sob essa ótica, a base do próprio estado moderno democrático.

## **2.2 Políticas Públicas de cultura no Brasil: trajetória e prioridades**

As políticas públicas de cultura no Brasil estão marcadas por algumas características peculiares: a descontinuidade, sobreposições, limitada transversalidade com outras pastas e pela forte participação de uma rede de agentes-atores, para citar algumas delas. Esta última característica merece um olhar especial, pois aponta para uma diferenciação central em relação às outras políticas públicas: no campo da cultura, boa parte da ação pública é executada pela sociedade civil com o apoio e fomento do Estado, induzindo assim a um cenário de grande integração e demanda dos fazedores de cultura - que vão de artistas a fornecedores, passando por produtores e gestores culturais - em relação às políticas públicas.

*A democracia* é definida como um sistema no qual existem múltiplos atores que buscam políticas estratégicas dentro de uma estrutura competitiva,

---

<sup>28</sup> Tradução livre da autora. “Existe una considerable permeabilidad del Estado a las discusiones dadas en el campo de las ciencias sociales, pero una todavía débil operacionalización de tales conceptos. Esto puede ser entendido, de cierta manera, como resultado de la disputa hegemónica relativa a quienes son los “legítimos” productores de cultura, que se hace muy visible en el Estado, pero que obviamente no está restringida a él. Las dificultades de incorporación adecuada del concepto de diversidad en las políticas públicas de cultura parecen residir, además, en la dificultad que tiene el Estado de abandonar el concepto de cultura restringido a las artes, de ampliar el concepto de lo que es considerado arte y, al mismo tiempo, comprender las zonas de intersección entre estos campos. Si no están claras estas distinciones, resulta muy difícil actuar para promover el quiebre de los procesos de subalternización.”

produzindo resultados epifenômicos e efeitos perversos, o que se traduz, para cada participante, em que ninguém pode obter garantias de que seus interesses triunfarão por completo nem pode estar certo de que suas posições serão continuamente preservadas.(...) Logo, se se trata de definir os grandes parâmetros de uma política cultural que pode ser propícia à democracia, a única coisa que ela pode propor é encontrar *alguns arranjos institucionais básicos* que permitam interesses *substanciais* aos indivíduos e grupos que compõem sociedade, expressar-se (inclusive culturalmente). (CANCLINI, 1987, p. 196) <sup>29</sup>

Nas teorias de políticas públicas existe um extenso debate sobre esse aspecto que trata da relação dos movimentos sociais, sociedade civil, seu papel junto aos poderes estabelecidos do Estado e as responsabilidades da ação pública. Alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estadista, enquanto outros trazem as perspectivas multicêntricas quando se referem ao protagonismo na gestão (SECCHI, 2010, p. 2). A primeira abordagem se refere às ações públicas como preponderantes do Estado, com uma visão da ciência política de que os governantes e suas estruturas são os dominantes das organizações sociais, e a segunda, numa perspectiva sociológica, atenta para as relações entre os atores sociais e como eles provocam transformações na ação pública, muitas vezes relegando ao Estado um papel de mais um ator no processo (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012).

De fato, se considerarmos o pentágono das políticas públicas proposto por Lascoumes e Le Galés (2012, p. 45) e amplamente difundido, encontraremos cinco elementos importantes articulados entre si: os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Este trabalho assume a perspectiva da multiatorialidade (SOUZA, 2006, p. 40), segundo a qual o principal foco analítico da política pública está na identificação do problema a corrigir, no entendimento desse problema pelo sistema político e na atuação da sociedade política no seu processo decisório e de implementação.

Nos últimos anos, novas perspectivas vêm sendo mostradas nessa discussão, como a da Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2013), que questiona a mera análise racional da formulação e implementação das políticas e evidencia a complexidade do seu processo de construção. Nela, a ação pública é considerada um constructo analítico, “funcional ao olhar do observador, que identificaria um fluxo de ações resultantes de uma multiatorialidade

---

<sup>29</sup> Tradução livre da autora: "La democracia se define como un sistema donde hay múltiples actores que persiguen políticas estratégicas dentro de un marco competitivo, produciendo resultados epifeniménicos y efectos perversos, lo cual se traduce, para cada participante, en que ninguno puede obtener garantías de que sus intereses triunfarán por completo ni puede estar cierto de que sus posiciones serán continuamente preservadas. (...) Luego si se trata de definir los grandes parámetros de una política cultural que pueda ser conducente para la democracia, lo único que ella puede proponerse es encontrar unos arreglos institucionales básicos que permitan que intereses substantivos a los individuos y grupos que componen la sociedad, expresarse (incluso culturalmente)."

ativada pelo interesse em (ajudar a) governar um problema de pública relevância.” (ibid., p. 74) Nesta perspectiva teórica, a participação dos diversos agentes-atores ganha relevância e pode ser compreendida como um conjunto de processos e dinâmicas que “ativam o fazer juntos (ou a vontade de) de atores que agem no fluxo das políticas públicas, mobilizados pelo e no interesse público.” (ibid., p. 82)

Ao mesmo tempo, Lascoumes e La Galés (2012) defendem que os instrumentos da ação pública não são neutros e possuem uma lógica própria, o que gera efeitos determinados. Os autores analisam essa constatação face às dinâmicas contemporâneas do Estado, assumindo a falta de imparcialidade e ressaltando a importância da escolha dos instrumentos e seus resultados, além da atuação da sociedade como motor que alavanca esse processo.

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador. ( LASCOURMES e LE GALÈS, 2012, p. 200)

Podemos considerar que essas visões reforçam o reconhecimento teórico de participação de multiatores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, o que já se dá na prática no campo da cultura, sobretudo no âmbito da criação do Sistema de Cultura, que estabelece legalmente a ampla participação da sociedade civil, por exemplo, por meio da Conferência de Cultura e Conselhos, integrantes do processo de modelagem, execução, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Cultura e Planos estaduais.

Neste âmbito, reconhecemos a definição de Canclini (1987, p.26) em relação às políticas públicas de cultura como

conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados para orientar o desenvolvimento simbólico, atender às necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social.

Na presença de múltiplos atores, a governança se destaca como um tema central, arrolando uma série de atores e estratégias de participação com interações e impactos variáveis ao longo da ação pública, colaborando na movimentação dos seus interesses individuais e coletivos. Bruno Latour (2008) se insere nesse debate liderando pensadores em torno da teoria do ator-rede: nela, o ator na ação pública é definido a partir do papel (mutável) que desempenha numa rede de conexões. Um ator pode ser uma pessoa, instituição ou até objeto, e sua função e incidência se alteram segundo a atividade e efeito que produz em

determinada rede, sendo esta considerada como interligações sociais que estabelecem relações entre os atores.

Considerar as perspectivas da sociologia da ação pública e a teoria do ator-rede oferece bases importantes para a análise das políticas públicas de cultura. No Brasil, elas podem ser consideradas recentes, datadas a partir dos anos 30 do século XX (RUBIM, 2007) e marcadas pelo governo nacionalista de Getúlio Vargas, com grande preocupação com a transmissão dos valores nacionais, a educação artística formal, a promoção de sua pujança de recursos naturais e a propaganda estatal.

O conjunto de atividades artísticas, desde essa época, passa a ser visto de maneira ordenada e com estratégias delimitadas. Para Lia Calabre (2005), a política pública cultural se inaugura nesse período.

Por política pública cultural estamos considerando um conjunto ordenado e coerente de preceitos e objetivos que orientam linhas de ações públicas mais imediatas no campo da cultura. A recuperação da política cultural levada a cabo por um determinado governo ou em um período da história de um país pode ser realizada através do mapeamento das ações do Estado no campo da cultura, ainda que este não as tenha elaborado ou reunido como um todo coerente, como uma política determinada. O mapeamento de tais ações deve ter como foco os âmbitos da produção, da circulação e do consumo culturais. (CALABRE, 2005)

Rubim (2007) adiciona ainda outros elementos a essa definição, agregando a ela os atores coletivos e o estabelecimento de metas. As políticas públicas deveriam incluir todos os entes e agentes que, de alguma maneira, atuam na “produção e distribuição de bens e serviços culturais, bem como na gestão dos recursos culturais” (GUERRA e DA SILVA, 2012, p. 225) e atuar no sentido de garantir condições de existência e de expressão da diversidade cultural, combatendo os mais diversos modos de dominação, imperialismo e colonialismo cultural e discriminação.

Em tempos de integração cultural global, as políticas culturais públicas desempenham um papel de alta relevância no estabelecimento de regras que garantam equidade e igualdade de direitos nas relações entre maneiras humanas diferentes de viver, ao mesmo tempo em que podem contribuir para a aproximação das coletividades das utopias relativas a todas as áreas da vida social que elas forem capazes de construir. (Cultura e desenvolvimento - uma visão crítica dos termos do debate. (GUERRA e DA SILVA, 2012, p. 229)

A política pública de cultura no país na era Vargas ao mesmo tempo propagou sua abordagem elitista e de imposição cultural e inaugurou uma tendência totalizante na relação

de governos autoritários com as políticas públicas, que passou a ser um marco na história do campo e atravessa a democracia no Brasil: o fortalecimento institucional centralizador no poder do estado, por meio da criação de diversas estruturas de gestão, na época, sob a liderança de Gustavo Capanema. (RUBIM, 2007)

Nos anos seguintes, entre 1945 e o início da ditadura militar, em 1964, a produção pujante da cultura no Brasil não foi acompanhada por ações do Estado nesse sentido, ainda que tenhamos, no período, um importante marco na histórias das políticas públicas de cultura brasileiras, com a instalação do Ministério da Educação e Cultura do Brasil em 1953 (RUBIM, 2007).

A partir de 1964, com o golpe militar, o Brasil passa a experimentar um período de censura e também de reorganização administrativa e avanço do capitalismo. Segundo Ortiz (1985) o período de 1964 a 1984 é caracterizado tanto pela dinamização do mercado cultural, que ganha dimensão nacional, como pelo controle e censura de sua produção, com a disposição das estruturas administrativas em filtrar as expressões artísticas e culturais não alinhadas com os valores e ideologias propagadas pelo regime militar. (ORTIZ, 1985)

Lia Calabre (2005) destaca um momento importante nesse período: a criação do Plano Nacional de Cultura e da Funarte, em 1975 e 1976, respectivamente, e a realização do Encontro Nacional de Cultura:

A ideia central do PNC era a da organização de um sistema que pudesse coordenar a ação dos vários organismos no campo da cultura, valorizando a produção cultural nacional. A FUNARTE foi criada para ser um dos órgãos executores dessas novas diretrizes políticas do governo. ( CALABRE, 2005, p. 5)

Já o processo de redemocratização é marcado pela autonomia da pasta de cultura na gestão federal, com a criação do Ministério de Cultura do Brasil, em 1985. Nos anos 90, foi marcado pelas ações do Governo Collor, como a extinção do Ministério de Cultura (que seria recriado em 1992) e a criação da Lei Rouanet (1991), com regulamentação majoritariamente levada adiante no Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a batuta de Francisco Weffort (1995-2002).

Se, como vimos, a política pública de cultura nasce voltada para uma perspectiva estatizante de promoção dos valores nacionais, nas décadas seguintes ela ganhará um viés cada vez mais associado à produção e distribuição comercial das belas artes, com uma difusão associada à ideia iluminista de acesso à produção artística, sobretudo a elaborada pela elite

dominante do país, com financiamento de produtos de artes e entretenimento, e o fortalecimento de políticas de proteção à indústria cultural.

A partir de 2002, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, temos uma nova perspectiva no campo das políticas públicas de cultura, com a consolidação de sua abordagem sociológica e antropológica a partir da gestão do Ministro Gilberto Gil e continuada por Juca Ferreira, marcando um período de esforços para promover a inclusão social por meio da cultura e visibilizar, na política, sua dimensão simbólica. Esse período é caracterizado pela regulamentação das políticas culturais em leis e decretos que apontam para uma maior organização e visão sistêmica e tem o seu auge com a sanção do Plano Nacional de Cultura (BRASIL, 2010a).

No governo Lula, os conceitos de cultura estão sendo revisados para estabilizar os objetos de intervenção pública recobertos pelo termo. O governo procura elevar a cultura à mesma categoria de intervenção da educação, da saúde ou das indústrias estratégicas, como a automobilística, de materiais elétricos ou têxtil. De fato, os conteúdos do conceito de cultura, bem como suas premissas políticas e econômicas e os problemas que pretende resolver ou priorizar são determinados socialmente a cada momento histórico. Procura-se também dar ênfase às interfaces dos diversos níveis do conceito, justificando reformas do Ministério da Cultura que lhe permitam interferir de forma sistêmica no fomento à produção e às atividades que não têm a proteção do mercado, e também nas áreas industriais e de importância econômica significativa para os diversos agentes. (BARBOSA, 2007, p. 50)

A história política da ação pública cultural brasileira - pautada por diversas convenções, declarações e por pressões de movimentos sociais internos associados ao cenário da pós-modernidade – permite identificar duas abordagens principais, destacando novamente as vertentes das políticas de democratização da cultura e de democracia cultural. Nesse sentido, o Brasil acompanha a tendência internacional de implementação dessas duas perspectivas:

Em resumo, podemos sintetizar esse consenso a respeito da distinção fundamental das políticas culturais modernas como uma oposição entre, de um lado, a difusão da cultura consagrada e, de outro, a valorização das práticas culturais populares ou comunitárias (LIMA, ORTELLADO E SOUZA, 2013, p. 4)

**Tabela 1: As políticas clássicas de produção e difusão cultural**

<b>Modalidade de política</b>	<b>Conceito de cultura</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Instrumentos de intervenção</b>
-------------------------------	----------------------------	-----------------	------------------------------------

Políticas de democratização cultural	Cultura como belas artes	Ampliar o acesso à cultura consagrada	Centros culturais orientados à difusão, orquestras públicas com entradas subsidiadas
Políticas de democracia cultural	Cultura como modo de vida	Apoiar a produção simbólica dos diversos segmentos sociais	Fomento à cultura popular e comunitária

Fonte: LIMA, ORTELADO e SOUZA, 2013, p. 4.

No campo da democracia cultural, cabe destacar a criação, em 2004, do Programa Cultura Viva (BRASIL, 2014)<sup>30</sup>, por meio da Portaria nº 156 GM/MinC, de 06/07/2004, que se torna um dos principais canais para o reconhecimento e a valorização das manifestações culturais brasileiras de base comunitária e identitária e teve como desdobramento posterior a regulamentação da Lei Cultura Viva – Instrução Normativa n. 01/2015, publicada mais de 10 anos depois.

Trata-se, em nossa visão, de uma ação pública com vistas à reorganização do trabalho cultural, compreendendo que as dinâmicas simbólicas produzidas pelas classes populares não são apenas portadoras de identidades, valores e significados diferenciados, mas essenciais para a constituição de uma economia da cultura diversificada, onde atividades, bens e serviços econômicos sejam distribuídos e acessados de forma plural. (DOMINGUES e SOUZA, 2011, p. 130)

A tendência da pós-modernidade é determinante nesse contexto: as noções de identidade e cultura trazem novos elementos à discussão das prioridades nas políticas públicas. Se na modernidade a tensão predominante era estabelecida na dicotomia tradição-modernidade, na contemporaneidade essa discussão se desloca para uma disputa política pela visibilização de grupos identitários.

Nesse sentido, a política pública é voltada para segmentos da população de certa forma excluídos da participação na dinâmica da relação Estado-Sociedade. São segmentos para os quais o Estado brasileiro não tem tradição de destinar programas, entre eles os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social com acesso limitado aos meios de produção e fruição cultural, ou com ameaça a sua identidade cultural ou pleno reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais. (MELO, 2016, p. 44)

<sup>30</sup> BRASIL (2014). Portaria nº 156 GM/MinC, de 06/07/2004.

As políticas públicas de cultura, assim como tantas outras, sofrem grande influência das correntes econômica e ideológicas globais que pautam seus modos de operação segundo as áreas de influência geopolítica, relacionadas ao seu financiamento e proposta de desenvolvimento. Em nível global, três linhas principais de ação pública no campo da cultura podem ser estabelecidas: o modelo norte-americano, baseado nas premissas neoliberais em que o mercado define o que financiar com as devidas e generosas isenções fiscais do Estado, além das doações privadas, inclusive de pessoas físicas; o modelo social-democrata francês, com o financiamento discricionário direto do Estado nas áreas definidas estrategicamente e o modelo social-democrata inglês, em que o recurso público é repartido por meio de editais, numa tentativa de objetivar e desconcentrar o financiamento. (LIMA, ORTELLADO E SOUZA, 2013)

Como é possível constatar, no Brasil encontramos um modelo híbrido entre essas três possibilidades, com um financiamento concentrado no mecenato, mas também caracterizado pelo fomento com o orçamento direto e discricionário, diga-se, cada vez mais escasso, e a pulverização dos recursos em convocatórias de diferentes naturezas, majoritariamente com recursos dos fundos de fomento e incentivo, sobretudo os estatais. Cabe ainda mencionar os editais com orçamento direto, não vinculados a fundos, que vão de contratações de artistas até parcerias na gestão de equipamentos e política públicas previstas no novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que se intensificaram a partir de 2016, com sua regulamentação em nível federal por meio do decreto federal número 8.726 e logo com decretos de regulamentação em vários estados.

Ao longo dessa trajetória híbrida, temos um fato que muda substancialmente os modelos de produção e fruição da cultura brasileira: o advento da Lei federal Rouanet, promulgada em 1991, conforme já mencionamos, que transforma profundamente o papel do Estado no financiamento da cultura no Brasil, predominando sobre os demais modelos e permitindo que a decisão de financiamento a projetos, inclusive com 100% de isenção de impostos quando enquadrados em seu artigo 18º, fosse determinada pelos departamentos de marketing de empresas privadas.

Ao longo de suas quase três décadas de operação, a lei de incentivo viabilizou grande quantidade e qualidade de ações culturais em todo o Brasil, porém contribuiu para replicar o modelo de desigualdade social nas políticas públicas de cultura, operando pouco no sentido de ampliar um cenário voltado para a democracia e a justiça cultural. O instrumento não só fortaleceu a concentração dos recursos na região Sudeste do país, como também direcionou

os tipos de projetos a serem aprovados, submetidos a uma burocracia que afasta os fazedores de culturas comunitárias e populares.

Em 2015, segundo dados fornecidos pela então Secretaria de Fomento e Incentivo Cultural (SEFIC), 8.781 projetos foram inscritos no incentivo fiscal, dos quais 5.407 foram aprovados pelo MinC e apenas 3.146 conseguiram realizar captação de recursos. Os dados dão uma dimensão do afunilamento das propostas *versus* o real financiamento. Desse grupo, 94% dos recursos do incentivo fiscal foram destinados a projetos enquadrados no Art. 18, que isenta as empresas “patrocinadoras” da obrigação de aporte complementar dos projetos, oferecendo 100% de abatimento do valor investido no pagamento de impostos.

A concentração é gritante: de todo o recurso efetivamente captado em 2015, cerca de 80% está concentrado no Sudeste e 0,66% na região Norte. Na série histórica, toda a captação do Norte e do Nordeste somada desde o início da operação da lei é equivalente ao montante captado pelos projetos da região Sudeste apenas no ano de 2015. No entanto, não é o texto da lei o responsável pela instalação deste cenário. A Lei Rouanet estabelece um tripé de financiamento que prevê, junto ao mecenato, a operação do Fundo Nacional da Cultura (FNC), responsável pelo financiamento de projetos estratégicos pelo Estado, e dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), uma espécie de banco de investimento para financiamento retornável de projetos. Ao longo do tempo, essa dupla foi sendo enfraquecida, tornando-se desprovida de garantia orçamentária e sem atratividade para o setor, mostrando-se incapaz de atender à diversidade de necessidades das propostas culturais.

No Brasil, esse cenário é determinante para a afirmação do poder de mercado e do liberalismo econômico no campo da cultura, destacando a visibilidade de grandes marcas nas atividades culturais e relegando ao Estado uma pequena parcela dos recursos e também do poder político de indutor de criação, produção e circulação, além de limitar a valorização da expressão simbólica presente nos territórios brasileiros. A formulação de quaisquer alternativas de financiamento cultural que se distanciem dessa lógica e que se aproximem do poder discricionário do Estado hoje enfrenta grandes obstáculos, inclusive ideológicos, com questionamentos à sua neutralidade e a seus interesses partidários. Segundo Rubim (2011, p. 19):

A predominância desta lógica corrói o poder de atuação do Estado, que praticamente abdica de deliberar e realizar políticas culturais, e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados. O Estado brasileiro transforma-se em um mero repassador de recursos também no campo cultural. Qualquer outra

intervenção sua é prontamente contestada e taxada de dirigismo cultural pelos setores sociais hegemônicos.

O extinto Ministério da Cultura do Brasil há anos vinha sendo visto por grande parcela da população como um operador da lei de incentivo. Sua desapareição, em 2019, enfraqueceu sobremaneira a institucionalidade das políticas culturais no país, provocando também um efeito cascata em estados com a extinção ou unificação de Secretarias de Cultura com outras pastas. No entanto, é fato que, pelo menos desde 2010, seu orçamento direto e o destinado ao Fundo Nacional de Cultura vinham diminuindo paulatinamente.

O pensamento desenvolvimentista predominante no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) não ajudou a pasta a ampliar sua capilaridade institucional junto à sociedade, mantendo o fomento via mecenato e a economia criativa como prioridades e atuando de maneira limitada no fortalecimento de políticas como Pontos de Cultura e a Política Nacional das Artes, representada pela Funarte (Fundação Nacional das Artes). A partir da sua reeleição, a segunda gestão do Ministro Juca Ferreira (2015-2016) começa a empreender esforços nesse sentido, com avanços na revisão da Lei Rouanet e atualização do projeto de lei do Procultura, que a substituiria, além da regulamentação da Lei Cultura Viva, da inovação da autodeclaração dos Pontos de Cultura e da Caravana da Política Nacional das Artes, que propunha diversos encontros pelo Brasil para reformulação e reforço da ação pública voltada para as linguagens artísticas, para citar alguns exemplos. Tais iniciativas rapidamente foram diluídas pelas dificuldades enfrentadas naquele cenário político e econômico do país e interrompidos pelo processo de impeachment.

Entre 2016 e 2019, nos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, as políticas públicas de fomento à cultura no âmbito federal sofrem um intenso processo de desarticulação e um enfraquecimento institucional. Avanços empreendidos no sentido de incluir a cultura como elemento de coesão social e de fortalecimento da democracia e da justiça são desconstruídos, com episódios de rebaixamento na autonomia e na hierarquia institucional, de censura na Agência Nacional de Cinema (Ancine), de cortes orçamentários e de nomeação controversa de aliados políticos sem vínculo com o campo da cultura em instituições de relevância como o IPHAN—Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – e a Fundação Palmares, além da redução do orçamento da pasta à cifras equivalentes às destinações de 30 anos atrás.

