

# *Dossiê*

## O Sistema Nacional de Cultura e seu desenho cooperativo

### Lo Sistema Nacional de la Cultura y su diseño de cooperación

### The National System of Culture and it's structure of cooperation

Deborah Rebello Lima<sup>i</sup>

Clarissa Alexandra Guajardo Semensato<sup>ii</sup>

#### Palavras chave:

Sistema Nacional de Cultura

Diversidade

Cooperação

#### Resumo:

O objetivo deste artigo é discorrer sobre o caso brasileiro como um exercício e esforço de maior diálogo entre diversas esferas de governo e grupos sociais. O interesse é analisar o Sistema Nacional de Cultura (SNC), entendendo-o como uma construção coletiva, como uma política que se abre à participação de outros entes (estados, municípios e sociedade civil). Mais do que um Sistema fechado, extremamente focado da estrutura de atuação, acredita-se que o SNC se baseia na diversidade da cultura e na necessidade de se pensar um arcabouço que dê conta de múltiplas demandas.

**Resumen:**

El propósito de este artículo es discutir el caso brasileño como un ejercicio y para aumentar los esfuerzos de diálogo entre los distintos niveles de gobierno y los grupos sociales. El interés es analizar el Sistema Nacional de la Cultura, entendiéndolo como una construcción colectiva, como una política que está abierta a la participación de otras entidades (estados, municipios y sociedad civil). Además de un sistema cerrado, con un enfoque en la estructura de actuación, se