Por estes e outros motivos, o campo das políticas públicas do Brasil tem encontrado cada vez mais desafios para estabelecer agendas de valorização da diversidade e das identidades e sua relação crucial com o desenvolvimento. Se, como vimos, a partir dos anos 70, a discussão de como a cultura pode impactar no desenvolvimento se consolidou em

agenda de organismos internacionais e nas estratégias de mercado, ela foi amplamente ignorada na construção de políticas públicas no âmbito local no mundo, de acordo com Maraia (2010), e ainda mais no Brasil, com exceção de seu viés econômico, representado pela pauta da economia criativa.

A dimensão econômica da cultura foi incorporada nas estruturas e na institucionalidade de governos, tanto nacional como localmente, nos últimos anos. No Brasil, a maior visibilidade da economia criativa e a consolidação de uma visão institucional de que o setor cultural é um poderoso instrumento de geração de desenvolvimento regional e local resultaram na incorporação dessa agenda estratégica por parte de alguns estados e municípios, notadamente entre os anos de 2012 a 2018 e, concretamente, em âmbito federal com a criação da Secretaria de Economia Criativa, em 2012, dentro do então Ministério da Cultura do Brasil.

Ao mesmo tempo, organismos internacionais, como a UNESCO e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e escolas de negócio em todo o mundo passaram a divulgar estudos e análises sobre o tema, orientando gestores na tomada de decisão para o desenvolvimento do setor produtivo e robustecendo esta perspectiva no país. De acordo com a FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), em estudo publicado em 2016, sob a ótica específica da produção, o PIB da economia criativa (PIB Criativo) no Brasil subiu de 2,56%, em 2013, para 2,64% em 2015, apresentando crescimento mesmo diante de um cenário de recessão econômica.

Em estudo divulgado em 2019 sobre o mercado criativo, a FIRJAN trouxe novos dados (FIRJAN, 2019, p. 5):

Sob a ótica da Produção, o cenário recessivo dos últimos anos acabou levando a uma relativa estabilização da participação do PIB Criativo no PIB Brasileiro. Desde 2014, a participação tem girado em torno de 2,62%, com pequenas oscilações. Seu pico foi em 2015 (2,64%) e em 2017 o PIB Criativo representou 2,61% de toda a riqueza gerada em território nacional. Com isso, a Indústria Criativa totalizou R\$ 171,5 bilhões em 2017 – cifra comparável ao valor de mercado da Samsung ou à soma de quatro das maiores instituições financeiras globais (American Express, J.P.Morgan, Axa e Goldman Sachs). Sob a ótica do Mercado de Trabalho formal, a Indústria Criativa contou com 837,2 mil profissionais formalmente empregados em 2017, o que representa uma queda similar a do total do mercado de trabalho em relação a 2015 (-3,7% no total do mercado e -3,9% na Indústria Criativa). Dessa forma, mesmo no cenário adverso, os trabalhadores criativos mantiveram sua participação no estoque de mão de obra formal nacional.

No caso dos estados brasileiros, a economia criativa muitas vezes está vinculada à agenda do desenvolvimento local e regional, estabelecendo interfaces econômicas com o

turismo (especialmente o turismo criativo), a gastronomia e os setores de inovação tecnológica. A participação dos setores criativos no PIB de cada unidade federativa é desigual, o que segue a lógica de irregularidade de outros indicadores da economia brasileira, como os de produção industrial, concentração de serviços, renda per capita, inovação e competitividade. Segundo a FIRJAN, em 2015, a economia criativa correspondia a 3,9% de todo o PIB do estado de São Paulo, 3,7% do PIB do estado do Rio de Janeiro e 3,1% do PIB do Distrito Federal, superando diversos outros setores produtivos na capital.

O estudo Mapa Tributário da Economia Criativa: artes visuais, audiovisual, editorial, jogos digitais e música foi publicado no final de 2018 e elaborado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o então Ministério da Cultura (MinC), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a UNESCO. O mapa tem como proposta evidenciar a evolução das cadeias produtivas da economia da cultura no Brasil e apontou que no país os setores integrantes do estudo tiveram um faturamento de mais de US\$ 35 bilhões em 2016, com expectativa de arrecadação para 2021 de US\$ 44 bilhões, o que representa um crescimento de 4,66%, maior do que a média mundial, que gira em torno de 4,24%.

### **2.3 Plano e Sistema Nacional de Cultura e sua relação com os estados**

Para este trabalho, focaremos na análise documental das leis que instituem os Planos Estaduais de Cultura nos estados da Federação, reconhecendo-os como instrumentos que contribuem para criar condições favoráveis ao fortalecimento da política cultural e desenvolvimento dos territórios. Os desafios históricos tratados aqui e caracterizados, sobretudo, pela descontinuidade das políticas públicas tornam ainda mais premente a necessidade de instrumentos como os planos – e também o Sistema de Cultura – com suas diretrizes, estratégias, ações e metas de longo prazo estabelecidas em legislação, na tentativa de resguardar maior planejamento na gestão pública da cultura e mais transparência na distribuição orçamentária.

Porém, os planos não se propõem a responder somente à necessidade de institucionalização, organização e transparência, mas também ao desafio da inclusão, num esforço de integrar a diversidade das expressões na sua formulação e promover a descentralização de políticas e desconcentração de recursos. Conforme Makiuchi (2016, p.11):

A partir da leitura do PNC é possível perceber que a gestão pública da cultura incorporou a ideia de que é importante para a formulação das

políticas mais inclusivas, plurais e democráticas a obtenção de informações sobre as manifestações culturais em suas distintas dimensões (simbólica, econômica e cidadã), ao mesmo tempo em que fomenta a formação qualificada de artistas e gestores culturais [...].

Antes mesmo da formalização do Plano e do Sistema, alguns marcos que apontaram nessa direção foram a realização, em 2003, do seminário “Cultura para Todos” em diversas regiões do Brasil, a criação da Secretaria de Articulação Institucional (SAI) e, em 2005, a realização da 1º Conferência Nacional de Cultura (CNC), organizada junto ao Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

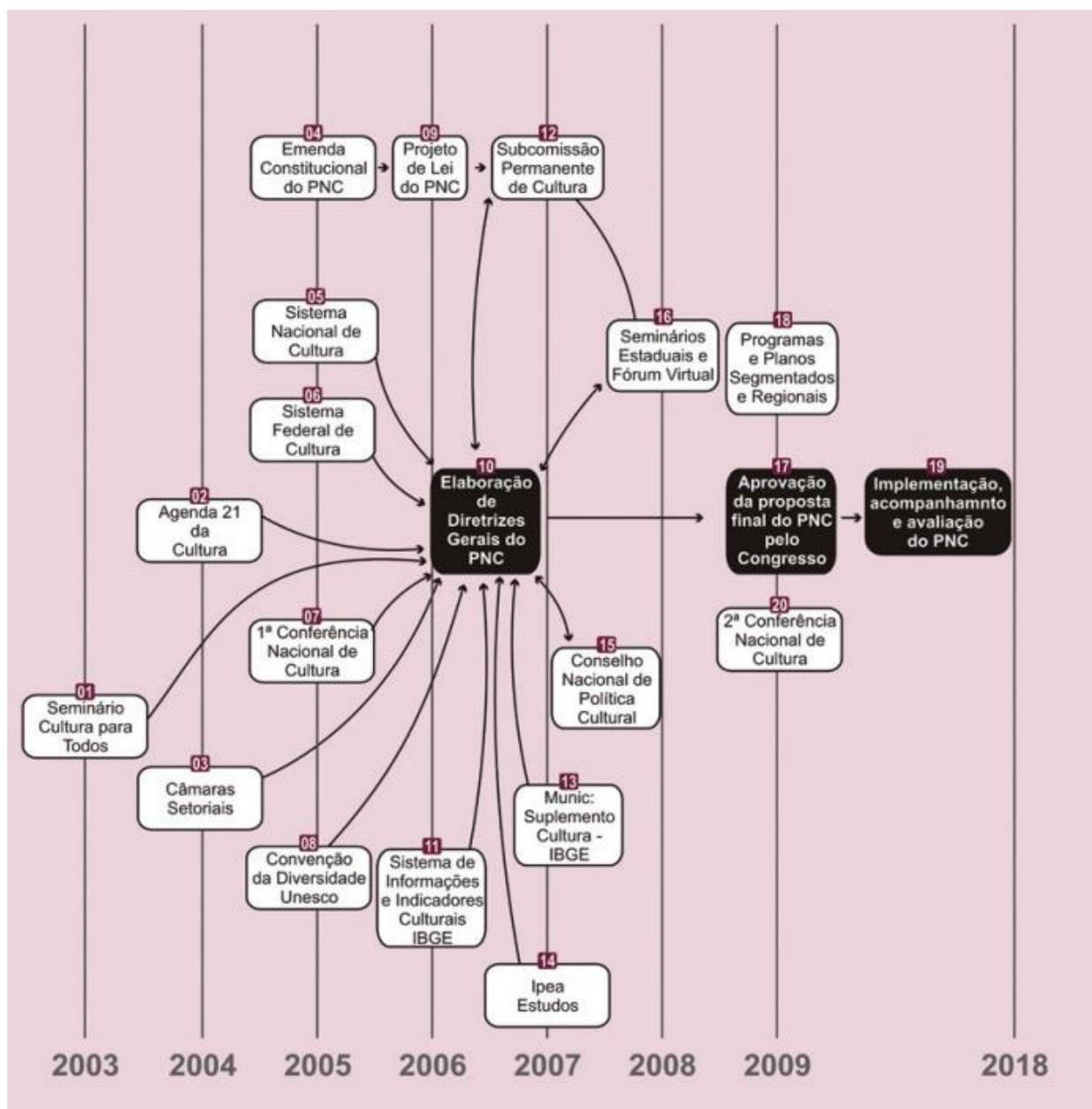
O Conselho é um órgão colegiado que compõe o Sistema Nacional de Cultura (SNC) instituído pela Constituição Federal, art. 216-A, pelo Decreto nº 5.520/2005 e pela Portaria nº 28/2016. Ele tem por finalidade

propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional. (BRASIL, 2005)

Como já vimos, com a Emenda Constitucional número 48, de 2005, o Plano fica inserido na Constituição e, em 2010, aprova-se a lei nº 12.343, criando efetivamente o Plano Nacional de Cultura (PNC), que prevê, até 2020, um conjunto de premissas e princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que servem como um roteiro para o poder público nacional, estadual e municipal:

Seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil. (BRASIL, 2010b)

## **Tabela 2: Plano Nacional de Cultura na linha do tempo (2010c)**



Fonte: Diretrizes do Plano Nacional de Cultura.<sup>31</sup>

A aprovação do Plano Nacional de Cultura na lei de 2010 consolida um novo momento nas políticas públicas de cultura no Brasil, por mais dois motivos: alça a cultura a uma posição de política estratégica para o país e propõe normativamente a expansão do conceito de cultura, que, de acordo com o PNC, o Sistema Nacional de Cultura e o então Ministério de Cultura do Brasil, deveria ser pensada na sua dimensão simbólica, cidadã e econômica.

Essas três dimensões do conceito de cultura, amplamente debatidas no capítulo 1 deste trabalho, coincidem com as classificações adotadas por esta pesquisadora em sua análise.

<sup>31</sup> BRASIL (2010c). Diretrizes do Plano Nacional de Cultura, pg. 19.

Como vimos, a dimensão simbólica se refere à valorização de manifestações da diversidade da cultura brasileira, suas crenças, práticas, rituais e identidades, fortalecendo a criação e circulação de bens e serviços que representem a amplitude de nossa sociedade, assim como seus valores simbólicos e estéticos. A dimensão cidadã, anteriormente debatida, está relacionada ao amplo acesso aos meios de produção e distribuição dos produtos culturais e artísticos e seu impacto na transformação social e a dimensão econômica diz respeito à capacidade de gerar riquezas a partir da criação, produção e circulação de bens e serviços culturais. Conforme o documento de Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Cultura, de 2010:

O acesso universal à cultura é uma meta do Plano que se traduz por meio do estímulo à criação artística, democratização das condições de produção, oferta de formação, expansão dos meios de difusão, ampliação das possibilidades de fruição, intensificação das capacidades de preservação do patrimônio e estabelecimento da livre circulação de valores culturais, respeitando-se os direitos autorais e conexos e os direitos de acesso e levando-se em conta os novos meios e modelos de difusão e fruição cultural. (BRASIL, 2010c)

Cabe destacar que o Plano foi construído com ampla participação da sociedade civil em ao menos três Conferências Nacionais, em 2005, 2010 e 2013, com focos distintos – que vão da elaboração ao monitoramento, acompanhamento e construção de metas – além de seminários e oficinas do MinC em estados e municípios. O Plano final, publicado em forma de lei, é composto de 36 estratégias, 274 ações e 53 metas, estas últimas estabelecidas na Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011.

A lei está dividida em duas partes: a primeira, que engloba dos Capítulos I até o IV, se refere aos princípios e valores que regem o documento e aos seus mecanismos básicos de funcionamento, e explicita: I. Os princípios que regem o plano, II. As atribuições do poder público, III. Os aspectos relativos ao financiamento, IV. Sobre o sistema de monitoramento e avaliação, V. Disposições finais sobre o funcionamento. Por sua vez, a segunda parte é relativa ao conteúdo que deve ser executado, organizado em um anexo único da lei: são diretrizes, estratégias e ações que especificam, por bloco, como o estado, junto à sociedade civil, deve atuar no enfrentamento dos desafios diagnosticados.

A primeira diretriz, presente no **Capítulo 1**, está direcionada às funções do Estado no processo: “Fortalecer a função do Estado na institucionalização das Políticas Culturais, intensificar o planejamento de Programas e Ações voltadas ao campo cultural e consolidar a execução de Políticas Públicas para Cultura”, e possui 11 estratégias vinculadas, que determinam como o Estado deve atuar no sentido de consolidar as políticas culturais e

promover a democracia cultural.

A segunda diretriz, no **Capítulo 2**, trata da Diversidade: “Reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais”. Nela constam sete estratégias prioritárias e ações que tratam da inclusão de grupos historicamente excluídos por meio da cultura e de visibilizar suas expressões culturais e artísticas. De acordo com o Plano Nacional de Cultura (2010):

A diversidade cultural no Brasil se atualiza – de maneira criativa e ininterrupta por meio da expressão de seus artistas e de suas múltiplas identidades, a partir da preservação de sua memória, da reflexão e da crítica. As políticas públicas de cultura devem adotar medidas, programas e ações para reconhecer, valorizar, proteger e promover essa diversidade. Esse planejamento oferece uma oportunidade histórica para a adequação da legislação e da institucionalidade da cultura brasileira de modo a atender à Convenção da Diversidade Cultural da Unesco, firmando a diversidade no centro das políticas de Estado e como elo de articulação entre segmentos populacionais e comunidades nacionais e internacionais. (BRASIL, 2010b)

O **Capítulo 3** trata do acesso à cultura. Nele, se propõe:

Universalizar o acesso dos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público, permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural (BRASIL, 2010b)

e se apresentam seis estratégias relacionadas à ampliação do direito da população à produção e acesso à arte e à cultura.

O **Capítulo 4** traz à tona a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, quando propõe como diretriz:

Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura, induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais. (BRASIL, 2010b)

Ainda de acordo com o Plano (2010b):

A cultura faz parte da dinâmica de inovação social, econômica e tecnológica. Da complexidade do campo cultural derivam distintos modelos de produção e circulação de bens, serviços e conteúdos, que devem ser identificados e estimulados, com vistas na geração de riqueza, trabalho, renda e oportunidades de empreendimento, desenvolvimento local e responsabilidade social. Nessa perspectiva, a cultura é vetor essencial para a construção e qualificação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

A essa diretriz estão vinculadas sete estratégias que versam sobre distintos temas,

desde o financiamento até tecnologia e inovação, passando pela formação e capacitação dos artistas, produtores e gestores culturais. O **Capítulo V** estabelece como diretriz “Estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da sociedade civil, ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores” e propõe cinco estratégias de reafirmação e consolidação da participação social em diferentes instâncias, desde Conselhos até a própria Câmara Legislativa.

Nas diretrizes gerais do Plano Nacional de Cultura (2010c, p. 14), fica especificada a relação com o Sistema Nacional de Cultura (SNC) e seu conceito:

O Plano Nacional de Cultura, previsto na Constituição Brasileira por meio de emenda constitucional 48, de 10 de agosto de 2005, cuidará, entre outras ações, da operacionalização do Sistema Nacional de Cultura - SNC, sintetizando e ordenando a pactuação de responsabilidades, a cooperação dos entes federados, e destes com a sociedade civil. Trata-se de uma peça fundamental da estrutura do Sistema Nacional de Cultura, constituindo-se no elemento que vai materializá-lo, dar-lhe concretude, na medida em que conceitua, organiza, estrutura e implementa políticas públicas de cultura em todo o País. São as ações decorrentes do Plano Nacional de Cultura que darão forma e consistência ao Sistema Nacional de Cultura.

O Sistema Nacional de Cultura, apesar de ter sua implementação trabalhada em ações do Ministério da Cultura desde 2003, apenas em 2012 recebe o mesmo status do PNC, com sua inclusão na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 71, do Art. 216-A. Se o Plano diz respeito à organização das estratégias e ações, o Sistema versa sobre quais são os agentes-atores envolvidos nesse processo, propondo uma gestão sistêmica que envolve sociedade civil e entidades públicas, no âmbito federal, estadual e municipal.

A emenda constitucional prevê que o SNC seja regulamentado por lei ordinária e que os entes federados organizem seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias, sendo o sistema um mecanismo de gestão compartilhada das responsabilidades da cultura entre o governo federal, os estados, os municípios e a sociedade civil. Em 2005, por meio do Decreto 5.520, o SNC é instituído, gerando uma resposta imediata por parte dos estados na movimentação pela adesão.

**Tabela 3: componentes do Sistema Nacional de Cultura**



Fonte: Componentes do Sistema Nacional de Cultura.<sup>32</sup>

Segundo o Portal do Plano Nacional de Cultura (2010), o SNC é formado pelos seguintes componentes, que possuem funções concretas e devem ser considerados também para a elaboração das leis estaduais (grifos da autora):

- Órgãos gestores da cultura: que executam as ações previstas no plano. Pode ser secretaria, fundação ou uma unidade gestora ligada a uma secretaria;
- Conselhos de política cultural: contribuem com a formulação e o acompanhamento das políticas culturais, colaboram com a organização do plano – orientado pelas diretrizes estabelecidas na conferência de cultura – e aprovam sua forma final;

<sup>32</sup> Brasil, 2010. Componentes do Sistema Nacional de Cultura, Portal Nacional de Cultura. <http://cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura/> Acesso em 07/12/2019.

- Conferências de cultura: encarregadas de avaliar as políticas culturais, analisar a conjuntura cultural e propor diretrizes para o Plano de Cultura;
- Sistemas de financiamento à cultura: conjunto dos instrumentos de financiamento público da cultura, tanto para as atividades desenvolvidas pelo Estado, como para apoio e incentivo a programas, projetos e ações culturais realizadas pela Sociedade;
- Planos de cultura: documento de planejamento para orientar a execução da política cultural da cidade. Ele estabelece estratégias e metas, define prazos e recursos necessários à sua implementação a partir das diretrizes definidas pela Conferência de Cultura. O Plano é elaborado pelo órgão gestor da cultura com a colaboração do Conselho de Política Cultural, a quem cabe aprová-lo;
- Sistemas setoriais de cultura: são subsistemas do SNC que se estruturam para responder com maior eficácia à complexidade da área cultural, que se divide em muitos setores, com características distintas, exemplo disso são o Sistema Brasileiro de Museus e o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas;
- Comissões intergestores: são instâncias de negociação e operacionalização do Sistema Nacional de Cultura;
- Sistemas de informações e indicadores culturais: conjunto de instrumentos de coleta, organização, análise e armazenamento de dados – cadastros, diagnósticos, mapeamentos, censos e amostras – a respeito da realidade cultural sobre a qual se pretende atuar; e
- Programas de formação na área da cultura: conjunto de iniciativas de qualificação técnico-administrativa – cursos, seminários e oficinas – de agentes públicos e privados envolvidos com a gestão cultural, a formulação e a execução de programas e projetos culturais.

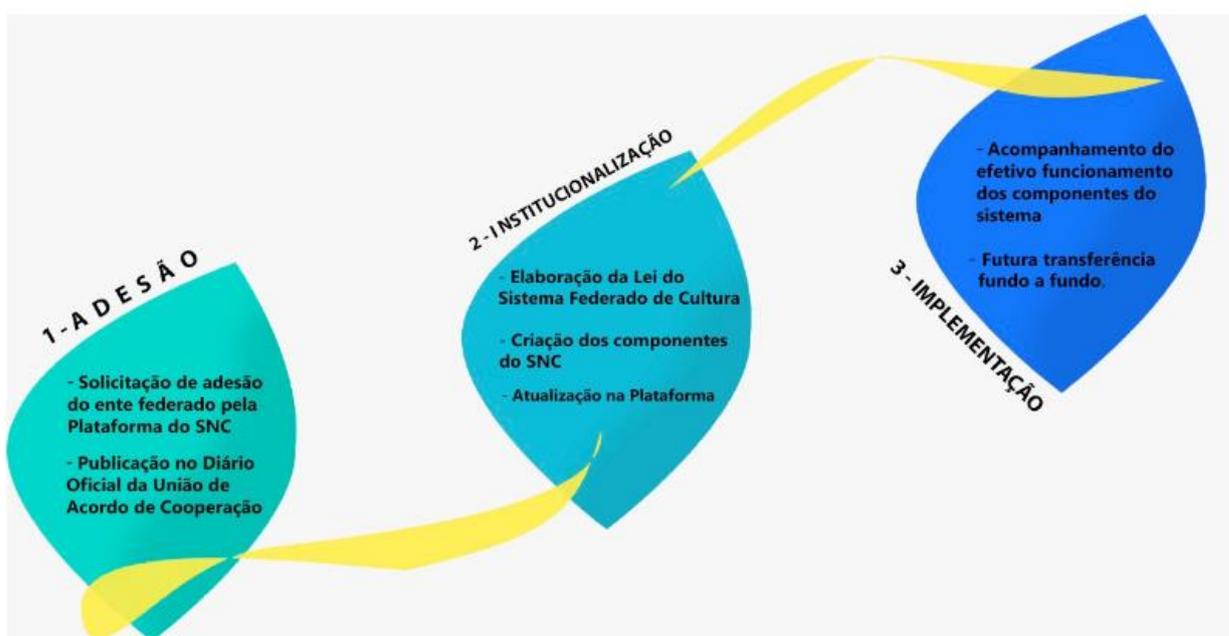
Com o decreto de instituição do SNC, intensificam-se os esforços de descentralização dessa política, estimulando o desenvolvimento de Planos estaduais e municipais de Cultura no Brasil, para que os entes da federação possam personalizar e especificar seu contexto e, logo, suas necessidades no campo da cultura, realizando um exercício de planificação combinado entre gestão pública e sociedade civil.

A adesão ao SNC é voluntária e pode ser realizada inicialmente por meio de um Acordo de Cooperação Federativa e constituído posteriormente por lei própria encaminhada pelo poder executivo local. Os estados, em grande parte, são movidos também pela promessa de que, com o plano estadual aprovado, um sistema instituído e a criação de um fundo cultural estadual reuniriam condições para o repasse fundo a fundo do Governo Federal para os estaduais. De acordo com o Plano (2010):

Ao aderir ao SNC, o estado ou a cidade elabora um plano de cultura, ou seja, um documento que reúne diretrizes, estratégias e metas para as políticas de cultura naquele território por um período de dez anos. Sendo assim, pode receber recursos federais para o setor cultural e assistência técnica para a elaboração de planos, bem como sua inclusão no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

De acordo com o portal do SNC, são três os passos gerais para a adesão, sendo o primeiro a manifestação de interesse e assinatura do acordo, o segundo a elaboração e aprovação da lei no nível estadual ou municipal e o terceiro a efetiva implementação, com o funcionamento dos componentes do Sistema.

**Tabela 4: Etapas na adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Cultura (segundo o portal do SNC)**



Fonte: Passos para adesão ao Sistema Nacional de Cultura.<sup>33</sup>

Em texto de apresentação da terceira edição da publicação das Metas do Plano Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura explicita sua importância para os entes federados: “Esse sistema possibilitará a estados, Distrito Federal e cidades a promoção de políticas públicas conjuntas, participativas e duradouras.” (MINC, 2012) O entendimento sistêmico traz ainda dois elementos importantes: primeiro, a possibilidade – e necessidade – do estado responder a uma macroestrutura do SNC, no entanto, considerando suas

<sup>33</sup> Brasil (2010). Passos para adesão ao Sistema Nacional de Cultura. <http://portalsnc.cultura.gov.br/como-fazer-parte/> Acesso em 21/01/2020

especificidades na elaboração da lei; e segundo, uma abertura importante para a participação de “outros entes, públicos e privados, tais como empresas, organizações corporativas e sindicais, organizações da sociedade civil, fundações, pessoas físicas e jurídicas, colaborem, em caráter voluntário, para a garantia dos princípios, objetivos, diretrizes e metas dos planos”, conforme informa o portal do PNC.

Segundo a Secretaria Especial de Cultura, entre 2005 e 2006 foram firmados acordos ou protocolos de intenções da União com 21 estados e 1.967 municípios para implantação do SNC. Em 2006, realiza-se o 1º Ciclo de Oficinas do Sistema Nacional de Cultura, e a perspectiva de descentralização para os estados se fortalece ainda mais a partir de 2008, quando são realizados os “Seminários Estaduais do Plano Nacional de Cultura”, em diversas capitais do país, com a participação, além de representantes do Ministério da Cultura, de gestores de instituições públicas e privadas, gestores culturais, artistas, produtores, parlamentares e organizações do terceiro setor.

Com uma implementação que segue os ritmos e interrupções impostas pelas já mencionadas descontinuidades nas políticas públicas no Brasil, grande parte das adesões dos estados e municípios se deram a partir de 2015, segundo o Portal do Sistema Nacional de Cultura:

Houve mais de 300 novas adesões de municípios ao sistema em 2017. Ao todo, 26 UF e mais de 2.500 municípios já aderiram ao SNC. Dos municípios que já participaram de Oficinas no período de 2013/2017 verifica-se que: 19,53% dos municípios brasileiros participaram de Oficinas do SNC; 83,73% dos municípios que participaram das Oficinas neste período assinaram o Termo de Cooperação Federativa, dos 1.088 municípios que participaram de Oficinas, 911 municípios aderiram ao SNC. Percebe-se que dos 1.088 municípios, 51 participaram de 3 ou mais Oficinas, 552 participaram de duas Oficinas.

É certo que a extinção do Ministério de Cultura e a desarticulação de políticas públicas experimentada sobretudo pós 2019 e a redução orçamentária da pasta federal impactará nos números futuros de adesão dos estados e municípios. A articulação e fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura sinaliza enfrentar novos desafios com o enfraquecimento institucional das políticas culturais no país, algo a ser verificado nos próximos anos.

### **3. Cultura e Desenvolvimento nos Planos Estaduais de Cultura: perspectivas e abordagens**

#### **3.1 Metodologia: Descritivo da pesquisa e seus instrumentos**

O percurso metodológico da análise documental considerou três etapas: 1. Recorrer às principais teorias sobre o conceito de *Cultura*, às principais correntes de discussão sobre o conceito de *Desenvolvimento*, às linhas gerais da construção da agenda política entre *Cultura* e *Desenvolvimento* e às políticas públicas de cultura no Brasil e sua relação com o *Desenvolvimento*. 2. Filtrar quais entendimentos de *Desenvolvimento* podem gerar categorias de análise, em sua relação com a *Cultura*, para a pesquisa documental dos Planos Estaduais de Cultura e das entrevistas escritas e gravadas. 3. Investigar como essas categorias se encontram representadas nos Planos Estaduais de Cultura e nas narrativas presentes nas entrevistas escritas e gravadas com os atuais gestores responsáveis por sua implementação.

Primeiramente, faz-se necessária a justificativa da escolha dos seis Planos Estaduais de Cultura. A ideia inicial era abarcar ao menos dez documentos, dois de cada uma das cinco regiões do Brasil, no intuito de ter uma amostragem significativa no trabalho de campo. No entanto, esse recorte se mostrou muito amplo e com potencial de comprometer a profundidade de análise documental. Num segundo momento, optou-se por apenas um Plano Estadual por cada região do país, totalizando cinco documentos a serem estudados. Essa intenção logo foi revista para uma amostragem final de seis estados, considerando dois estados na região Nordeste incorporados pela relevância dos Planos Estaduais da Bahia e do Ceará, territórios com trajetórias de vanguarda na construção de políticas públicas de cultura no Brasil ao longo da história, com destaque para a perspectiva da inclusão e da diversidade cultural, como o caso dos “Territórios de Identidade”<sup>34</sup>, considerados nas políticas culturais da Bahia para o aprofundamento da territorialização das iniciativas culturais; e as políticas

---

<sup>34</sup> O Governo da Bahia reconhece a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região, com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões. Segundo o sítio eletrônico da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia: “sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar. O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial.”

<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17> Acesso em 27/01/2020

de valorização dos mestres de cultura do Ceará<sup>35</sup>, para citar algumas iniciativas que despontam como experiências inovadoras. Concluímos que a eleição de apenas um dos dois acarretaria perda substancial de material fértil em possibilidades de análise dessa conjunção.

No caso da Bahia, o estado possui uma Secretaria dedicada à pauta da cultura desde 1995 já com uma agenda atenta para as questões do desenvolvimento, diversidade, inclusão e valores simbólicos. Como colocado por Vieira (2006, p. 4):

Aos moldes das narrativas internacionais em torno da importância da cultura para o desenvolvimento, no nível local, estratégias discursivas semelhantes são utilizadas pelo governo estadual baiano para justificar sua aposta no fomento aos processos de criação cultural, bem como para definir seu papel diante desse novo contexto. Esse fato aponta para a tendência contemporânea de tal apropriação constar frequentemente nos discursos políticos como forma de legitimidade de sua intervenção, pois, nessa direção, valores mais “nobres”, como a diversidade cultural ou a inclusão social passam a ser priorizados em detrimento de uma concepção economicista que orientou por décadas o desenvolvimento das sociedades.

Entre 2007 e 2014 essa perspectiva é bastante ampliada com a gestão de Albino Rubim frente à pasta. Já o Ceará possui a Secretaria de Estado de Cultura mais antiga do Brasil, criada pela Lei nº 8.541, de 9 de agosto de 1966, pelo então governador do Estado, Virgílio Távora, ganhando autonomia em relação à Secretaria de Educação do Ceará. Conforme o sítio eletrônico da Secretaria do Estado do Ceará:

Ao longo de mais de 50 anos de história, a Secult tem sido pioneira em diversas ações que inspiraram outros Estados e até mesmo o Ministério da Cultura do Brasil. Entre essas ações estão o Projeto Agentes de Leitura do Ceará, a Lei dos Tesouros Vivos do Estado e a aprovação do Plano Estadual de Cultura Infância.<sup>36</sup>

A análise documental das seis legislações que criam os planos estaduais oferece ricas camadas de leitura e amplitude de reflexão. No entanto, em nosso entendimento desde o princípio da pesquisa, tais documentos não deveriam ser os únicos instrumentos a pautar a análise, pois sabemos que, na gestão pública, pode existir um abismo entre o planejamento elaborado, as visões sobre sua implementação, e ainda, o que não se encontra abarcado neste trabalho, os impactos dessas ações nos territórios e suas populações. Não raro, ainda que com

---

<sup>35</sup> Segundo o Anuário do Ceará 2019-2020: “Os Mestres da Cultura do Ceará são reconhecidos pelas leis 13.351/2003 e 13.842/2006 que instituem o registro dos Tesouros Vivos da cultura tradicional popular. Por meio de seleção pública, os mestres agraciados passam a receber um auxílio financeiro vitalício, e os grupos tradicionais recebem apoios para suas atividades.” <http://www.anuarioceara.com.br/mestres-da-cultura-do-ceara/> Acesso em 27/01/2020.

<sup>36</sup> Sítio eletrônico da Secretaria de Estado do Ceará <https://www.secult.ce.gov.br/a-secretaria/>. Acesso em 28/01/2020.

a participação popular característica da formulação dos Planos Estaduais de Cultura – todos os gestores afirmam que a participação cidadã foi crucial para a elaboração dos documentos, o que aumenta o lastro de demanda pela sua efetivação – o desvio entre o desenho da política e a sua aplicação nos territórios e seus resultados costuma ser grande.

Por isso, a metodologia contempla entrevistas com os gestores atualmente envolvidos em seu processo de execução, para que seja possível aprofundar a percepção das possibilidades de vinculação teórica e prática da cultura e do desenvolvimento, bem como sua representação no plano e os desafios de sua implementação. Primeiramente, nosso esforço se concentrou em viabilizar entrevistas com os gestores globais das pastas: Secretários ou Dirigentes de grau máximo na hierarquia da gestão pública da cultura de seus estados. Logo percebemos que esse esforço empreendido não necessariamente renderia os frutos mais produtivos no processo. Os gestores máximos responsáveis, ainda que possuam grande poder discricionário no processo decisório sobre as estratégias e esforços de execução dos Planos Estaduais, muitas vezes, devido às demandas da macroestrutura executiva da administração direta, não se encontram diretamente envolvidos na agenda de implementação dos planos ou, até mesmo, desconhecem a fundo o seu conteúdo político, fundamentos e compromissos.

O foco então passou a ser os gestores responsáveis por sua implementação e um ponto a se considerar foi sua trajetória na atual gestão. Os planos estudados foram sancionados em leis entre 2014 e 2017, e, com as eleições para os governos estaduais em 2018, houve mudança de dirigentes. No entanto, em boa parte dos casos estudados houve continuidade de gestores em alguma medida envolvidos com a etapa anterior de elaboração e aprovação do plano e que hoje se encontram na liderança de sua implementação, como é o caso de Minas, Bahia, Ceará e Mato Grosso. Esse fato nos permite inferir que, em quatro dos seis casos estudados, os responsáveis pela implementação coincidiram na administração que sancionou as leis, o que, podemos inferir, lhes permitiu ter maior conhecimento sobre seu processo de desenho, tramitação, regulamentação e sobre as motivações e escolhas das políticas previstas nos documentos.

Como é comum na gestão pública da cultura, encontramos profissionais em diferentes cargos no organograma da estrutura hierárquica com tal atribuição, desde Assessores Especiais da Secretaria (Bahia), até Superintendente de Políticas Culturais (Mato Grosso) e os gestores máximos como o próprio Secretário de Estado de Cultura (Ceará e Rio Grande do Sul), e a Coordenadora de Cultura do Estado de Rondônia. Essas pessoas-chaves entrevistadas estão a cargo da articulação para implementação e revisão das estratégias e

ações descritas nos planos e incumbidas do monitoramento das metas a serem atingidas, além da interlocução com a sociedade civil no sentido de prestar contas sobre o processo.

Os gestores entrevistados foram, no estado de Rondônia: Carmélia Cardoso – Coordenadora de Cultura do Estado de Rondônia e Francisco Santos Lima – Presidente do Conselho Estadual de Política Cultural e Coordenador do Sistema Estadual de Cultura de Rondônia; no estado do Mato Grosso: Cinthia Mattos – Superintendente de Políticas Culturais do Estado do Mato Grosso; no estado do Rio Grande do Sul: Beatriz Araújo – Secretária de Estado de Cultura do Rio Grande do Sul; no estado de Minas Gerais: Felipe Rodrigues Amado Leite - Superintendente de Fomento Cultural, Economia Criativa e Gastronomia da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais; no estado da Bahia: Maria Marighella – Assessora Especial do Gabinete da Secretaria de Estado de Cultura da Bahia; e, finalmente, no estado do Ceará: Fabiano Piuba, Secretário de Estado de Cultura do Ceará.

As entrevistas com os gestores foram realizadas entre outubro e novembro de 2019, por meio de dois instrumentos complementares: num primeiro momento, os gestores responderam por correio eletrônico a um questionário e, logo, também a uma entrevista gravada por telefone, no caso de Rondônia, Mato Grosso, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ou por meio de registros de áudio gravado, como no caso da Bahia e do Ceará.

No questionário online, que teve como proposta inicial 10 dias corridos de prazo para resposta – o que foi estendido em muitos casos – o gestor teve mais tempo de reflexão e sistematização de informações, que englobavam aspectos mais técnicos. O foco prioritário da entrevista escrita foram as perguntas majoritariamente objetivas, relacionadas sobretudo ao processo de produção do plano e seus conteúdos, e seus trechos essenciais que interessam à esta pesquisa encontram-se transcritos na análise no corpo deste capítulo.

O segundo instrumento consistiu em uma conversa telefônica com áudio gravado, assumindo uma postura mais subjetiva na interlocução, com a inserção de perguntas abertas, no intuito de extrair uma percepção mais opinativa e menos técnica sobre o plano e a visão do gestor sobre a conjunção entre a cultura e o desenvolvimento. Os instrumentos, de maneira complementar, permitiram duas camadas de percepção: a primeira relacionada ao conteúdo objetivo do Plano Estadual em discussão e a segunda camada relacionada à percepção subjetiva do tema por parte dos responsáveis por sua implementação.

A entrevista escrita foi dividida em duas partes centrais. A primeira era composta de uma ficha com os dados básicos do gestor máximo responsável pela pasta e pelo gestor entrevistado e sobre o estágio de implementação do Plano, com os seguintes campos a serem

preenchidos:

- Gestor responsável pela pasta de Cultura e o período no cargo;
- Gestor entrevistado e o período no cargo;
- Data de aprovação do Plano;
- Período de abrangência do Plano;
- Implementação em Curso? [ ] Sim [ ] Não.

Em seguida, foram apresentadas nove perguntas relacionadas ao contexto político e sua construção, e às perspectivas sobre cultura e desenvolvimento e, ainda, sobre seus conteúdos prioritários, conforme seguem:

1. Atualmente existe indefinição sobre como os Sistemas e Planos de cultura serão tratados institucionalmente enquanto Sistema Nacional. Como você vê este panorama?
2. Em que estágio de implementação se encontra atualmente o Plano do estado?
3. Qual a importância de um Plano de Cultura para um estado da Federação?
4. Como a cultura pode impactar no desenvolvimento de um estado e de um país?
5. A relação entre cultura e desenvolvimento está expressa no Plano de Cultura do estado?
6. Houve participação do setor produtivo da arte e cultura na sua construção? De que maneira?
7. Houve participação popular na construção? De que maneira?
8. Quais os conteúdos e aspectos do Plano que atendem à relação entre cultura e desenvolvimento?
9. Na sua opinião, quais os programas/projetos da política cultural do estado que hoje melhor representam a reflexão sobre cultura e desenvolvimento?

Já as conversas gravadas englobaram as seguintes perguntas complementares:

1. Qual o entendimento de desenvolvimento que, em sua opinião, está priorizado no Plano Estadual de Cultura?
2. Como a cultura pode impactar no desenvolvimento de um estado e de um país?
3. Na sua opinião, como as identidades e diversidades culturais mencionadas no Plano se relacionam com o desenvolvimento?

4. Como é possível promover o desenvolvimento para além do fomento e do incentivo aos projetos culturais? Na sua opinião, quais os maiores desafios para a execução desse objetivo? Comente por favor.

A pergunta “Como a cultura pode impactar no desenvolvimento de um estado e de um país” se repete nos dois momentos, já que a ideia é ter uma opinião por escrito e logo poder estender essa reflexão e narrativa de maneira opinativa. Essa estratégia nem sempre resultou frutífera, já que nem todos os gestores responderam a essa questão claramente quando indagados por meio dos dois instrumentos.

**Tabela 5: entrevistas com os gestores de cultura**

Região	Estado	Entrevistado	Cargo	Posse no cargo	Data da solicitação	Resposta recebida	Entrevista gravada	Observações
Norte	Rondônia	Carmélia Silva Cardozo	Coordenação de Cultura	2019	31 de outubro de 2019	1 de novembro de 2019	1 de novembro de 2019	Entrevista escrita concedida por Francisco Santos Lima – Presidente do Conselho Estadual de Política Cultural e Coordenador do Sistema Estadual de Cultura de Rondônia
Nordeste	Bahia	Maria Marighella	Assessora Especial do Gabinete	2019	08 de outubro de	05 de novembro de 2019	11 de novembro de	Entrevista gravada com respostas em áudio.
	Ceará	Fabiano Piuba	Secretário de Cultura	2015	08 de outubro de 2019	Não respondido	28 de outubro de 2019	Não respondeu ao questionário por email, apenas às perguntas gravadas com respostas em áudio.
Sudeste	Minas Gerais	Felipe Amado	Superintendente de Fomento Cultural, Economia Criativa e Gastronomia	2019	08 de outubro de 2019	24 de outubro de 2019	1 de novembro de 2019	N/A
Sul	Rio Grande do Sul	Beatriz Helena Miranda Araújo	Secretária de Cultura do RS	2019	08 de outubro de 2019	31 de outubro de 2019	21 de novembro de 2019	N/A
Centro-oeste	Mato Grosso	Cinthia Mattos	Superintendente de Políticas Culturais do estado do Mato Grosso	2019	08 de outubro de 2019	21 de outubro de 2019	1 de novembro de 2019	N/A

As respostas às entrevistas e os documentos das leis se configuraram como material documental suficiente para a análise proposta, evidenciando as perspectivas e abordagens da cultura e do desenvolvimento nos seis casos estudados e possibilitando propor categorias de análise a partir deles.

### 3.2 A análise documental e elementos do discurso

A metodologia adotada no trabalho é a análise documental, técnica que se propõe a identificar e analisar elementos presentes em documentos que podem ser válidos para o debate proposto, mostrando-se a mais adequada por oferecer possibilidades de contextualização histórica e sociocultural, além de categorizações para a análise qualitativa, partindo de uma hipótese de interesse.

A análise documental é recomendada para os estudos sociais e históricos, no entanto, é primordial considerar elementos presentes para além do documento, que deem pistas sobre o seu resultado final, tais como contexto, autores/autoras, autenticidade ou confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave, lógica interna e análise documental, conforme Cellard (2008). Também de acordo com Guindan, Domingos de Almeida e Sá-Silva (2009, p. 11):

Ressalta-se que a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto. Consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou idéias em um texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor. Pressupõe, assim, que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas.

Em nosso caso, os documentos principais analisados são as legislações que estabelecem os planos estaduais de cultura, seguidos do conteúdo das entrevistas escritas e gravadas. Em relação ao seu contexto e autoria, buscamos especificar seu momento de produção, assim como o processo que deu origem à legislação e os agentes-atores envolvidos como autores e coautores. Para garantir o aspecto de autenticidade e confiabilidade, recorreremos às legislações efetivamente sancionadas e publicadas em diário oficial, que instituem os planos, uma vez que é comum que os estados tenham publicados também os projetos de lei que tramitaram ou cartilhas didáticas sobre a produção e implementação dos planos. Tal variedade de documentos possui diferentes propósitos e matizes de tratamento de conteúdo e linguagem. Assim, para manter o paralelismo na análise, utilizamos somente o documento publicado em forma de lei, nos respectivos diários oficiais.

Quanto à natureza do texto, trata-se de documentos jurídicos, de matéria legal, assim, caracterizados como categoria de texto injuntivo. No que tange à lógica interna, empreendemos esforços em destacar a estrutura correspondente a cada uma das legislações e em que medida elas refletem a macroestrutura do Plano Nacional de Cultura, para logo destacar suas dissidências e especificidades. Finalmente, em relação aos conceitos-chave e

análise documental, propusemos categorias de identificação do uso do termo desenvolvimento e o seu significado nos Planos Estaduais de Cultura. É parte da metodologia adotada o estabelecimento dessas categorias de análise, com o objetivo de refletir sobre os elementos qualitativos identificados. Novamente conforme Guindan, Domingos de Almeida e Sá-Silva (2009, p. 12):

Construir categorias de análise não é tarefa fácil. Elas surgem, num primeiro momento, da teoria em que se apóia a investigação. Esse conjunto preliminar de categorias pode ser modificado ao longo do estudo, num processo dinâmico de confronto constante entre empiria e teoria, o que dará gênese a novas concepções e, por consequência, novos olhares sobre o objeto e o interesse do investigador.

É necessário também estar atento à intencionalidade presente nos documentos e nas narrativas de seus gestores, não excluindo da análise os elementos que revelam discursos. Em relação à narrativa, é preciso considerar o contexto em que esses documentos são produzidos: o da gestão pública, concretamente da administração executiva direta, e seus mecanismos de poder, mas também o da sociedade civil e sua polifonia de demandas e níveis de participação, que foram determinantes nos processos de construção dos planos estudados. Assim, é inevitável que o resultado do plano esteja permeado de diferentes camadas discursivas, mais ou menos orquestradas, estratégicas ou intencionais. Esses discursos, como sabemos desde os inícios de seus estudos nos anos 60, estão carregados de intenção, conforme indica Foucault (2004, p. 2):

O discurso, aparentemente, pode até nem ser nada de por aí além, mas, no entanto, os interditos que o atingem, revelam, cedo, de imediato, o seu vínculo ao desejo e o poder. E com isso não há com que admirarmo-nos: uma vez que o discurso — a psicanálise mostrou-o —, não é simplesmente o que manifesta (ou esconde) o desejo; é também aquilo que é objecto do desejo; e porque — e isso a história desde sempre o ensinou — o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo pelo qual e com o qual se luta, é o próprio poder de que procuramos assenhorear-nos.

Não vamos nos centrar na discussão sobre a análise do discurso, que de fato não integra a metodologia proposta nesta pesquisa, no entanto, é necessário ter em mente alguns parâmetros para que possamos proceder uma investigação mais acurada dos documentos e entrevistas coletados. O primeiro ponto a considerar é que os Planos Estaduais de Cultura são produto de um processo amplo de participação social e trâmite institucional, que, em média, teve ao menos dois anos de trajetória em cada estado.

A própria metodologia proposta pelo Ministério da Cultura, conforme explanamos no Capítulo 2 desta pesquisa, supõe que a construção dos Planos seja feita com ampla participação social, prioritariamente em Conferências de Cultura - integradas pelo setor cultural, poder público e população em geral - e também em colaboração com os Conselhos estaduais compostos pela sociedade civil. Portanto, seu ponto de partida é a multiplicidade de interesses e de discursos, que serão, a depender da permeabilidade institucional, incorporados ou não ao texto legislativo final.

Por outro lado, a sistematização das contribuições e a elaboração da minuta de projeto de lei são atribuições administrativas do executivo, ou seja, do poder político que possui interesses convergentes, mas também divergentes, e muitas vezes inconciliáveis, em relação aos pleitos da população. Todos os entrevistados responderam que a elaboração do Plano em seu estado teve a participação tanto do setor cultural como da população em geral, no entanto, dificilmente poderemos verificar em que medida o texto final reflete os pontos reivindicados nessa interlocução estado-sociedade civil. Isso seria tema para uma pesquisa dedicada exclusivamente a essa análise, o que não configura nossa proposta.

A minuta do documento - nesse estágio já em formato de Projeto de Lei (PL) proposto pelo executivo - antes de seguir à Câmara Legislativa estadual para a sua aprovação, requer tramitação interna e necessita da decisão de outras áreas envolvidas em sua execução, para além da pasta de cultura. Diretamente, ao menos a Fazenda e o Planejamento, responsáveis pelas áreas de gestão financeira e de recursos de diferentes naturezas sob responsabilidade do Estado, deveriam dar seu parecer sobre o impacto ou não do PL nos recursos orçamentários. Áreas como Educação, Planejamento Urbano e Habitação, Turismo, Esporte e Lazer, Segurança Social e Segurança Pública podem estar potencialmente envolvidas a depender da transversalidade das ações propostas. Essa transversalidade da Cultura, amplamente debatida no primeiro capítulo, a convoca para a responsabilidade de assumir e alinhar compromissos com as demais pastas na execução de políticas, programas e ações.

Geralmente é o impacto econômico e de recursos humanos, dentre outros recursos, o maior foco de preocupação dos gestores do executivo, notadamente os responsáveis pela agenda orçamentária, que, motivados pelo cuidado em assumir novos gastos, costumam intervir com alterações no PL, restringindo seu conteúdo. No processo legislativo de tramitação e votação nas Câmaras de Deputados Estaduais, o texto pode receber emendas legislativas propostas pelos parlamentares em representação de interesse de suas bases políticas no campo da cultura ou movidos por outros interesses no jogo político com o

executivo. Depois de aprovado, o texto ainda deve ser sancionado pelo executivo, com possibilidade de vetos, que são muito comuns nesse contexto.

Em suma, o texto final do Plano está permeado de possibilidades de assimilação ou exclusão de elementos dos discursos no processo e abre espaço para uma construção polifônica, sempre com o filtro e a aprovação do poder centralizador e hegemônico do Estado. De acordo com Brandão (2006, p. 37), “[...] a produção desse discurso gerador de poder é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certos procedimentos que têm por função eliminar toda e qualquer permanência desse poder.”

Já nas entrevistas escritas e telefônicas, outros elementos estão conjugados e adicionados na construção do discurso, como as superestruturas de ideologia, de poder e de papel social, que extrapolam o sujeito do gestor responsável. Assim, ainda que pretendamos extrair a percepção mais subjetiva dos gestores envolvidos sobre a cultura e desenvolvimento nos Planos, ela supera sua narrativa, em representação de "lugares determinados na estrutura de uma formação social" (Pecheux, 1975, apud Brandão, 2006, p. 44). Podemos inferir então que o discurso analisado está permeado pelo papel desempenhado na gestão e, ainda, pela estrutura social que o gestor integra. Esse papel designa o lugar do destinador e do destinatário e projeta sobre eles todo um ideário de representações que refletem nas estratégias do discurso.

Ainda de acordo com Brandão (2006), também é preciso considerar a heterogeneidade discursiva, com a presença de “outros” sujeitos: o discurso relatado, no qual o locutor se coloca como “tradutor” do discurso, e o discurso direto, no qual o locutor se coloca como “porta-voz”. No caso da pesquisa, o gestor entrevistado é concretamente porta-voz da institucionalidade. Como coloca Brandão (2006, p. 86):

Essa preocupação com o Outro introduz necessariamente o conceito de história e o de ideologia que vem deslocar o conceito de sujeito. Este perde o seu centro e passa a se caracterizar pela dispersão, por um discurso heterogêneo que incorpora e assume diferentes vozes sociais.

Assim, como podemos averiguar, a metodologia de análise documental é ampla e deve considerar os elementos explicitados, sem negligenciar, sobretudo no material gerado pelas entrevistas, as polifonias e representações presentes nas narrativas discursivas dos seus emissores, os gestores públicos responsáveis atualmente por sua implementação.

### **3.3 Categorias de Análise**

Para levar a cabo nossa proposta de análise, faz-se necessário estabelecer categorias que permitam identificar e avaliar – quantitativamente e qualitativamente – a **hipótese de que o conceito de desenvolvimento adotado nas políticas públicas, representadas pelos planos estaduais de cultura, é predominantemente econômico, carecendo de amplitude que considere aspectos simbólicos e cidadãos na sua consecução.**

Quantitativamente nos interessa levantar quantas vezes a palavra desenvolvimento é citada nos planos estaduais analisados, identificando a relevância da pauta do desenvolvimento associado à cultura e qual a maior representatividade numérica do entendimento dado a ele.

Qualitativamente nos interessa identificar o sentido predominante da palavra desenvolvimento em relação à cultura na lei e nas entrevistas escritas e gravadas e, ainda, se a narrativa global dos gestores sobre o tema está em consonância com o documento que institui o plano. Para tanto, assumimos quatro categorias de análise relativas ao conceito predominante de desenvolvimento segundo antecipado na conclusão do Capítulo 1:

- **Categoria 1 - Desenvolvimento como progresso econômico:** desenvolvimento em seu aspecto prioritariamente econômico, como produção de riquezas a partir da criação, produção e circulação de bens e serviços e geração de mercado. Nos planos, se relaciona com a dimensão econômica da cultura, Economia Criativa, e com a geração de divisas fruto da criação de produtos e serviços culturais e a sua inserção comercial.
- **Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável:** desenvolvimento que busca não comprometer a vida futura, que considera as dimensões humanas e sociais em diálogo com os limites ambientais e com a distribuição de recursos em perspectiva inclusiva, porém ainda mantendo na sua centralidade a geração de riquezas e, portanto, pode ser considerado uma variação da Categoria 1. Nesta pesquisa, integra esta categoria o desenvolvimento urbano sustentável, que pode ser considerado a expansão dos assentamentos urbanos levando em conta a justiça socioambiental e a preservação do patrimônio cultural material e imaterial inseridos nesses territórios.
- **Categoria 3 - Desenvolvimento como “buen vivir”:** desenvolvimento como valorização dos saberes e fazeres comunitários, respeito ao senso do coletivo e integração harmônica entre o social, o espiritual e o natural na realização da

vida humana, deslocando a centralidade econômica do debate. Esta perspectiva está relacionada também à promoção de valores simbólicos e expressão de identidades, e à liberdade de manifestação das mesmas.

- **Categoria 4 - Desenvolvimento como justiça cultural:** desenvolvimento como equidade entre as culturas, destituição da hierarquia e hegemonia cultural, num esforço de reparação de injustiças advindas da dominação, segregação e marginalização de culturas, ancoradas na ideia de supremacia cultural.

Difícilmente se pode isolar esses entendimentos nas quatro categorias criadas, por isso ressaltamos que elas se baseiam no entendimento prioritário, e não exaustivo, do uso do termo ao longo dos planos estaduais. Para a categorização, também consideramos o contexto indicado pelo enunciado na diretriz, estratégia ou ação, já que a ideia sobre o desenvolvimento pode se apresentar em diálogo com os demais aspectos evidenciados no texto.

### **3.4 Resultados: a análise dos Planos Estaduais**

As leis que instituem os seis planos analisados guardam semelhanças em sua estrutura, replicando em alguma medida o proposto pelo PNC, conforme explanado no capítulo sobre as Políticas Públicas de Cultura no Brasil: partem de princípios norteadores e objetivos, passando pela especificação em relação à sua governança, financiamento, monitoramento e avaliação, além de disposições finais sobre a sua implementação.

Em seguida, tratam do conteúdo específico do Plano, estabelecendo, geralmente em seu anexo único, as diretrizes prioritárias, estratégias e ações que contém, não necessariamente nesta ordem, orientações sobre o papel do Estado, a diversidade das expressões culturais, o acesso à cultura, o financiamento, a economia da cultura e desenvolvimento sustentável e a participação social. Em alguns casos, os planos trazem também as metas que devem ser cumpridas; no entanto, em sua maioria, elas são desenvolvidas posteriormente e integram o processo de regulamentação da lei, dispostas em instrumentos como decretos ou portarias. Dos Planos analisados, a metade – Ceará, Minas Gerais e Rondônia – possui metas estabelecidas ao longo do texto da lei.

Para fins desta análise documental, não consideraremos a parte inicial - principiológica e relativa à implementação do plano - por seu caráter genérico e reincidência nos documentos, que não nos oferece parâmetros comparativos relevantes sobre a especificidade do entendimento sobre o desenvolvimento. Tampouco será analisado o conteúdo das metas relacionadas às ações, por se configurarem como expressão do objetivo numérico a ser atingido no âmbito da ação proposta.

As estratégias ao longo da análise são contextualizadas em relação a diretrizes que integram e às ações posicionadas em relação às estratégias às quais obedecem, respeitando a ordem hierárquica: diretriz – estratégia – ações. Cabe destacar o caso do Ceará, que trataremos com mais detalhes adiante, que não somente insere as metas no texto da lei, como subverte a lógica predominante nas estruturas dos planos, apresentando a sequência: diretriz – meta – ações, levadas a cabo para atingir a meta. Isso reflete na composição de nossa análise, levando a pesquisadora a mencionar a meta à qual cada ação analisada está relacionada, para fins de contextualização.

#### 3.4.1 Plano Estadual de Cultura de Rondônia

O Plano de Cultura do Estado de Rondônia, instituído pela Lei Estadual número 3.678/2015, de 27 de novembro de 2015 (RONDÔNIA, 2015), é um dos exemplos mais simbólicos da desigualdade na aplicação nacional da Lei nº 12.343, que prevê a instituição do Plano Nacional de Cultura relacionado a um Sistema Nacional de Cultura. Segundo a plataforma do PNC, dos sete entes da federação que compõem a Região Norte – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins – Rondônia é o único a ter seu plano instituído por meio de lei.

A legislação que instaura o plano possui uma sessão inicial principiológica, seguida de uma dedicada às atribuições do poder executivo e suas responsabilidades que, juntamente com o Conselho Estadual de Política Cultural (CEPC), é o órgão gestor do plano, além de incluir os tópicos habituais que se referem ao financiamento da execução do plano e seu mecanismo de monitoramento, estabelecendo as Conferências Estaduais de Cultura como instâncias máximas nas quais o instrumento poderá ser avaliado e revisto, em consonância com o previsto no PNC.

O documento revela aspectos por vezes vagos em relação ao seu funcionamento, dentre os quais podemos destacar o financiamento, que fica quase que exclusivamente sob a

responsabilidade do Fundo Estadual de Desenvolvimento da Cultura (FEDC), manifestando preocupação especial com a descentralização dos recursos para os municípios por meio dos Fundos Municipais de Cultura (FMC), cabendo ao executivo, juntamente com o CEPC, a responsabilidade diversificação dos recursos.

Em linhas gerais, o plano de Rondônia dá destaque à questão da descentralização e a implantação de um Sistema estadual que englobe fundos e planos municipais e permita a desconcentração de recursos e a descentralização de políticas. Um aspecto que chama a atenção é o uso do termo “Desenvolvimento” na nomenclatura do Fundo Estadual, caracterizado como grande responsável pelo financiamento público da cultura no estado. No entanto, o termo especifica o “Desenvolvimento da Cultura”, o que nos leva a questionar a qual desenvolvimento se refere o uso do termo nesse contexto.

O documento está composto ainda de dois anexos: Anexo I, referente às diretrizes, estratégias e ações, e Anexo II, que traz 53 metas prioritárias a serem alcançadas nos próximos 10 anos. No Anexo I, conteúdo do Plano, em seu Capítulo I – “Do Estado”, sobre a diretriz de fortalecimento da institucionalização das políticas públicas de cultura – fica estabelecida a definição de Cultura que interessa à política pública, além de estabelecer o papel do Estado em sua gestão. A Lei que institui o Plano de Cultura do Estado de Rondônia estabelece:

O Plano reafirma uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. A cultura deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética (RONDÔNIA, 2015).

O Capítulo II trata da Diversidade Cultural, com a diretriz de “Reconhecer e valorizar a diversidade, proteger e promover as artes e expressões culturais”; o III do trata do Acesso à Cultura, com a diretriz de “Universalizar o acesso dos rondonienses à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público, permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural.”

Já o Capítulo IV da mesma lei se apresenta integralmente ancorado no conceito de desenvolvimento sustentável e tem como diretriz “Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais.”

A palavra desenvolvimento é citada 49 vezes no Plano, no entanto, nem todas as citações são o foco de nossa análise, sendo o termo utilizado por diversas vezes, por exemplo, no sentido de “desenvolver ações” ou “desenvolver mecanismos”, constatação que se repetirá

na investigação dos outros cinco documentos. No sentido que interessa a esta pesquisa – associado ao desenvolvimento do estado e presente nas diretrizes, estratégias ou ações, aplicável ou não a qualquer uma das categorias de análise estabelecidas pela pesquisadora – o termo é citado 13 vezes.

No Anexo I da lei, qual seja, o plano com suas diretrizes, estratégias e ações, o termo é utilizado **duas vezes** para referir-se à **Categoria 1** de análise, que se refere ao desenvolvimento como progresso econômico:

- **Categoria 1 - Desenvolvimento como progresso econômico**

Ação prevista no **Capítulo I**, que tem foco no fortalecimento da institucionalização das políticas públicas no estado:

- **Ação 1.9.2**: “Construir instrumentos integrados de preservação, salvaguarda e gestão do patrimônio em todas as suas vertentes e dimensões, incluindo desenvolvimento urbano, turismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico, entre outras.”

Ação prevista no **Capítulo V**, voltado para a participação social na gestão:

- **Ação 5.2.2** : “Promover o monitoramento da eficácia dos modelos de gestão das políticas culturais e setoriais por meio do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, com base em indicadores nacionais, regionais e locais de acesso e consumo, mensurando resultados das políticas públicas de cultura no desenvolvimento econômico, na geração de sustentabilidade, assim como na garantia da preservação e promoção do patrimônio e da diversidade cultural.”

- **Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável**

O termo é utilizado **11 vezes** para referir-se à **Categoria 2**, que compreende o desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável, que podem ser considerados variáveis do desenvolvimento tradicional, porém levando em conta aspectos sociais e ambientais. Consideramos também aqui o termo desenvolvimento urbano, já que, no contexto, aponta para a expansão urbana

com preocupações sociais, ambientais, culturais e de patrimônio cultural e o fortalecimento de cidades mais sustentáveis.

No **Capítulo I**, o termo é mencionado para referir-se às atribuições do Estado no âmbito do Plano:

- Compete ao Estado: “Formular políticas públicas, identificando as áreas estratégicas de desenvolvimento sustentável e de inserção geopolítica no mundo contemporâneo, fazendo confluir vozes e respeitando os diferentes agentes culturais, atores sociais, formações humanas e grupos étnicos”.

Ainda no mesmo capítulo, o termo é utilizado nas ações relacionadas à competência do Estado:

- **Ação 1.9.2:** “Construir instrumentos integrados de preservação, salvaguarda e gestão do patrimônio em todas as suas vertentes e dimensões, incluindo desenvolvimento urbano, turismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico, entre outras.”

- **Ação 1.4.1:** “Estabelecer critérios transparentes para o financiamento público de atividades que fortaleçam a diversidade, o bem-estar social e a integração de esforços pelo desenvolvimento sustentável e socialmente justo.”

No **Capítulo II**, aparece mais uma vez na estratégia relacionada ao desenvolvimento urbano sustentável:

- **Estratégia 2.4:** “Desenvolver e implementar, em conjunto com as instâncias locais, planos de preservação para as cidades e núcleos urbanos históricos ou de referência cultural, abordando a cultura e o patrimônio como eixos de planejamento e desenvolvimento urbano.”

**E na ação relacionada 2.4.2:** “Priorizar ações integradas de reabilitação de áreas urbanas centrais, aliando preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano com inclusão social, fortalecendo instâncias locais de planejamento e gestão.”

É mencionado também na **diretriz do Capítulo IV** – “Do Desenvolvimento Sustentável: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da

economia da cultura, induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais.”

**Na estratégia relacionada 4.1:** “Incentivar modelos de desenvolvimento sustentável que reduzam a desigualdade regional sem prejuízo da diversidade, por meio da exploração comercial de bens, serviços e conteúdos culturais.”

Especificado em três de suas ações vinculadas:

- **Ação 4.1.1:** “Realizar programas de desenvolvimento sustentável que respeitem as características, as necessidades e os interesses das populações locais, garantindo a preservação da diversidade e do patrimônio cultural e natural, a difusão da memória sociocultural e o fortalecimento da economia solidária.
- **Ação 4.1.9:** “Inserir as atividades culturais itinerantes nos programas públicos de desenvolvimento regional sustentável.”
- **Ação 4.1.11:** “Promover ações de incremento e qualificação cultural dos produtos turísticos, valorizando a diversidade, o comércio justo e o desenvolvimento socioeconômico sustentável.”

No Plano de Cultura do estado de Rondônia, o conceito desenvolvimento relacionado ao “buen vivir” (**Categoria 3**) e como justiça cultural (**Categoria 4**) não são empregados. Assim, podemos concluir que o uso do termo está muito mais associado ao seu aspecto de produção e distribuição de bens e serviços, visando o desenvolvimento no seu sentido econômico ou socioeconômico considerando os parâmetros da sustentabilidade.

A gestora máxima da pasta de cultura no estado de Rondônia é, desde 1º de janeiro de 2019, Carmélia Cardoso, Coordenadora de Cultura dentro da Secretaria de Esporte, Cultura, Lazer e Juventude do estado, chefiada por Jobson Bandeira dos Santos, que também assume mandato a partir de 2019. O responsável direto pelo processo de mobilização, elaboração e aprovação do Plano desde 2012 é Francisco Santos Lima, Presidente do Conselho Estadual de Política Cultural e Coordenador do Sistema Estadual de Cultura (SEC), fato que evidencia a valorização da continuidade do processo.

O gestor foi quem apoiou a coordenadora nas respostas escritas, e a entrevista complementar foi realizada com ela por telefone, ambas respostas compartilhadas no dia 1 de novembro de 2019. A natureza das respostas escrita e gravada revelam diferentes níveis

de entendimento. As respostas às perguntas enviadas por e-mail indicam um entendimento mais aprofundado sobre o campo da cultura e suas três dimensões e de como as mesmas impactam no desenvolvimento. Em entrevista concedida à pesquisadora por correio eletrônico em 1 de novembro de 2019, Cardoso afirma:

A cultura é uma área importantíssima no desenvolvimento das sociedades contemporâneas, seja na produção simbólica, na promoção do acesso aos bens, conteúdos e serviços culturais, ou seja, na economia da cultura, como gerador de rendas e empregos. A cultura modifica, altera, dinamiza, anima um lugar, uma cidade... a cultura gera cidadania, humaniza o ser e gera oportunidades. Temos cidades que vivem da cultura, a exemplo de Parintins, no Estado do Amazonas.

Quando é feito o questionamento sobre quais conteúdos e aspectos do plano atendem à relação entre cultura e desenvolvimento, nos é esclarecido, através da mesma entrevista, que esses aspectos estão presentes na “Valorização do Artesanato, culinária (peixes), eventos de médio e grande porte, floresta, rios, museus (arqueologia, paleontologia, da imagem/som, cultura indígena e quilombola, patrimônio natural)”.

No diálogo por telefone com a gestora Carmélia, em entrevista concedida à pesquisadora no mesmo dia 1 de novembro de 2019, ficou novamente evidenciada uma grande preocupação com a descentralização dos recursos do Fundo Estadual de Desenvolvimento da Cultura para os fundos municipais, que, segundo ela, necessitam ser criados e fortalecidos, além dos aspectos econômicos como prioritários e, em segundo plano, questões voltadas ao seu entendimento cidadão e inclusivo.

A cultura do estado de Rondônia é muito rica, mexe com a economia do estado, aumenta a arrecadação, impacta no turismo, no artesanato. Uma riqueza que não é valorizada. A cultura abarca áreas econômica e de prevenção à saúde, segurança e deveria ser uma área prioritária.

Quando perguntada sobre qual o entendimento de desenvolvimento que, em sua opinião, estaria priorizado no plano de Rondônia, a gestora se limita a responder que a prioridade está na distribuição dos recursos para os 52 municípios do estado, com o objetivo de fortalecer sua independência na execução das iniciativas culturais e no fomento ao setor.

O conjunto analisado – legislação, entrevista escrita e gravada – nos permite, primeiramente, constatar que a trajetória de construção do Plano no estado de Rondônia foi bastante participativa, com quatro Conferências Estaduais de Cultura, 30 Conferências Municipais, dois encontros com gestores municipais, além de consultorias e oficinas em escolas. Além disso, podemos afirmar que seu conteúdo manifesta preocupação com a cultura em sua dimensão cidadã e com a dimensão simbólica, muito menos presente

comparativamente; no entanto, prioriza a perspectiva do desenvolvimento econômico sustentável, urbano sustentável e descentralizado, enfatizando a cultura como “recurso” (YÜDICE, 2002) que, associada à outras áreas, é capaz de impactar no desenvolvimento socioeconômico do estado.

#### 3.4.2 Plano Estadual de Cultura do Mato Grosso

No caso do Mato Grosso, o Plano é criado a partir da Lei Estadual nº 10.363/2016 (MATO GROSSO, 2016), que reúne princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e ações que orientam o setor público no desenvolvimento da política estadual de cultura, segundo o texto, voltada para a valorização, preservação e promoção das artes e da cultura no estado. As metas, segundo o próprio texto de lei, ficariam estabelecidas por Decreto do Governador do Estado do Mato Grosso. O Plano também tem duração de 10 anos, com vigência até 2026, e revisões previstas após quatro anos, sendo a primeira no ano de 2020.

A lei que institui o Plano tem, aos moldes do PNC, uma sessão inicial na qual dispõe sobre os princípios, as atribuições do estado, o seu financiamento, monitoramento e avaliação. O Plano, também apresentado como anexo único da lei, tem suas estratégias e ações divididas em cinco eixos: Gestão da Cultura, Diversidade Artística e Cultural, Acesso à Cultura, Desenvolvimento Sustentável – Economia Criativa e Participação e Controle Social – Transparência, Participação e Controle.

O primeiro capítulo está voltado para a Gestão da Cultura e tem como foco “fortalecer a gestão da cultura no Estado de Mato Grosso”; o segundo está dedicado à Diversidade Artística e Cultural e prevê como estratégia “desenvolver políticas, programas e ações de valorização da diversidade artística e cultural do Estado”; o terceiro capítulo versa sobre o Acesso à Cultura, buscando “garantir o acesso dos cidadãos aos bens e serviços culturais, valorizando a diversidade da cultura mato-grossense”, o quarto capítulo é focado no “Desenvolvimento Sustentável - Economia Criativa” e tem como proposta “assegurar as condições necessárias para a implementação e consolidação da economia criativa no estado de Mato Grosso”. O último capítulo é dedicado a aprimorar a Participação e Controle Social - Transparência, Participação e Controle nas políticas públicas de cultura.

De modo geral, as 103 ações descritas evidenciam uma preocupação acentuada com os mecanismos e compromissos relativos à gestão e à institucionalização das políticas públicas de cultura no estado. Alguns dos compromissos de relevância são a ampliação dos

recursos do Fundo Estadual de Política Cultural (FEPC), a instituição da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (mecenato), o estímulo à criação de leis municipais de incentivo, a instituição da modalidade de premiações no Fundo, a qualificação da gestão com a capacitação e a ampliação das habilidades de planejamento, execução e articulação institucional e a garantia do concurso público para provimento de cargos, com perfil profissional para a área cultural, além da criação de carreira específica para Secretaria de Cultura, entre outros.

O termo desenvolvimento é citado 11 vezes ao longo da legislação, sendo que **duas** delas no campo de nossa análise. Em suas diretrizes, estratégias e ações, o Plano traz apenas a perspectiva do desenvolvimento sustentável associado à **Categoria 2** de análise, sendo utilizado as **duas vezes** nesse sentido:

- **Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável**

No **Capítulo I**, o termo aparece apenas uma vez, em ação vinculada à gestão da cultura no âmbito do Estado e à diretriz: “Fortalecer a gestão da cultura no Estado de Mato Grosso por meio de legislações e mecanismos específicos, em articulação com as demais esferas de governo, instituições e empresas do setor privado e organizações da sociedade civil, de forma descentralizada para todos os municípios do Estado”:

- **Ação 1.6.1:** “Realizar programas de dinamização, qualificação e desenvolvimento sustentável das cidades históricas ou distritos históricos.”

No **Capítulo IV**, aparece apenas uma vez como título “Do Desenvolvimento Sustentável - Economia Criativa”, que descreve a diretriz de “Assegurar as condições necessárias para a implementação e consolidação da economia criativa no Estado de Mato Grosso.”

No documento não há citações do termo desenvolvimento relacionado às três outras categorias: progresso econômico, “buen vivir” e justiça cultural.

A gestora Cinthia Mattos, a cargo da Superintendência de Políticas Culturais, elaborou e compartilhou as respostas escritas a pedido do Secretário de Estado de Cultura, Esporte e Lazer do Mato Grosso, Allan Kardec Pinto Acosta Benitez, no dia 21 de outubro de 2019, e concedeu entrevista complementar gravada por telefone no dia 1 de novembro de

2019. Como responsável pela implementação e monitoramento do plano, a gestora manifesta um entendimento do desenvolvimento prioritariamente vinculado à perspectiva econômica sustentável, em alinhamento com a visão de desenvolvimento sustentável manifesta na legislação.

Ao ser indagada sobre como a cultura pode impactar no desenvolvimento, sua resposta se dá em torno à perspectiva econômica, com respeito aos aspectos da diversidade e da sustentabilidade, mas, sobretudo, focada na geração de dividendos. Segundo Mattos afirma, na entrevista concedida por correio eletrônico:

Compreende-se que o Brasil, através de seus estados, possui evidente vocação para tornar a Economia da Cultura um vetor de desenvolvimento, baseado na sua diversidade cultural e na sua alta capacidade criativa. A cultura pode ser usada para incentivar o desenvolvimento econômico justo e sustentável de um país. As atividades culturais são estratégicas e geram trabalho, emprego e renda, além de promover a inclusão social, especialmente entre jovens.

Embora a noção de inclusão produtiva esteja manifestada na ideia exposta, é o valor econômico e de produção de bens e serviços culturais e criativos que se destaca como vinculação predominante à noção de desenvolvimento. Na entrevista complementar feita por telefone no dia 1 de novembro de 2019, na qual, pela metodologia, a pergunta é repetida, o sentido de inclusão social por meio da cultura teve mais expressão: “A cultura hoje no estado tem esses dois papéis que são muito importantes: o social e o econômico no desenvolvimento”, defendeu a gestora, complementando mais adiante: “A questão social está representada pela descentralização dos recursos com editais anuais, fomenta a formação, que vem fomentando a criação de grupos e coletivos que podem ser fonte de renda para os participantes.”

Para ela, os aspectos do plano que melhor atendem a relação entre Cultura e Desenvolvimento são:

O Desenvolvimento Sustentável através da Economia Criativa; qualificação de oferta e demandas por bens, serviços e conteúdos; renda e acesso da cultura; de institucionalização e gestão cultural; de desenvolvimento econômico cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Ainda que no Plano do estado do Mato Grosso não haja uma vinculação expressiva do termo desenvolvimento associado à inclusão social, é possível perceber que a narrativa da gestora responsável por diversas vezes vai nesta direção, buscando dar relevância ao papel da cultura, novamente como “recurso”. O termo desenvolvimento, no documento, é utilizado

exclusivamente para referir-se ao desenvolvimento sustentável, como variação do econômico, incluindo nele aspectos ambientais, sociais e culturais.

### 3.4.3 Plano Estadual de Cultura do Minas Gerais

No Sudeste, Minas Gerais aprova o seu Plano Estadual de Cultura em 2017, por meio da Lei 22.627/2017 (MINAS GERAIS, 2017), que institui, junto de diretrizes, estratégias e ações, metas diluídas em seu conteúdo e prazos de monitoramento da execução das mesmas, além de instituir o Sistema Estadual de Cultura de Minas Gerais. Já inicialmente, no seus primeiro e segundo artigos, a lei estabelece o entendimento dos direitos culturais e o conceito de cultura adotados.

O artigo 1º explicita que o Plano fica instituído “visando à garantia do exercício dos direitos culturais pela população”, fazendo referência ao cumprimento dos art. 216-A da Constituição da República, art. 207 da Constituição do Estado e no § 3º do art. 3º da lei que institui o Plano Nacional de Cultura, 12.343/2010 (BRASIL, 2010a), para, em seguida, definir seu conceito em parágrafo único:

Parágrafo único – Para os efeitos desta lei, consideram-se direitos culturais os direitos assegurados na Constituição da República e em tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, relativos ao exercício da criação e da fruição dos bens culturais, entre os quais se incluem o direito à identidade, ao patrimônio e à diversidade cultural, o direito autoral, o direito ao intercâmbio e à cooperação cultural e o direito à livre participação na vida cultural, que reúne os direitos à livre criação, ao livre acesso aos bens da cultura e a sua fruição, à livre difusão cultural e à participação nas decisões da política cultural. (MINAS GERAIS, 2017)

Em seguida, a lei estabelece qual a compreensão de cultura, inerente ao conteúdo do Plano: “Art. 2º – O Plano Estadual de Cultura, de caráter multissetorial e transversal, concebe a cultura em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica e considera a diversidade cultural e regional do Estado.”

Em seguida, os artigos 3 e 4 do documento tratam de conteúdos que espelham o PNC e se referem aos princípios e objetivos. O quinto artigo está direcionado aos conceitos explicitados na lei, uma espécie de glossário que define, para fins do plano, termos como “acessibilidade cultural”, “atividade artística de natureza itinerante”, “espaços culturais” e “núcleo de referência cultural”. O sétimo artigo estabelece que o Plano “será avaliado no segundo, no sexto e no último ano de sua vigência pela Secretaria de Estado de Cultura –

SEC” , referindo-se ao Anexo II da lei, que prevê seus prazos de execução categorizados em curto (até dois anos), médio (até 6 anos) e longo (até 10 anos) prazo.

No que se refere ao Plano, o Anexo I da lei, em termos estruturais, traz um aspecto inovador, dividindo suas estratégias, ações e metas em dois eixos: o primeiro voltado à “Garantia de Direitos Culturais” e o segundo dedicado aos componentes e funcionamento do “Sistema de Cultura”. No primeiro eixo, as estratégias e ações estão reunidas por tópicos, que podemos entender como equivalentes às diretrizes: “Direito à Identidade, ao Patrimônio e à Diversidade Cultural”, que encontra referência nos artigos 215, 216 e 231 da Constituição da República, e evidencia a preocupação pela inclusão de grupos historicamente excluídos e pelo respeito às expressões culturais tradicionais, tais como quilombolas e indígenas, e também um forte traço de proteção e promoção do patrimônio material e imaterial.

Nesse primeiro eixo também estão presentes uma série de ações voltadas ao “Direito à Livre Participação na Vida Cultural”, que se refere ao artigo 220 da Constituição Federal e versa desde a desburocratização no uso do espaço público para ações artísticas até a sensibilização de novos públicos, e ao “Direito ao Intercâmbio e à Cooperação Cultural”, também referente aos artigos 215 e 216 da Constituição, que, de maneira única entre os planos estudados, trata expressamente de ações voltadas para o intercâmbio cultural, a circulação e a promoção estadual, nacional e internacional da cultura mineira.

O segundo eixo de estratégias e ações trata da instituição do Sistema Estadual de Cultura do estado de Minas Gerais, estabelecendo seus Órgãos Gestores - Conselhos de Política Cultural e Sistema de Informações e Indicadores Culturais –, a Formação na Área da Cultura, os Sistemas Setoriais e os Sistemas de Financiamento, e trata do funcionamento e atribuições dessas estruturas no fortalecimento da gestão das políticas públicas no estado.

É importante destacar que, ao longo de toda a lei, é usado o termo “Territórios de Desenvolvimento”, categoria criada pelo Governo do Estado de Minas Gerais por meio do Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015, que Institui os Fóruns Regionais de Governo<sup>37</sup> e divide o estado em 17 regiões, com o intuito de mapear as áreas de atuação segundo características para além dos parâmetros econômicos, e considerando os aspectos sociais, políticos, culturais e geográficos de cada região<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Minas Gerais (Brasil) Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015, que Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&ano=2015> Acesso em 02/01/2020.

<sup>38</sup> <http://minas.portalbrasilcontemporaneo.com.br/> Acesso em 02/01/2020.

A categoria traz uma tônica diferenciada ao Plano, por estabelecer as ações com perspectiva territorial de execução e também prevendo metas do número de territórios de desenvolvimento que devem ser contemplados nas estratégias e ações, evidenciando uma preocupação com uma política cultural descentralizada, e que considera as especificidades do mapa socioeconômico do estado, hoje com maior número de municípios no país, chegando a 853 no total.

No documento, o termo desenvolvimento é citado 55 vezes, sendo apenas **duas** delas relacionadas ao desenvolvimento estudado nesta pesquisa. Deixando de lado a parte principiológica e de objetivos e atribuições do estado - na qual o uso da palavra replica o disposto no Plano Nacional de Cultura – e nos atendo às diretrizes, estratégias e ações, o conceito aparece mencionado apenas no Eixo II, que trata do Sistema de Cultura do estado, em ações vinculadas às seguintes diretrizes e estratégias:

- **Categoria 1 - Desenvolvimento como progresso econômico**

Especificado na **Diretriz IV** – Formação na Área da Cultura:

- **Ação 78:** “Desenvolver programa integrado de formação e capacitação para artistas, gestores, técnicos e núcleos artísticos, de forma regionalizada, de modo a estimular, em todo o Estado, a profissionalização, o empreendedorismo, o uso das tecnologias de informação e comunicação acessíveis, a mediação de público e o fortalecimento da economia da cultura, tendo como meta a instituição do programa até o fim do segundo ano de vigência deste plano, objetivando: [...] d) promover a identificação e a capacitação de gestores e de trabalhadores da cultura, com vistas à identificação de talentos e de potencialidades culturais locais que possam contribuir para o desenvolvimento econômico, social e cultural dos municípios e respectivas regiões, de forma a minimizar custos e a valorizar a produção cultural local, bem como a criação de uma assessoria de direitos culturais no Estado para orientação na elaboração de projetos e na promoção de cursos e seminários e de comissão que oriente sobre as exigências dos editais e da legislação vigente.”

É importante notar que, embora o termo seja usado acompanhado dos adjetivos “econômico, social e cultural”, a sentença está dirigida exclusivamente ao

seu entendimento econômico, relacionado à circulação de bens e serviços culturais e à captação de recursos financeiros para execução de projetos.

Também está presente na **Diretriz VI** – Sistemas de Financiamento:

- **Ação 107:** “Implantar medidas que promovam a desburocratização dos procedimentos relativos ao fomento e ao incentivo à cultura no Estado, considerando a importância da oralidade e da informalidade na área cultural, com especial atenção para as ações que visem a: a) estabelecer parcerias com as instituições bancárias, sobretudo com os bancos públicos e os de desenvolvimento econômico, com vistas à criação de novas linhas simplificadas de crédito com taxas de juros menores e a possibilidade de isenção de tarifas bancárias para as contas-correntes abertas exclusivamente para recebimento de recursos do Sistema Estadual de Cultura de Minas Gerais, seja qual for o mecanismo de repasse.”

O termo não se encontra associado, no plano, a nenhuma das outras três categorias de análise: Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável, Categoria 3 - Desenvolvimento como “buen vivir” e Categoria 4 - Desenvolvimento como justiça cultural. O Plano de Cultura de Minas Gerais utiliza pouco o termo desenvolvimento dentro das categorias previstas de análise: na maioria das vezes, aparece vinculado à nomenclatura de “territórios de desenvolvimento”, desta maneira, excluído da metodologia proposta. No entanto, sua menção evidencia uma grande preocupação com a aplicabilidade das políticas públicas com perspectiva territorial. Ao mesmo tempo, o Plano, comparado aos demais planos analisados, é o que mais se atém ao entendimento de Cultura como um Direito, propondo, inclusive, um Eixo de conteúdos cujo título é “Garantia dos Direitos Culturais”.

O gestor Felipe Rodrigues Amado Leite, Superintendente de Fomento Cultural, Economia Criativa e Gastronomia da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, há seis anos integrando a equipe de gestão pública da cultura no estado e atualmente responsável pela implementação do Plano, respondeu à entrevista escrita com o envio de respostas no dia 24 de outubro de 2019 e concedeu entrevista telefônica no dia 1 de novembro de 2019. O gestor se mostra muito consciente da importância do Plano e da sua implementação integral nos próximos anos, alegando que ele se encontra 50% implementado até a data da entrevista telefônica. Na entrevista concedida por correio eletrônico, ele afirma:

A importância de um plano está na criação de uma perspectiva de longo prazo que ultrapassa o tempo das gestões governamentais, substituindo políticas de governo por políticas de Estado. No setor da cultura, continuidade e estabilidade são questões primordiais, pois a quebra cíclica nas políticas públicas provoca atrasos significativos no desenvolvimento e consolidação da área. Assim, o plano de cultura é uma plataforma de sustentação da política cultural, orientando amplamente o governo e oferecendo à sociedade um instrumento concreto de formulação de demandas e cobrança dos resultados.

Para ele, a Cultura é um direito humano, que deve ser respeitado em sua integridade e considerada em suas três dimensões, em alinhamento com o conceito adotado nesta pesquisa e pelo PNC e SNC. Na mesma entrevista, Felipe Leite continua:

A cultura é uma temática extremamente potente e transversal. É imprescindível reconhecer a cultura em seus diversos aspectos humanos ou antropológicos/simbólicos (valores, identidades e diversidade cultural), sociais ou sociológicos (instituições, disciplinas e culturas), econômicos (emprego, receita e renda), políticos (direito e cidadania) e de sustentabilidade. Sendo assim, para além da dimensão prática das políticas culturais, relacionada a seus custos e ganhos diretos, sua execução produz diversas externalidades positivas relacionadas à autonomia, descolonização e emancipação de povos e territórios. Por isso os direitos culturais hoje são componentes indispensáveis dos direitos humanos e são vistos como carreadores do desenvolvimento humano como um todo. As políticas culturais estão relacionadas à produção de qualidade de vida, prosperidade e do bem viver, para além de um desenvolvimento relacionado somente à crescimento econômico ou enriquecimento. Desta forma, entendo que é inegável o impacto da cultura, e das políticas culturais, no desenvolvimento dos estados e do país.

Na entrevista por telefone, sua fala apresenta grande sintonia com os conteúdos do Plano e com o discurso manifesto nas respostas escritas enviadas. Nela, o gestor destaca a importância da cultura no desenvolvimento humano e para o fortalecimento das identidades:

A gente entende que a atividade cultural é fundamental para o Desenvolvimento social, econômico e humano da sociedade mineira em todos os seus aspectos. A forma como o plano foi construído foi muito no sentido de discutir o papel das políticas públicas de cultura tem no desenvolvimento econômico social e humano do estado como um todo.

E ainda:

O plano pensa muito no fortalecimento das identidades, seja na questão da garantia de direitos, da preservação das manifestações culturais, por meio de inúmeras iniciativas... Podemos mencionar, por exemplo, a questão da cultura viva que está muito presente no plano, temos uma lei local que reflete a questão da lei cultura viva no estado. Em diversas metas e ações temos incentivo à diversidade cultural no sentido de desenvolver as ações

culturais com garantia de direitos, com formação, com fomento, com incentivo, campanhas de sensibilização, entre outros.

Assim, no caso de Minas Gerais, a perspectiva presente no discurso do gestor responsável por sua implementação expressa o entendimento ampliado do desenvolvimento vinculado à cultura, que se aproxima dos entendimentos concentrados nas categorias de análise 3, do “buen vivir”, e 4, de “justiça cultural”, e alinhados com o Eixo I dos conteúdos – “Garantia dos Direitos Culturais”.

Aspectos como a livre manifestação cultural, a cultura como direito, o respeito à dimensão simbólica e ao patrimônio imaterial associados ao desenvolvimento são evidenciados na entrevista escrita e na narrativa oral do gestor, no entanto, não se encontram plasmados no sentido dado ao termo desenvolvimento no texto da lei, o qual encontra-se dissociado dessa ideia, sendo assumido exclusivamente em sua dimensão econômica.

#### 3.4.4 Plano Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul

No caso do Rio Grande do Sul, o Plano de Cultura foi criado em 2015, o segundo mais antigo dos documentos analisados, com a sanção da Lei Estadual 14.778/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Depois de especificar os princípios, objetivos e atribuições do estado no processo, financiamento, monitoramento e avaliação, participação e disposições finais, seguindo a cartilha do PNC, a lei estabelece, como Anexo, o Plano Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul.

O Plano traz seis diretrizes prioritárias, cinco delas espelhando a proposta de estrutura do PNC: “Estado - Fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltados ao campo cultural e consolidar a execução de políticas públicas para a cultura”; “Diversidade - Reconhecer, valorizar e formular sobre a diversidade e salvaguardar e proteger as culturas e expressões populares”; “Acesso - Universalizar o acesso da população à arte e à cultura e qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público, além de disponibilizar as condições e os meios de produção aos criadores”; “Desenvolvimento Sustentável - Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, consolidar o incentivo à cultura como indutor do desenvolvimento sustentável e promover as condições necessárias para a consolidação da Economia da Cultura”; “Participação Social: Estimular a organização de instâncias consultivas, construir mecanismos de participação da

sociedade civil, ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores”; e, finalmente, um tópico inovador entre os planos analisados - “Territorialidade: Descentralizar os instrumentos e políticas culturais, promover diálogos e troca de experiências com países vizinhos, reivindicar e reapropriar a cultura e a tradição dos povos sul-rio-grandenses”, relacionada à soberania e identidade cultural do estado.

Em relação à última diretriz, que se apresenta como um diferencial em relação às demais diretrizes do PNC, a motivação é estabelecer ações para a valorização da grande diversidade de expressões culturais, experiências e variantes históricas que constroem a cultura sul-rio-grandense e valorizar suas particularidades. Segundo o Plano, essa manifestação cultural ultrapassa fronteiras e encontra semelhanças no Uruguai e na Argentina, buscando a integração com o Cone Sul e prevendo o estímulo à ampliação da circulação da produção artística e cultural, especificamente com o Mercosul.

Ao longo da lei, a palavra desenvolvimento é citada 46 vezes nas diretrizes, estratégias e 286 ações propostas, sendo 17 das citações de interesse para nossa pesquisa qualitativa. Na apresentação da primeira diretriz, relacionada ao fortalecimento do papel do estado na institucionalização das políticas culturais, é explicitada a relação entre a cultura e as perspectivas de desenvolvimento. Conforme a citada Lei (RIO GRANDE DO SUL, 2015):

A integração entre as esferas do governo e a transversalidade intersetorial pluritemática devem ser assumidas e praticadas como elementos fundamentais de todas as políticas públicas de cultura. Portanto, para fortalecer a noção de cultura como cidadania e estratégia de desenvolvimento, é importante garantir meios apropriados de consulta, validação, implementação, gestão e avaliação social de programas, projetos e ações.

Com o planejamento da política cultural buscam-se soluções no campo da fruição e vivência cultural que colaborem com a insurgência e democratização das condições para a expressão da diversidade. A construção das políticas culturais se pauta pelo desenvolvimento sustentável e cria condições para a sustentabilidade das práticas culturais dos grupos, de pequenas empresas, de cooperativas e de associações de produtores e criadores culturais, para possibilitar acesso aos bens, produtos e serviços culturais a todas as pessoas.

- **Categoria 1 - Desenvolvimento como progresso econômico**

Relacionado ao desenvolvimento meramente econômico, o termo é utilizado por **duas vezes**.

Na primeira vez, aparece em ação relacionada à **Diretriz II** - Diversidade – “Reconhecer, valorizar e formular sobre a diversidade, salvaguardar e proteger as culturas e expressões populares”:

- **Ação 2.49:** “Construir instrumentos integrados de preservação, salvaguarda e gestão do patrimônio em todas as suas vertentes e dimensões, incluindo desenvolvimento urbano, turismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico, entre outras.”

Cabe destacar que no contexto desta ação, embora o termo desenvolvimento urbano seja mencionado, não há indicativo de que ele se relacione, ou esteja alinhado, com as perspectivas e preocupações com a sustentabilidade social e ambiental ou que considere o patrimônio cultural material ou imaterial no território. Assim, não é considerado na Categoria 2 de “Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável” e em nenhuma das categorias propostas de análise, já que não estabelece a que parâmetros esse desenvolvimento urbano corresponde.

Na segunda vez, aparece na **Diretriz V** - “Participação Social - Estimular a organização de instâncias consultivas. Construir mecanismos de participação da sociedade civil. Ampliar o diálogo com os agentes culturais e criadores.”

- **Ação 5.12:** “Promover o monitoramento da eficácia dos modelos de gestão das políticas culturais e setoriais por meio do Sistema Estadual de Informações e Indicadores Culturais – SEIIC/RS –, com base em indicadores nacionais, regionais e locais de acesso e consumo, mensurando resultados das políticas públicas de cultura no desenvolvimento econômico, na geração de sustentabilidade, assim como na garantia da preservação e promoção do patrimônio e da diversidade cultural.”

- **Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável**

Na variante do desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável, a palavra aparece o maior número de vezes, num total de **15 menções**, sendo recorrente sobretudo nas ações da **Diretriz IV**, relacionada ao desenvolvimento sustentável, mas também em outras diretrizes.

Está presente na sessão explicativa da **Diretriz I** – Estado – “Fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, intensificar o planejamento de programas e ações voltados ao campo cultural, consolidar a execução de políticas públicas para a cultura”. Conforme a própria Lei estabelece:

Com o planejamento da política cultural buscam-se soluções no campo da fruição e vivência cultural que colaborem com a insurgência e democratização das condições para a expressão da diversidade. A construção das políticas culturais se pauta pelo desenvolvimento sustentável e cria condições para a sustentabilidade das práticas culturais dos grupos, de pequenas empresas, de cooperativas e de associações de produtores e criadores culturais, para possibilitar acesso aos bens, produtos e serviços culturais a todas as pessoas.

O termo está relacionado também às seguintes ações da **Diretriz II** - Diversidade – “Reconhecer, valorizar e formular sobre a diversidade, salvaguardar e proteger as culturas e expressões populares”:

- **Ação 2.48:** “Desenvolver e implementar, em conjunto com as instâncias locais, planos de preservação para as cidades e núcleos urbanos históricos ou de referência cultural, abordando a cultura e o patrimônio como eixos essenciais ao planejamento e ao desenvolvimento social urbano.”

- **Ação 2.53:** “Priorizar ações integradas de reabilitação de áreas urbanas centrais, aliando preservação do patrimônio cultural e desenvolvimento urbano com inclusão social, fortalecendo instâncias locais de planejamento e gestão.”

O termo também aparece em uma ação da **Diretriz III** - Acesso – “Universalizar o acesso da população à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público, disponibilizar as condições e os meios de produção aos criadores”.

- **Ação 3.54:** “Inserir as atividades culturais itinerantes nos programas públicos de desenvolvimento regional sustentável.”

E, finalmente, a palavra aparece vinculada à **Diretriz IV**- “Desenvolvimento Sustentável - ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, consolidar o incentivo à cultura como indutor do desenvolvimento sustentável, promover as condições necessárias para a consolidação da Economia da Cultura”. Em sua sessão explicativa, propõe:

A cultura se constitui em uma rede que se consolida em todas as formas de se trabalhar a arte e as tradições de um povo por meio de uma construção contínua dos elementos culturais da sociedade. Dessa forma, a cultura é viva, mutável para dialogar com a sociedade, pautada pela livre criatividade e inspiração do artista em seu espaço de criação. Também neste sentido se mostra essencial a construção de alternativas de gestão da cultura baseadas no desenvolvimento sustentável, seja na perspectiva econômica, ambiental ou de gestão.

E o termo está também presente nas suas seguintes ações vinculadas:

- **Ação 4.1:** “Incentivar modelos de desenvolvimento sustentável que reduzam a desigualdade regional sem prejuízo da diversidade, por meio da exploração comercial de bens, serviços e conteúdos culturais.”
- **Ação 4.2:** “Realizar programas de desenvolvimento sustentável que respeitem as características, as necessidades e os interesses das populações locais, garantindo a preservação da diversidade e do patrimônio cultural e natural, a difusão da memória sociocultural e o fortalecimento da economia solidária.”
- **Ação 4.4:** “Estabelecer critérios transparentes para o financiamento público de atividades que fortaleçam a diversidade cultural, o bem-estar social e a integração de esforços pelo desenvolvimento sustentável e socialmente referenciado.”
- **Ação 4.10:** “Estimular, com suporte técnico-metodológico, a oferta de oficinas de especialização artística e cultural com foco na cultura livre e no desenvolvimento sustentável.”
- **Ação 4.24:** “Estimular a diversificação dos mecanismos de financiamento para a cultura e a coordenação entre os diversos agentes econômicos (governos, instituições e empresas públicas e privadas, instituições bancárias e de crédito) de forma a elevar o total de recursos destinados aos setores culturais, servindo de impulso inicial para o futuro desenvolvimento sustentável das redes de economia da cultura e atendimento das necessidades e peculiaridades de suas áreas.”
- **Ação 4.45:** “Promover a apropriação social das tecnologias da informação e da comunicação para ampliar o acesso à cultura digital e suas possibilidades de produção, difusão e fruição, com alternativa do desenvolvimento sustentável e livre.”
- **Ação 4.58:** “Promover ações de incremento e qualificação cultural dos produtos turísticos, valorizando a diversidade, o comércio justo e o desenvolvimento socioeconômico sustentável.”

As categorias **Categoria 3** - Desenvolvimento como “buen vivir” e **Categoria 4** - Desenvolvimento como justiça cultural não aparecem mencionadas no texto.

A Secretária de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, Beatriz Araújo, concedeu entrevista escrita em 31 de outubro de 2019 e telefônica em 21 de novembro de 2019. Em ambas as ocasiões, o foco do entendimento, em alinhamento com o disposto no Plano de Cultura do estado, é a cultura como fator de desenvolvimento econômico e do empreendedorismo como ativo para a economia do Rio Grande do Sul. Conforme ela afirma através das respostas por correio eletrônico:

O fortalecimento da cultura favorece a circulação da produção artístico-cultural e pode impulsionar a geração de emprego e renda no setor da economia criativa, que é um mercado em expansão. O fomento à pesquisa, produção e difusão das variadas expressões culturais contribui para além do impacto econômico, no diálogo entre agentes culturais e criadores e com a efetiva participação social.

Para ela, a principal representação do desenvolvimento está expressa no Plano na diretriz do “Desenvolvimento Sustentável” e majoritariamente associado à ideia de progresso e geração de divisas:

[...] o Plano Estadual de Cultura traz, em sua quarta diretriz, o desenvolvimento sustentável como meio de incentivo à redução das desigualdades regionais, sem prejuízo da diversidade e, sim, por meio da exploração comercial de bens, serviços e conteúdos culturais e, ainda, com a circulação da arte e da cultura.

No diálogo gravado, a secretária deixa claro que o principal esforço do estado nesse sentido é a criação e manutenção do RS Criativo, um equipamento cultural e política pública voltados para a inovação e o empreendedorismo associado à cultura e ao setor criativo, com foco em consultorias e processos de capacitação para profissionais. “O Programa RS Criativo quer que o estado seja um polo atrativo para empreendedores para apoiar a movimentação econômica e também fortalecer os ativos da cultura relacionada ao turismo”, defende Beatriz. “O desenvolvimento pode ser mais contínuo e sustentável quando está relacionado à cultura do estado.”, complementa mais adiante na conversação telefônica.

Assim, no plano do RS, o destaque fica para entendimento do desenvolvimento como ativo para uma economia sustentável, primando pela geração de recursos por meio do empreendimento criativo e inclusão produtiva. A menção do termo associado ao desenvolvimento sustentável supera qualquer outra em nossa análise, chegando a 15 citações e evidenciando a sua relevância, o que é reforçado também na narrativa da gestora.

### 3.4.5 Plano Estadual de Cultura da Bahia

Na região Nordeste, os dois estados que integram esta pesquisa são a Bahia e o Ceará, conforme mencionamos, territórios que possuem trajetória no estabelecimento de políticas culturais inovadoras que considerem aspectos relacionados à diversidade cultural e à dimensão simbólica da cultura, em esforços de reposicionamento da noção de desenvolvimento associado ao campo cultural. O estado da Bahia notadamente tem histórico de vanguarda e liderança na elaboração de implementação de políticas culturais desta natureza. Seu Plano de Cultura foi instituído pela Lei Estadual nº 13.193 de 13 de novembro de 2014 (BAHIA, 2014), sendo o mais antigo na aprovação de sua legislação dentre os documentos analisados nesta pesquisa.

O Capítulo I da lei dispõe sobre os objetivos, a coordenação e a implementação do Plano e estabelece como ele deve ser levado a cabo no âmbito da gestão pública. O Capítulo II trata diretamente das atribuições do poder público, o Capítulo III trata do financiamento do plano, o Capítulo IV de seu monitoramento e avaliação. O Capítulo V já representa seu conteúdo, conformado por sete diretrizes, 20 estratégias e 62 ações, e o último Capítulo, número VI, trata das disposições finais.

As diretrizes, estratégias e ações previstas no Capítulo V se replicam integralmente no Anexo único da lei, conformando o Plano Estadual de Cultura do Estado da Bahia, precedido de seus princípios e objetivos. Assim, podemos considerar que, no caso da Bahia, excepcionalmente entre os planos estudados, o texto do plano encontra-se no corpo da lei assim como seu anexo único, como usualmente disposto nos demais planos.

A diretriz VI, diferente dos planos descritos até o momento, está especificamente dedicada às perspectivas educacionais e voltada para a ampliação da qualificação e da formação em cultura na Bahia. Essa preocupação evidencia-se, em sua argumentação, como estratégia de inclusão produtiva da população do estado. Também a diretriz VII traz um olhar inovador, destacando a transversalidade e as estratégias para que a cultura se relacione de maneira mais orgânica e intensiva com outras áreas da gestão pública.

A lei do Plano de Cultura do Estado da Bahia veio acompanhada de um diagnóstico do setor cultural no estado, que teve como objetivo subsidiar seu conteúdo, e considera a cultura em três dimensões: simbólica, cidadã e econômica, além de aspectos da Gestão cultural e da Participação social. Para elaborar o diagnóstico, foram utilizadas diversas fontes

de pesquisa, tais como: resultados das quatro Conferências Estaduais de Cultura; relatórios de gestão da Secretaria e do Governo do Estado; dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Secretaria Estadual de Planejamento, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Secretaria Estadual da Fazenda; informações do Conselho Estadual de Cultura, do Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura (FDMC); dentre outros.

Desde o princípio a Lei (BAHIA, 2014) dispõe sobre o entendimento de cultura adotado:

O texto foi redigido considerando a cultura em três dimensões: (I) Simbólica, (II) Cidadã e (III) Econômica, e nos aspectos da (IV) Gestão cultural e (V) Participação social. Essa organização do diagnóstico seguiu a orientação do Plano Nacional de Cultura que, por sua vez, refletiu a perspectiva ampliada do conceito de cultura com a qual o Ministério da Cultura (MinC) vem trabalhando na última década. Em resumo, a dimensão simbólica considera que todo ser humano é capaz de criar símbolos expressos nas mais diversas práticas culturais; a cidadã compreende que a cultura é um direito básico e que, conforme a Constituição Federal do Brasil, os direitos culturais devem ser garantidos por meio de políticas que promovam o acesso aos meios de produção, difusão e fruição dos bens e serviços culturais; e a econômica considera a cultura como vetor econômico, ressaltando seu potencial de produzir lucro, emprego e renda, considerando o desenvolvimento econômico socialmente justo e sustentável. Já os aspectos da gestão cultural e da participação social se referem aos elementos institucionais que viabilizam a elaboração e execução das políticas culturais e aos mecanismos e ferramentas de participação da sociedade na elaboração das políticas públicas (MinC, 2012).

Cabe destacar que o Plano remete à existência de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER – e de Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETERs – nos quais, segundo o plano, deveria ser criada uma Câmara Setorial de Cultura para que políticas públicas de cultura sejam aplicadas transversalmente nos territórios, como ação da diretriz I do Plano, que visa “fortalecer a institucionalidade da cultura e a participação da comunidade e da sociedade civil”

No que tange ao emprego da palavra desenvolvimento e suas atribuições, ela é mencionada no Anexo I - excluída a repetição do conteúdo, a parte principiológica e o diagnóstico já mencionado - por seis vezes, das quais apenas **duas delas** se relacionam com o escopo desta pesquisa e uma menção se enquadra na **Categoria 2 – Desenvolvimento**

**sustentável ou urbano sustentável**, presente na seguinte diretriz e estratégia (BAHIA, 2014):

**Capítulo/Diretriz V** - da economia da cultura: ampliar a participação da cultura no desenvolvimento da Bahia: Estratégia 5.1 - incentivo à criação de modelos de desenvolvimento sustentável e solidário que reduzam a desigualdade regional e ampliem a diversidade cultural.

Assim, podemos inferir que, ainda que o Plano trate da Cultura em suas diferentes dimensões, inclusive simbólica e cidadã, ele não se refere ao termo desenvolvimento em seu entendimento expandido, sendo utilizado no Plano de Cultura da Bahia associado prioritariamente a um repertório do desenvolvimento econômico com preocupação ambiental e social, representado aqui pela noção de desenvolvimento sustentável.

No entanto, na entrevista escrita respondida no dia 5 de novembro de 2019 e nos áudios gravados no dia 11 de novembro de 2019, a gestora Maria Marighella, assessora especial do gabinete da Secretária de Estado de Cultura da Bahia, Arany Santana, no cargo desde janeiro de 2019, evidencia um entendimento ampliado do conceito de desenvolvimento, especialmente em sua relação com a democracia cultural:

Embora se observe uma insistência em se analisar a relação da Cultura e desenvolvimento a partir da sua importante dimensão econômica, sabemos que o vetor de desenvolvimento se manifesta também pela capacidade de promoção da diversidade, identidades, valores, institucionalidades, transversalidades com outras políticas públicas, entre outros. No Brasil, com suas desigualdades históricas, injustiças, concentrações, é fundamental pensar a Cultura como vetor de produção de democracia.

Segundo a assessora, o plano está em implementação e, embora aprovado em 13 de novembro de 2014, está em fase de revisão e construção de metas, liderado por um grupo de trabalho (GT) composto por membros do governo e da sociedade civil para essa finalidade. A Bahia possui também outros importantes instrumentos de gestão, como a Lei Orgânica da Cultura, 12.365 de 2011, que dispõe sobre todo o funcionamento da cultura no estado e a Lei do Fundo de Cultura do estado, lei N° 9431 de 2013<sup>39</sup>, que, juntamente com o Plano, orchestra a gestão pública da cultura no estado. “O Plano foi aprovado em 2014, num contexto político nacional, global, num compêndio e formulações que estava em vigor naquele momento e se aplica num outro contexto totalmente diferente do contexto em que ele é elaborado e publicado”, destaca Maria Marighella na entrevista.

---

<sup>39</sup> A legislação que dispõe sobre a cultura na Bahia pode ser encontrada no site <http://www.cultura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=78>, acesso em 01/02/2020.

A gestora deixa claro que, para ela, a cultura e desenvolvimento se vinculam ao sentido de justiça cultural, anteriormente debatido e associado à **Categoria 4** de análise proposta na pesquisa. Em suas palavras:

Pensando em desenvolvimento, não seria papel da cultura colaborar num modelo de desenvolvimento que pudesse corrigir desigualdades históricas de um povo sobre o outro, de uma cultura sobre outra? Pensando assim, o Plano estabelece, logo no seu primeiro ponto, a valorização e promoção da diversidade artística, cultural, o acesso, o desenvolvimento de experimentação, diálogos interculturais, registro de memória, a própria valorização do patrimônio material e imaterial, tradicional e histórico, a promoção de uma integração da política cultural com outras políticas de estado... então todos esses pontos estariam articulados e mobilizados para um desenvolvimento de uma sociedade que pudesse corrigir o modelo vigente, mais desigual e injusto. Então eu penso que o plano, toda essa tentativa de promover justiça e equidade, articulados com uma democracia radical, seria o ponto chave para pensarmos a questão do desenvolvimento dentro da cultura. A cultura como eixo de desenvolvimento nesses termos.

E complementa:

Tem diversos elementos no plano que falam sobre desenvolvimento, o desenvolvimento da cultura nos territórios, mas acho que a gente precisa pensar nos aspectos, em que pontos, estão colocados para que a cultura esteja na centralidade de um projeto de desenvolvimento, seja territorial, ou um projeto político de sociedade, nesse sentido do Estado... De que maneira a cultura pode ajustar contas com a sociedade? Corrigir desigualdades, injustiças históricas, e pode enfrentar o desafio de equidade social no país... nesse sentido o Plano trata explicitamente em democratização, em transversalidade, em acesso, em cultura como um direito fundamental, respeito aos direitos humanos, à liberdade de criação, no sentido da cooperação. Esses são os pilares fundamentais, que, aí sim, estarão apoiados pelo fomento e financiamento para o desenvolvimento desses interesses públicos, essa política de Estado.

Quando perguntada sobre como a Cultura pode impactar no Desenvolvimento do estado da Bahia, a assessora expõe claramente a ideia da cultura como uma ferramenta de soberania identitária:

É fundamental a afirmação da cultura como eixo do pensamento que pode fazer brotar na sociedade um novo processo de constituição de uma nova política, um novo modelo de desenvolvimento. Porque é um campo que pode fazer emergir subjetividades, novas subjetividades que sistematicamente são esmagadas, pela crise, por sistemáticas opressões. O campo da cultura pode des-hierarquizar, a despeito da opressão. Justamente no campo da cultura que é preciso reivindicar narrativas e um campo simbólico capaz de se afirmar, seja na crise atual, seja nas crises históricas. Pode reivindicar territórios espoliados geograficamente, como territórios simbólicos, então se isso é verdade para qualquer lugar, isso também é

verdade para a Bahia. E mais especificamente na Bahia, quando a gente fala de uma cultura negra, indígena, colocar essas disputas na centralidade de um debate político, não uma política pública para a cultura, mas com a cultura. Como a cultura pode reivindicar espaços, novos imaginários para um novo comum. Como a cultura pode contribuir com um processo de políticas públicas inédito de construção de um espaço coletivo, de um espaço comum, articulando o sujeito com sua identidade, com seu *ethos* coletivo, com a sua comunidade.

A visão da gestora responsável é ampla e ao mesmo tempo alinhada com as perspectivas expostas neste trabalho por autores como Catherine Walsh, Arturo Escobar, Amartya Sen, Alejandro Grimson e Alfons Martinell: a cultura como um caminho para justiça cultural, para democracia, e como ferramenta poderosa para repensar sua conjunção com o desenvolvimento, revendo as hierarquias históricas de dominação cultural e estabelecendo direitos de expressão simbólica e de transformação cidadã.

Maria Marighella, em sua entrevista escrita e gravada, se aproxima da revisão crítica da predominância do pensamento economicista em torno da relação entre cultura e desenvolvimento, ainda que, na legislação, o plano não trabalhe com a ampliação do conceito de desenvolvimento para além do econômico. Isso não quer dizer que os aspectos simbólicos e cidadãos relacionados às políticas culturais não estejam presentes no documento. Eles permeiam todo o texto e deixam clara a consciência sobre a necessidade do posicionamento das políticas públicas de cultura do estado para o fortalecimento da democracia e da justiça cultural, ainda que isso não se translate ao conceito de desenvolvimento empregado, ficando limitado à relação feita nas reflexões da gestora.

Chama atenção que a lei do estado, reconhecido pela ousadia e pela vanguarda nas políticas públicas de cultura, utilize o termo desenvolvimento uma única vez e ancorado meramente em seu viés econômico e não em seu sentido mais amplo. A partir desta constatação podemos inferir que, na letra da lei, as políticas públicas de cultura encontram-se, até certo ponto, dissociadas da perspectiva de desenvolvimento do estado da Bahia.

Por outro lado, podemos concluir que a narrativa da gestora responsável não só reconhece a importância da cultura para o desenvolvimento, como vai muito além: propõe que o desenvolvimento passa pela equidade, justiça e democracia, evidenciando a consciência mais profunda sobre o processo real de evolução de uma sociedade ou comunidade. Disso, deduzimos que, dentro de sua discricionariedade, será possível uma implementação das estratégias e ações aproximadas desse entendimento de desenvolvimento. A ausência do conceito ampliado na lei provavelmente criará mais suscetibilidades em sua

aplicação, deixando a cargo de seus gestores atuais e futuros a responsabilidade de uma interpretação de desenvolvimento distante da perspectiva meramente econômica.

#### 3.4.6 Plano Estadual de Cultura do Ceará

No caso do estado do Ceará, o plano foi criado por meio da Lei nº 16.026/2016, de 1º de junho de 2016 (CEARÁ, 2016) e apresenta uma estrutura diferenciada dos estados analisados até o momento: junto aos capítulos das diretrizes, traz as metas relacionadas a cada uma delas e, logo, as ações necessárias para alcançá-las. Por isso, excepcionalmente, sua análise nos convoca a citar as metas às quais se relacionam as ações, para contextualizá-las.

Depois de apresentar as disposições preliminares, princípios, objetivos, atribuições do poder público e financiamento, o Plano do Ceará apresenta um capítulo que destoa da estrutura clássica do PNC, dedicado aos Planos Setoriais – relacionado às diretrizes sobre as linguagens artísticas e outros segmentos – para então voltar a seguir a cartilha com os conteúdos sobre o funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação.

A partir do Capítulo VII inicia o conteúdo do Plano que interessa à pesquisa, com suas diretrizes e ações para alcance das metas. O Plano Estadual do Ceará está estruturado em 4 diretrizes, 24 (vinte e quatro) metas e 101 (cento e uma) ações relacionadas à elas.

Suas diretrizes estão distribuídas no Art.13 (CEARÁ, 2016):

- I – fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas culturais, visando à execução de políticas públicas para a cultura, e na organização de instâncias consultivas e deliberativas, construindo mecanismos de participação da sociedade civil e diálogo com os agentes culturais e criadores, para o planejamento de programas e ações voltadas ao campo cultural;
- II – reconhecer e valorizar a diversidade étnica, artística e cultural do Estado, protegendo e promovendo as artes e expressões culturais, com base no pluralismo, nas vocações e no potencial de cada região;
- III – universalizar o acesso dos cearenses à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural;
- IV – ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais.

No Capítulo IV, dedicado ao desenvolvimento sustentável e à economia da cultura, cabe destacar as seguintes metas: estabelecer em cinco anos um indicador específico que

permita avaliar a participação do setor cultural no PIB do Estado do Ceará; incentivar a ampliação do emprego formal de profissionais; elaborar e implementar, em dois anos, o plano setorial da economia da cultura e criar, manter e revitalizar projetos e/ou programas contínuos voltados para a área cultural, desenvolvidos através de parcerias entre as secretarias do estado.

O termo desenvolvimento aparece 34 vezes no documento, sendo **três** delas referentes ao campo da pesquisa, com sua interpretação concentrada na **Categoria de análise 2**, com uma citação voltada para a ideia de desenvolvimento sustentável.

### **Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável**

**Diretriz IV** – “Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico, promover as condições necessárias para a consolidação da economia da cultura e induzir estratégias de sustentabilidade nos processos culturais.”

Também presente no **Capítulo X** – “Do Desenvolvimento Sustentável e Economia da Cultura”, explicitada em sua estratégia contida no **Art.17**: “O Plano Estadual de Cultura deve voltar-se para o desenvolvimento socioeconômico do Estado na área cultural, a consolidação da economia da cultura e a construção de estratégias de sustentabilidade nos processos culturais, através das seguintes metas e ações (...)”

Podemos concluir que, no Plano de Cultura do estado do Ceará, a perspectiva predominante é a da categoria de análise vinculada ao entendimento de desenvolvimento sustentável, ou seja, progresso econômico considerando aspectos sociais e ambientais no sentido de não comprometer a vida humana.

No entanto, é preciso destacar no plano a presença massiva da ideia de cultura em sua dimensão cidadã como ferramenta de inclusão produtiva de grupos historicamente excluídos e em seu valor simbólico de expressão identitária. As palavras destacadas do Governador do Estado do Ceará, Camilo Santana, na apresentação da Cartilha explicativa do Plano Estadual de Cultura do estado, estão alinhadas com essa perspectiva: “(...) o Plano é um desejo potente

e uma vontade social que acredita na centralidade da cultura como um direito de cidadania, mas também como vetor de desenvolvimento.”

Assim como nas entrevistas da Bahia, o entendimento do conceito de desenvolvimento, para além da vinculação econômica, fica a cargo do gestor da pasta, responsável pela implementação do Plano, o Secretário de Estado da Cultura, Fabiano dos Santos Piuba. Na entrevista, concedida exclusivamente por gravações em áudio e realizada no dia 28 de outubro de 2019, o gestor deixa clara a profundidade de entendimento presente na gestão sob sua liderança. Para ele, a importância do Plano Estadual de Cultura é vital para o estado do Ceará:

A cultura de planejamento a longo prazo no Brasil é ainda um tanto frágil e quando a gente busca isso para as políticas culturais essa fragilidade é ainda mais acentuada. Então um plano de cultura estabelecido por lei é muito importante pra gente planejar e executar as políticas numa perspectiva para além de um governo, buscando uma política de estado, estabelecendo metas e ações que extrapolam o tempo de governo e buscam um horizonte mais alargado. Procuro não me distanciar das metas porque é uma carta de navegação importante pra gente executar as políticas públicas, sobretudo considerando que foi fruto de um debate social e coletivo muito importante.

Sobre a relação da cultura com o desenvolvimento, o gestor acredita em uma perspectiva que alinha desenvolvimento social e humano, conforme explica:

E qual o conceito de desenvolvimento? Acho que é um consenso entre nós que, para além do desenvolvimento econômico é um desenvolvimento social, para além dele é um desenvolvimento humano e para além, um desenvolvimento sustentável. Acredito que a cultura é um elemento importante para isso. Na sua dimensão simbólica, ela nos remete para a cultura como ser e estar no mundo, atribuir e dar significados à vida em sociedade, se relacionar como o outro, percepção de cultura como civilização. Como acesso ao patrimônio cultural a identidade cultural, ideia de autoestima, pertencimento. Na dimensão social, cidadã, ela se relaciona com o desenvolvimento social por exemplo no combate à pobreza. Mario Lucio Sousa diz que a cultura combate todos os tipos de pobreza. A formação artística cultural, o desenvolvimento de capacidades são meios muito eficazes para o desenvolvimento humano, na ampliação dos repertórios, domínio de capacidades, competências e técnicas.

O gestor, em alinhamento com a narrativa predominante na legislação do Plano, destaca a dimensão cidadã da cultura, capaz de induzir a transformação social por meio do acesso e do fortalecimento dos aspectos de reflexão política e histórica da sociedade. Mais uma vez, o que se evidencia também no caso do Ceará é a perspectiva muito presente da dimensão simbólica da cultura e dos elementos narrativos e discursivos que nos permitem

identificar a preocupação com as **Categorias 3 e 4** de análise: “buen vivir” e justiça cultural, respectivamente.

No entanto, também no caso do estado do Ceará - reconhecido nacionalmente por liderar políticas, programas e projetos progressistas no campo da cultura no Brasil - o entendimento de desenvolvimento para além das fronteiras econômicas não se revela no sentido atribuído ao termo na letra da lei que institui seu plano. A perspectiva ampliada, assim como na Bahia, fica a cargo da noção discricionária e subjetivada apresentada pelo gestor máximo responsável por sua implementação.

### 3.5 Menções ao desenvolvimento a partir das categorias de análise

**Tabela 6: de menções do desenvolvimento a partir das categorias de análise**

	PEC Rondônia	PEC Mato Grosso	PEC Minas Gerais	PEC Rio Grande do Sul	PEC Bahia	PEC Ceará	Total por categoria de análise
<b>Categoria 1 - Desenvolvimento como progresso econômico</b>	2	0	2	2	0	0	6
<b>Categoria 2 - Desenvolvimento sustentável</b>	11	2	0	15	1	3	32
<b>Categoria 3 - Desenvolvimento como “buen vivir”</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Categoria 4 - Desenvolvimento como justiça cultural</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total de menções por estado</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	

Em total, a categoria de análise 1, que identifica o emprego do termo desenvolvimento associado prioritariamente ao progresso econômico, aparece **seis vezes** nos planos estaduais de cultura analisados. A categoria de análise 2, que reconhece o uso da palavra desenvolvimento relacionado ao desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável, ou seja, com a premissa de progresso econômico acompanhado de preceitos como proteção ambiental, inclusão social e respeito à diversidade cultural e patrimônio, é amplamente a mais citada, com **32 menções** ao longo dos documentos e com destaque para a lei do Rio Grande do Sul, responsável por quase metade das aparições.

Já as categorias de análise 3 - de entendimento do desenvolvimento como “buen vivir”, em sua perspectiva pós-desenvolvimentista que busca eliminar a centralidade do progresso econômico na noção de realização humana - e a categoria de análise 4 - de desenvolvimento como justiça cultural e democracia cultural, não aparecem nas legislações dos planos.

As categorias de análise 3 e 4 foram manifestadas apenas nos entendimentos de desenvolvimento expressos por gestores nas entrevistas escritas e gravadas, com destaque para a compreensão exposta pelos gestores de Minas Gerais, Bahia e do Ceará entrevistados que, no entanto, não têm seu sentido expresso na letra da lei.

## Considerações Finais

Este trabalho investigou qual é o conceito de desenvolvimento adotado nas políticas públicas de cultura no Brasil, centrando sua análise no conteúdo dos Planos Estaduais de Cultura, instrumentos da ação pública de cultura de seis entes federados, e nas entrevistas com os gestores responsáveis por sua implementação, partindo da hipótese da predominância do entendimento de seu viés meramente econômico.

Para embasar a investigação, percorremos algumas das principais teorias sobre o conceito de cultura, a pós-modernidade e desenvolvimento, além de abordarmos aspectos da relação histórica entre cultura e desenvolvimento e os marcos, declarações e convenções internacionais que induziram a implementação dessa agenda em âmbito político internacional, nacional e local, ainda que com deficiências e incompletudes, sobretudo nesses dois últimos. Buscamos a pluralidade de abordagens, nem sempre convergentes, sobre a conjunção entre a cultura e o desenvolvimento e suas possibilidades no campo das políticas públicas.

Essa primeira parte foi fundamental para situar as raízes do entendimento sobre o que é cultura, jogando luz sobre diferentes autores que debatem o tema, para finalmente afunilar e adotar para a pesquisa a compreensão de suas três dimensões – simbólica, cidadã e econômica – em coincidência com o conceito adotado nos Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura. Destacamos também as compreensões sobre identidades na pós-modernidade, ou identificações (EAGLETON, 1996), e as principais características da expressão do pós-modernismo na nossa sociedade, que vem determinando novas formas de ser e se comportar e impactando a noção de cultura, o desenvolvimento, a democracia e as políticas públicas abordadas neste trabalho.

O desenvolvimento relacionado aos aspectos culturais tem gerado tensões nas políticas públicas, nos convocando a rever a definição hegemônica do desenvolvimento, recorrendo às críticas a esse modelo - inclusive ao desenvolvimento sustentável - mas também buscando apresentar as teorias dissidentes e propositivas de outros modelos possíveis associados ao pós-desenvolvimento. A centralidade do aspecto econômico vem sendo questionada (ESCOBAR, 2010) e novos parâmetros paulatinamente ganham mais relevância, como as diferentes dimensões da liberdade (SEN, 1999), a integração do saber e fazer comunitário e a sinergia orgânica com as dimensões naturais e espirituais, presentes no

“Buen Vivir” (WALSH, 2010), além de seu impacto das relações comunitárias e sociais e seus aspectos intangíveis (MARTINELL, 2010).

A partir desse debate crítico, propusemos agrupar as principais bases adotadas nesses conceitos e, posteriormente, identificar como eles se apresentam nos Planos Estaduais de Cultura. Seus eixos prioritários de entendimento são: desenvolvimento exclusivamente como progresso econômico; desenvolvimento sustentável; a visão holística de conjunção entre o natural, o espiritual e o social proposta pelo desenvolvimento como “buen vivir”; e, finalmente, o desenvolvimento como equidade, justiça e eliminação da dominação cultural.

No campo da análise das políticas públicas, adotamos o conceito de ação pública, suas definições, sua sociologia (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012), seus atores e possíveis redes (LATOURET, 2008), pontuando a trajetória das políticas públicas de cultura no Brasil e revisitando criticamente alguns de seus principais marcos legais, avanços e desafios, desde a década de 30 até os dias atuais. Aqui, assumimos as políticas públicas culturais como ferramenta para garantir os direitos culturais previstos na Constituição Federal e como fator fundamental para o fortalecimento da democracia, contribuindo com a pluralidade de manifestações e efetiva representação da diversidade cultural brasileira e, logo, promovendo a justiça cultural.

A noção de justiça cultural (GRIMSON, 2014) é uma das mais interessantes encontradas durante a pesquisa, que, no nosso entender, propõe um debate contemporâneo relevante sobre como a cultura pode contribuir para reverter lógicas históricas de opressão e injustiça, atuando para um desenvolvimento mais igualitário, equânime e inclusivo. O conceito tem ampla ressonância no questionamento das estruturas de dominação cultural impostas desde a colonização (QUIJANO, 2013), hoje em disputa aberta dentro e fora das políticas públicas e do ambiente institucional, convergente também com a visão da cultura como fator de inclusão social, como bem colocado por Héla Yousef (apud WALSH, 2010, p. 34):

Somente quando aceitamos a existência de diferentes “tradições” culturais nas sociedades, podemos começar a entender o que as pessoas acreditam e o que importa no sentido real, e então adaptar efetivamente os padrões universais aos contextos locais. É necessária uma abordagem menos focada na superioridade de qualquer modelo em particular e mais consciente da especificidade de contexto de reformas desejáveis.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Tradução livre da pesquisadora. "Only when we accept the existence of different cultural 'traditions' across societies can we begin to understand that what people believe and do matter in the real sense, and then

No que se refere ao Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura, eles são abordados em seus aspectos históricos, estruturais e conceituais, assim como em sua relação com os entes federados na busca pela desconcentração de recursos e descentralização das políticas. Para avaliar os Planos Estaduais de Cultura, assumimos como metodologia a pesquisa documental, que leva em conta o contexto, autores/autoras, autenticidade ou confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave e lógica interna para a análise (CELLARD, 2008). Também levamos em conta, de maneira complementar, os elementos discursivos.

Os Planos Estaduais de Cultura de seis estados – Rondônia, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará – instituídos por leis, foram analisados em sua estrutura, visibilizando seus conteúdos mais relevantes, e, somente então, verificadas suas abordagens relacionadas ao desenvolvimento. As entrevistas com os gestores responsáveis por sua implementação, feitas por correio eletrônico e em gravações de áudio telefônico, foram essenciais para evidenciar as entrelinhas do entendimento de cada um sobre a importância dos planos e a conjunção entre cultura e desenvolvimento, oferecendo uma nova possível camada de análise.

Para objetivar a investigação, criamos quatro categorias para a análise documental – (1) Desenvolvimento como progresso econômico, (2) Desenvolvimento sustentável ou sustentável urbano, (3) Desenvolvimento como “Buen Vivir” e (4) Desenvolvimento como justiça cultural. O intuito das categorias foi evidenciar as diferentes formas em que o conceito de desenvolvimento é apresentado, partindo de seu entendimento prioritário, porém não exaustivo, já que o seu sentido pode ter diferentes camadas de interpretação. Para a classificação, também consideramos o contexto em que é aplicado e verificamos qual o entendimento alinhado com a narrativa dos gestores entrevistados.

Diante da coleta e análise de todo o material e investigação teórica, a pesquisa nos permitiu concluir, em relação aos Planos Estaduais de Cultura, que, apesar das mudanças de governo, esses documentos seguem sendo a referência para a gestão das políticas públicas nos estados, seu instrumento de gestão primordial, e representam um compromisso do executivo com a sociedade civil, dada a ampla participação popular em sua elaboração e aprovação, com a contribuição do setor cultural e da população em Conferências estaduais e municipais de cultura em todos os casos.

---

effectively adapt universal standards to local contexts. An approach that is less focused on the superiority of any particular model and more cognizant of the context-specificity of desirable reforms is needed."

Os gestores entrevistados reconhecem a importância dos Planos Estaduais como instrumentos estratégicos de planejamento, monitoramento e transparência na gestão pública de cultura em seus estados. O processo de implementação dos planos é relativamente novo, considerando os tempos da gestão pública, uma vez que as legislações foram aprovadas entre 2014 e 2017, sendo que a maioria delas, segundo os gestores, se encontra num processo com menos de 50% de implementação e com previsão de continuidade para os próximos anos.

Também constatamos que, ainda que as legislações analisadas se referenciem no Plano Nacional, adotando, majoritariamente, seus princípios, objetivos, perspectivas de financiamento, monitoramento e avaliação e premissas de participação e controle social; e sua estrutura de conteúdos - conformados pelas diretrizes, estratégias e ações – os planos estaduais têm enfoques bastante distintos entre si, evidenciando uma customização no processo, com conteúdos e estruturação singulares em alguns casos, seguramente fruto de sua polifonia de construção, mas também da preocupação com o respeito à diversidade cultural e especificidades históricas, políticas e econômicas de cada território.

Suas diretrizes – em sua maioria coincidentes – apontam para a preocupação com eixos muito relevantes para as políticas públicas de cultura como um todo: o fortalecimento da gestão pública, o respeito à diversidade de expressões, a ampliação do acesso, a economia gerada pela cultura e a participação social na gestão. A maior parte dos planos faz referência a esses aspectos, com algumas variações, com destaque para a territorialidade no caso do Rio Grande do Sul, para o eixo dos direitos culturais e diretriz de formação e capacitação, encontrados na estrutura do plano de Minas Gerais, para as políticas setoriais no caso do Ceará e transversalidade no caso da Bahia.

É importante destacar a função e as diferentes concepções em relação à adoção de metas relacionadas com as ações propostas. Os planos de Minas Gerais, Rondônia e Ceará adotam, corajosamente, as metas no texto da lei. Dizemos corajosamente porque as metas são os compromissos públicos numéricos e mais visíveis de que os planos estejam sendo cumpridos com sucesso e, quando expostos em compromisso de lei do executivo, geram vinculação legal. Somado a isso, sabemos que as leis, ao mesmo tempo em que conferem mais segurança administrativa e jurídica ao processo, também geram outras dificuldades, dependendo sua alteração de aprovação das Câmaras legislativas estaduais, que podem tomar muito tempo e recurso. Por isso, geralmente, os compromissos das metas costumam ser estabelecidos em instrumentos infra legais, como decretos (ainda que tenham presunção de legalidade), portarias e resoluções publicadas pelo executivo.

Ainda em relação aos Planos, foi possível constatar que a maioria dos gestores envolvidos com a sua implementação de fato acompanharam também seu processo de elaboração coletiva, o que, ao nosso ver, é um facilitador da compreensão sobre a sua importância e capilaridade social. No entanto, se evidenciou desigualdades em seus níveis hierárquicos e de atribuição, além de discrepância entre a profundidade de visão dos mesmos sobre o plano e relação entre a cultura e desenvolvimento, nem sempre alinhadas com os conteúdos dispostos em lei.

No que se refere ao Conceito de Desenvolvimento manifesto nas legislações que instituem os planos, a perspectiva econômica é predominante, somando 38 menções ao longo dos seis documentos analisados. Seu emprego tem duas variações nas categorias adotadas: uma exclusivamente associada ao progresso econômico e outra variável vinculada ao desenvolvimento sustentável ou urbano sustentável, que aponta para a expansão dos assentamentos urbanos considerando questões ambientais e sociais. O desenvolvimento sustentável, como vimos amplamente em sua teoria e crítica, ainda que leve em conta as dimensões sociais, humanas e ambientais, segue pautado prioritariamente pela geração de riquezas e lucro e mantém a preocupação econômica em sua centralidade, acompanhada de processos de desigualdade e dominação característicos do sistema hegemônico capitalista.

Neste sentido, as narrativas dos gestores responsáveis por sua implementação nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Rio Grande do Sul se aproxima em muito da noção apresentada por Yúdice (2002) de cultura como “recurso”, tratada, no âmbito das políticas públicas, como aporte transversal à economia, com a geração de dividendos e empregos formais e informais, recuperação de equipamentos e áreas urbanas, auxiliar na melhoria da saúde, segurança pública e educação e como importante ativo para o turismo de eventos e patrimônio material e imaterial nos territórios pesquisados. Destoam dessa narrativa global os gestores do Ceará, Minas Gerais e Bahia, apresentando perspectivas mais amplas sobre o entendimento do desenvolvimento e sua relação com a cultura.

Constatamos, não sem alguma surpresa, a completa ausência de sua menção associada às categorias de análise 3 e 4, que consideram a perspectiva do “buen vivir” e da justiça cultural como eixo prioritário do entendimento sobre desenvolvimento, e que, à sua maneira, destacam a conjunção com a natureza e o espiritual e a equidade entre culturas como parâmetros prioritários do desenvolvimento. Ao longo da pesquisa, ela encontrou-se bem representada na narrativa apresentada pelos gestores responsáveis pela implementação nos estados do Ceará, Minas Gerais e da Bahia, que apresentam uma noção de desenvolvimento alinhada com a perspectiva da justiça cultural, equidade e democracia. O que também nos

permite concluir, diante da ausência dessa noção nos planos, a maior dependência da discricionariedade no entendimento dos gestores na sua implementação próxima a esta compreensão ampliada, gerando mais susceptibilidades.

No geral, a noção do desenvolvimento como realização holística da vida humana e como nivelamento das desigualdades e injustiças culturais – frutos das dominações históricas a que estamos expostos, sobretudo na América Latina e África – tem sua compreensão alijada das legislações, estando manifesta apenas nas falas dos gestores, sobretudo nos diálogos gravados.

Nos planos estaduais analisados, o sentido do desenvolvimento encontra-se vinculado prioritariamente à dimensão econômica da cultura. Com isso, é preciso deixar muito claro, não afirmamos que a dimensão simbólica e cidadã da cultura não esteja presente nos documentos. Ao contrário, essas dimensões ocupam espaço expressivo tanto nos princípios e objetivos dos planos como em suas diretrizes, estratégias e ações, permeando a narrativa dos gestores e, assumindo, inclusive, papel predominante em relação à dimensão econômica em alguns documentos. No entanto, nossa hipótese não trata do entendimento de cultura e sim do sentido dado à palavra desenvolvimento, que, confirmada, é associada exclusivamente à sua compreensão econômica nos planos.

A inquietação da pesquisadora, motivação inicial, por entender como as políticas públicas de cultura se apropriam do conceito de desenvolvimento, encontra-se, de momento, saciada. Não foram poucos os desafios encontrados, desde a amplitude dos conceitos abordados até sua heterogeneidade e muitas vezes falta de concretude. Afortunadamente, legislações, convenções e autores apoiaram no entendimento necessário sobre as perspectivas que diferem a compreensão da noção do desenvolvimento no mundo.

É fato que os planos representam somente seis estados e uma pesquisa mais ampliada, que considere todos os entes federados com planos estaduais de cultura instituídos por lei, seria de grande valia para aprofundar essa noção de representação. Tal aprofundamento também poderia incluir, além dos planos estaduais, os planos plurianuais de governo e os planos operativos das pastas de cultura, com o fim de averiguar a efetiva destinação dos recursos ao cumprimento de tais estratégias, ações e metas.

Considerando que os Planos Estaduais de Cultura são os principais instrumentos legais que norteiam as políticas públicas desses territórios e que foram construídos com ampla participação social, a constatação da priorização desse entendimento nos leva a questionar em que medida o campo da cultura vem refletindo na disputa pelo reposicionamento do conceito de desenvolvimento para além do econômico no país. O campo

da cultura, notadamente progressista em relação às políticas públicas e sua inovação e com papel histórico determinante nos avanços democráticos do país, ao nosso ver, seria por excelência a liderança para esta revisão crítica, partindo de seus valores primeiros, como diversidade, pluralidade, liberdade, respeito e valor simbólico.

Se o entendimento de cultura está ancorado na liberdade das manifestações culturais e na expressão da pluralidade dos modos de ser e estar no mundo, e se esses aspectos configuram, precisamente, as bases para a construção de uma nova visão sobre o desenvolvimento, relacionada ao “buen vivir” e à justiça cultural, não seria o campo da cultura uma alavanca para o fortalecimento desta perspectiva?

A descolonização do pensamento, da linguagem e das estruturas de trabalho que passam pelo campo da cultura são complexas, mas também constituem um bom rumo em direção à justiça cultural. Essas normativas culturais estabelecidas de dominação, amarras invisíveis, não podem ser desfeitas sozinhas: elas precisam de políticas públicas transversais comprometidas com a busca dessa justiça, que operem com a compreensão das heterogeneidades que compõe nossas sociedades, sobretudo as latino-americanas.

[...] a cultura não será decoração de outros objetivos, mas estará no epicentro da redistribuição, reindustrialização, criação de empregos e mecanismos de geração de maior igualdade. (GRIMSON, 2014, p. 13)

A partir dessa constatação, concluímos que a cultura é o fim e o meio para um outro desenvolvimento, mais compatível com a contemporaneidade. O entendimento desse desenvolvimento é um campo em disputa. Disputa narrativa, semântica, léxica, mas também, e sobretudo, disputa política, de um imaginário expropriado de “buen vivir” latino-americano que se desloca para o “bien consumir” euro-norte-americano-centrado. A reafirmação do entendimento exclusivamente econômico pelo campo cultural segue servindo à exploração humana e ambiental, fortalecendo antigos mecanismos de dominação repaginados. Questionar seu entendimento é pleitear um mundo possível em que o aspecto econômico não mais se configure como o eixo central das relações humanas.

É necessária uma revisão, no campo das políticas públicas de cultura, da perspectiva hegemônica econômica do desenvolvimento, aprofundando o debate e propondo uma reinterpretação ampliada. Ao campo, cabe assumir a habitual posição de vanguarda e liderar a incorporação dessa visão no âmbito da ação pública, fortalecendo a cultura como estratégia do desenvolvimento enquanto liberdade de expressão simbólica do mundo, relação harmônica com o natural e espiritual e descolonização do imaginário dominado pelos modelos vigentes, promovendo democracia e justiça cultural.

## Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Fábio Palácio. O Conceito de Cultura em Raymond Williams. *In: Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade* (RICS). São Luís - Vol. 3 - Número Especial Jul./Dez. 2017.

BAHIA, Brasil (2014). Lei 13.193 de 13 de novembro de 2014, que institui o Plano de Cultura da Bahia, disponível em:  
[https://siic.cultura.ba.gov.br/pdfs/Plano\\_Estadual\\_de\\_Cultura.pdf](https://siic.cultura.ba.gov.br/pdfs/Plano_Estadual_de_Cultura.pdf) Acesso em 29/01/2020.

BARBALHO, Alexandre. **Sistema Nacional de Cultura: campo, saber e poder**. Fortaleza: Editora Universidade do Ceará, 2019.

BARBALHO, Alexandre. A política cultural segundo Celso Furtado. *In: BARBALHO, Alexandre et al. (Orgs.). Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011. p.107-120.

BARBOSA, Frederico. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise**. Ministério da Cultura e IPEA, 2007.

BARBOSA, Frederico. Boas intenções, poucos recursos: balanço das políticas culturais brasileiras recentes. **Proa – Revista de Antropologia e Arte**, Campinas-SP, ano 01, n. 01, ago. 2009. Disponível em: <http://fch.unicamp.br/proa/debates/debatefrederico.html>. Acesso em: 19/02/ 2020

BAUMAN, Zygmunt. **Culture as praxis**. London: Routledge & Kegan Paul, 1973.

BAUMAN, Zygmunt. **A Modernidade Líquida**. Editora: Zahar; Edição: 1ª (17 de abril de 2001)

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. *In: Revista do Instituto de Pesquisas Sociais*, 1936.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao Revés as Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa**. Pensamento & Realidade, v. 28, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional** - Editora Malheiros: 31ª Edição, 2016.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura e políticas públicas**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 2, 2001.

BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das ideias**. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 2007, Salvador. Disponível em: [www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf](http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf). Acesso em 20/11/2019.

BRANDÃO, Helena Nagamine. **Introdução à Análise do Discurso**. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 2006.

BRASIL (2005) **Conselho Nacional de Políticas Culturais**. <http://cnpc.cultura.gov.br/oque-e-o-cnpc/> Acesso 22/01/2020.

BRASIL (2010a). Lei 12.343. Institui o Plano Nacional de Cultura.

(BRASIL, 2010b). **Plano Nacional de Cultura**. <http://pnc.cultura.gov.br/entenda-o-plano/> Acesso em 21/01/2020.

BRASIL (2010c). **Diretrizes do Plano Nacional de Cultura**, edição revisada 2010.

BRASIL (2014). Portaria nº 156 GM/MinC, Institui a lei Cultura Viva, de 06/07/2004.

BRASIL (2018). **Mapa Tributário da Economia Criativa: artes visuais, audiovisual, editorial, jogos digitais e música** <http://cultura.gov.br/mapa-tributario-da-economia-criativa/> Acesso em 15/12/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Texto para Discussão n. 274. São Paulo: FGV, nov. 2010.

BURSZTYN, Marcel. **Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia**. *Revista Sociedade e Estado*, v. 10, n. 1, p. 97-124, jan./jun. 1995.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: Balanço e Perspectivas**. 2007. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

CALABRE, Lia. **Política Cultural No Brasil: Um Histórico**. Anais I Enecult, 2005.

CALABRE, Lia. **A problemática do desenvolvimento dentro do campo de construção de políticas culturais**. In: Cultura, Comunicação e Desenvolvimento: Perspectivas e Políticas e Econômicas – GT 07 XV Encontro De Ciências Sociais do Norte e Nordeste e Pré-Alas Brasil. 04 a 07 de setembro de 2012, UFPI, Teresina-PI, pg. 4 Disponível em: [http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB\\_LiaCalabre\\_A\\_problemativa\\_do\\_desenvolvimento\\_dentro\\_do\\_campo\\_de\\_construcao\\_de\\_politicas\\_culturais.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_LiaCalabre_A_problemativa_do_desenvolvimento_dentro_do_campo_de_construcao_de_politicas_culturais.pdf) Acesso em 05/01/2020.

CAMAROTTI, Renata. **¿Cultura para el desarrollo? Cruces entre “lo social” y “lo cultural” en las políticas públicas de cultura**. In: Culturas políticas y políticas culturales. - 1a ed. CLACSO, Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014.

CANCLINI, Néstor García. **Cultura y organización popular**. Cuadernos Políticos, número 38, ediciones era, México, D.F., enero-marzo 1984, pp.75-82.

CANCLINI, Néstor García. **Políticas culturales y democracia**. In: CANCLINI, N. G. (Org.). Políticas culturales en América Latina. México, Barcelona, Buenos Aires: Ed. Grijalbo, 1987, pg. 196 p.175-203 Disponível em <https://antroporecursos.files.wordpress.com/2009/03/garcia-canclini-n-bruner-j-j-y-otros-1987-politicas-culturales-en-america-latina.pdf>

CANEDO, Danielle. **Cultura é o quê? - reflexões sobre o conceito de cultura e a atuação dos poderes públicos**, Anais do ENECULT, 2009.

CARMO, Cleide Mara Vilela do. **Instrumentos e políticas públicas de cultura: o caso dos editais do fundo de apoio à cultura do Distrito Federal no período de 2011 a 2014**. 2016. 150 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CEARÁ, Brasil (2016). Lei nº 16.026/2016, de 1º de junho de 2016, que institui o Plano Estadual de Cultura do Ceará. Disponível em: <http://rede.cultura.ce.gov.br/conselho/wp-content/uploads/sites/16/2017/02/Plano-Estadual-de-Cultura-Cear%C3%A1.pdf> Acesso em 15/09/2019.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Imprensa: Brasília, Brasília Jurídica, 2000.

**DECLARAÇÃO DE SÃO PAULO SOBRE CULTURA E SUSTENTABILIDADE** (2012). Disponível em: <http://culturasustentabilidade.blogspot.com.br/2012/06/rumo-rio20.html> Acesso em 10/01/ 2020.

DOMINGUES, João Luiz Pereira e SOUZA, Victor Neves de. Programa Cultura Viva: a política cultural como política social? Elementos de análise dos fundos públicos e do direito à produção da cultura. **Cadernos de Estudos Sociais** - Recife, v. 26, n. 2, p. 239-252, jul./dez., 2011.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Editora UNESP. 2006.

EAGLETON, Terry. **As ilusões do pós-modernismo**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1998.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: editora UNESP, 2005.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

ESCOBAR, Arturo. **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales**. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, 2010.

ESCOBAR, Arturo. **Designs for the Pluriverse: Radical Interdependence, Autonomy, and the Making of Worlds**. Durham and London. Duke University Press, 2018.

FERREIRA, Bárbara e RAPOSO, Rita. **Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento. Um Roteiro Crítico**. Caderno de Estudos Africanos, 2017.

FERREÑO, Laura. “En nombre de los otros.” **Ciudadanía y políticas culturales. In: Culturas políticas y políticas culturales.** - 1a ed. CLACSO, Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014.

FILHO, Francisco Humberto Cunha, BOTELHO, Isaura, SEVERINO, José Roberto. **Direitos Culturais.** Coleção Cultura e Pensamento – Salvador: EDUFBA, 2018.

FIRJAN, 2016. **Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil, 2016.** Disponível em: <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa-Firjan2016.pdf> Acesso em 22/07/2019.

FIRJAN/SENAI. **Mapeamento das Indústrias Criativas do Brasil, fevereiro 2019.** Disponível em: <https://www.firjan.com.br/EconomiaCriativa/downloads/MapeamentoIndustriaCriativa.pdf> Acesso em: 20/10/2019.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: editora Paz e Terra, 1974.

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas. **Construindo Consenso: Cultura, Gênero e Direitos Humanos - Relatório sobre a Situação da População Mundial,** 2008. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unfpa/swp\\_2008.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unfpa/swp_2008.pdf) Acesso em 05/12/2019.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas.** Livros Técnicos e Científicos Editora SA, Rio de Janeiro, 1989.

GRAY, Clive. **Democratic cultural policy: democratic forms and policy.** Consequences. International Journal of Cultural Policy Vol. 18, No. 5, November 2012, 505–518

GRIMSON, Alejandro. **Políticas para la justicia cultural.** In: Culturas políticas y políticas culturales. - 1a ed. CLACSO, Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014.

GUERRA, Lemuel Dourado e DA SILVA, Jairo Bezerra. **Cultura e desenvolvimento: uma visão crítica dos termos do debate.** In: BRASILEIRO, M. D. S. MEDINA, J. C. C. e CORIOLANO, L. N. (Orgs.) Turismo, cultura e desenvolvimento. Campina Grande: EDUEPB, 2012. pp. 195-233.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na Pós-Modernidade.** 9. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

INCHAUSPE, Icaro Vasques e MARCELINO, Bruno César Alves. **Conexões entre cultura e desenvolvimento: o terceiro setor na gestão cultural e encaminhamentos das Organizações da Sociedade Civil.** In: RELACult – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade. 2017, p. 166-185.

- LARAIA, Roque De Barros. **Cultura um conceito Antropológico**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1986. 116 p.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação Pública**. Maceió: Editora Universidade Estadual de Alagoas, 2012.
- LATOUR, Bruno. **Re-ensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red**. Buenos Aires: Manantial, 2008 [2005].
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Centauro; Edição: 5ª, 2009.
- LEIS, Héctor Ricardo. **A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. São Paulo: Annablume, 2014.
- LEITÃO, Pedro. **Ambiental Desenvolvimentismo**. In: **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**, org. Marcel Bursztyn, Editora Brasiliense, 1994.
- LIMA, Luciana Piazzon Barbosa Lima, ORTELLADO, Pablo e SOUZA, Valmir. **O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura**. In **Anais do IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2013.
- MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues e RIBEIRO, Mariana Soares in **Desenvolvimento e Cultura: Uma Discussão Necessária** - Anais Enecult 2019.
- MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues (Org.) **Políticas culturais, desenvolvimento e construção democrática**. Brasília, UNB, 2016.
- MARAÑA, Maider. **Culture and Development: Evolution and Prospects**. UNESCO, 2010.
- MARTINELL, Alfons. **Aportaciones de la cultura al desarrollo y la lucha contra la pobreza**. Documento para uso de la maestria em Desarrollo y cultura – UTB: Espanha, 2010.
- MATO GROSSO, Brasil (2017). Lei nº 10.363, de 27 de janeiro de 2016. Disponível em <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10363-2016.pdf> Acesso e 08/06/2019.
- MELO, Bruno Henrique Rodrigues de. **Desenvolvimento e políticas culturais de base comunitária na América do Sul: estudo comparado Brasil-Argentina**. 2016. xiv, 152 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- MIGUEZ, Paulo. **Algumas notas sobre comércio internacional de bens e serviços culturais**. In: BARBALHO, Alexandre et al. (Orgs.). **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador: EDUFBA, 2011. p.107-120
- MINAS GERAIS, Brasil. (2017) Lei estadual 22.627/2017, Institui o Plano Estadual de Cultura de Minas Gerais. Disponível em

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22627&comp=&ano=2017> Acesso em: 05/07/2019.

MORGADO, Ana Cristina. As múltiplas concepções da cultura. **Revista Múltiplos Olhares em Ciência da Informação** v. 4, n. 1, 2014.

NYE, Joseph. **Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power**. Basic Books, 1990.

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos. **XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno**. Montevideo, Uruguay. 4 y 5 de noviembre de 2006. Disponível em: [https://www.oei.es/xvi/xvi\\_culturaccl.pdf](https://www.oei.es/xvi/xvi_culturaccl.pdf) Acesso em 17/01/2020.

ORTIZ, Renato. **Cultura e Desenvolvimento**. Políticas Culturais em Revista, p. 122-128, 2008 – Disponível em: [www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br) Acesso em 17/12/2019.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/> Acesso em 06/01/2020.

ONU, World Commission on Environment and Development. **Brundtland Report, Our Common Future**. Oxford University Press, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> Acesso em 22/12/2019.

ONU. **Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030**, ONU, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/> Acesso em 22/12/2019.

ONU. **Nova Agenda Urbana** resultante da Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, 2016. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf> Acesso em 20/12/2019.

PÉREZ DE CUÉLLAR, Javier. **Nossa diversidade criadora: relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento**. UNESCO, Papirus, 1997.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Liberdade cultural no mundo diverso de hoje, 2004. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004-portuguese.pdf> Acesso em 21/12/2019.

PNUD. **O que é o desenvolvimento Humano?** <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html> Acesso em 21/12/2019.

QUIJANO, Aníbal. Capítulo 2: **Colonialidade do poder e Classificação social**. *In: Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2013.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. **Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento. A crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas.** *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais* RBCS Vol. 26 n° 75 fevereiro/2011

RIO GRANDE DO SUL, Brasil (2015). Lei 14.778/2015 que Institui o Plano Estadual de Cultura do Rio Grande do Sul, Disponível em: <https://cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20191058/31165846-lei-do-plano-estadual-de-cultura.pdf> Acesso em 20/09/2019.

RIST, Gilbert. (1992) **The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power** was first published in 1992 by Zed Books Ltd, 7 Cynthia Street, London NI 9JF, UK and Room 400,175 Fifth. Avenue, New York, 10010, USA.

RIST, Gilbert. (2008) **The History of Development: From Western Origins to Global Faith** (third edition) was first published in English in 2008 by Zed Books Ltd, Cynthia Street, London NI, Qjf, UK, Rom 400,175 Fifth Avenue, New York, ny 10010.

ROCHA, Gabriela De Freitas Figueiredo. **Para Que e Para Quem serve a Sustentabilidade Urbana? Um Olhar Crítico sobre as novas tendências do planejamento e gestão das cidades globais.** *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos IPEA, CODE, 2011.*

RONDÔNIA, Brasil. (2015). Lei 3.678/2015, de 27 de novembro de 2015, que institui o Plano de Cultura d Estado de Rondônia. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2017/09/RO-PEC-Rond%C3%B4nia.pdf> Acesso em 05/05/2019.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Cultura e Políticas Culturais.** Rio de Janeiro: Editora Azougue, 2011.

RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil,** Coleção Cult. UFBA: 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/138/4/Políticas%20culturais%20no%20Brasil.pdf> Acesso em 20/10/2019.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Crise e políticas culturais.** *In: Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Paulo Miguez & Renata Rocha (Org.) Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas.* Salvador: EDUFBA, 2011. p.107-120.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo. Para uma nova cultura política.** Porto: Afrontamento, 2006. Também publicado no Brasil, São Paulo: Editora Cortez, 2006 (2ª edição).

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya K. **El futuro y nuestras libertades.** *In: CASAS PARDO, J. (et al.) (1986), Castellón de la Plana, Ed Universitat Jaume I., 1986.*

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Editora Companhia de Bolso, 1999.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, número 16, 2006.

UNCTAD, 2010. **Relatório de Economia Criativa**.

[https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103\\_pt.pdf](https://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf). Acessado em 15/06/2019.

UNCTAD, **World Investment Report 2013**. Disponível em:

[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013_en.pdf) Acessado em 18/06/2019.

UNESCO. **Declaração Universal da Diversidade Cultural**, Setor Cultural da UNESCO, 2001. Disponível em:

[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration\\_cultural\\_diversity\\_pt.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf)

UNESCO. **Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural**, Setor Cultural da UNESCO, 2005. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149742> Acessado em 15/07/2019.

UNESCO. **The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies**. 2013. Disponível em

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221238> Acessado em 23/12/2019.

UNESCO. Resumo Executivo. **Relatório Global Cultura: futuro urbano**,

2016. Disponível em: [http://www.unesco.org/culture/culture-for-sustainable-urban-development/pdf-open/executive-summary\\_en.pdf](http://www.unesco.org/culture/culture-for-sustainable-urban-development/pdf-open/executive-summary_en.pdf) Acessado em 16/01/2020.

UNESCO. **Relatório Mundial de Re-Pensar Políticas Culturais**, 2018. Disponível em:

<https://en.unesco.org/creativity/global-report-2018> 13/01/2020.

UNESCO. **Cultural Policies and Development, Culture Sector**. UNESCO, 2019.

VENTURA, Tereza. **Cultura e justiça social: uma política cultural de novos direitos?** *In: Políticas Culturais em Revista*, 1 (5), 2012, p. 109-125.

VIEIRA, MARIELLA. **Política cultural na Bahia: uma abordagem sobre concepções e modos de intervenção do Estado no campo da cultura (1995-2002)**, artigo publicado na *Revista Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local.*, vol. 7, n.12. mar/2006. Campo Grande: UCDB, 2006. p. 111 a 120.

WALSH, Catherine. **Development as buen vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements**. *Development*, 2010, 53(1), (15–21). Society for International Development, 2010.

WEBER, M. Raymond. **Culture Et Developpement : Vers Un Nouveau Paradigme?** Campus Euro-africano de cooperação cultural. Maputo, 2009.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

YÚDICE, George. **El recurso de la cultura.** Usos de la cultura en la era global. Editorial Gedisa, Barcelona, 2002.

YOUSFI, Hèla. **Culture and development: a review of literature.** The continuing tension between modern standards and local contexts. Working Paper n.50. Agence Française de Développement, novembre 2007.

## Anexo 1- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Universidade de Brasília - UnB  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional.



### *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE*

Convidamos o(a) Senhor(a) a participar voluntariamente do projeto de pesquisa ***CULTURA E DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS E ABORDAGENS NOS PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA*** sob a responsabilidade da pesquisadora ***Mariana Soares Ribeiro***.

O objetivo desta pesquisa é discutir a relação entre Cultura e o Desenvolvimento na institucionalidade e sua presença na formulação das políticas públicas, neste caso representada pelos planos estaduais de cultura.

A sua participação se dará por meio de entrevista por correio eletrônico e por telefone e o(a) senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários no decorrer da pesquisa.

Os resultados da pesquisa serão divulgados na Universidade de Brasília podendo ser publicados posteriormente.

Caso concorde em participar, pedimos que assine este documento que foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o(a) Senhor(a).

---

Nome e assinatura do Participante de Pesquisa

---

Nome e assinatura do Pesquisador Responsável

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## **Anexo 2 - Roteiro de perguntas para entrevistas por correio eletrônico**

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS - PLANOS ESTADUAIS DE CULTURA

#### DADOS BÁSICOS

ESTADO:

GESTOR RESPONSÁVEL:

PERÍODO NO CARGO:

GESTOR ENTREVISTADO:

PERÍODO NO CARGO:

DATA DE APROVAÇÃO DO PLANO:

PERÍODO DE ABRANGÊNCIA:

IMPLEMENTAÇÃO EM CURSO? [ ] SIM [ ] NÃO

#### PERGUNTAS AOS GESTORES

1. ATUALMENTE EXISTE INDEFINIÇÃO SOBRE COMO OS SISTEMAS E PLANOS DE CULTURA SERÃO TRATADOS INSTITUCIONALMENTE ENQUANTO SISTEMA NACIONAL. COMO VOCÊ VÊ ESTE PANORAMA?
2. EM QUE ESTÁGIO DE IMPLEMENTAÇÃO SE ENCONTRA ATUALMENTE O PLANO DO ESTADO?
3. QUAL A IMPORTÂNCIA DE UM PLANO DE CULTURA PARA UM ESTADO DA FEDERAÇÃO?
4. COMO A CULTURA PODE IMPACTAR NO DESENVOLVIMENTO DE UM ESTADO E DE UM PAÍS?
5. A RELAÇÃO ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO ESTÁ EXPRESSA NO PLANO DE CULTURA DO ESTADO?
6. HOUVE PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO DA ARTE E CULTURA NA CONSTRUÇÃO? DE QUE MANEIRA?
7. HOUVE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO? DE QUE MANEIRA?
8. QUAIS OS CONTEÚDOS E ASPECTOS DO PLANO ATENDEM À RELAÇÃO ENTRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO?
9. NA SUA OPINIÃO, QUAIS OS PROGRAMAS/PROJETOS DA POLÍTICA CULTURAL DO ESTADO HOJE MELHOR REPRESENTAM A REFLEXÃO SOBRE CULTURA E DESENVOLVIMENTO?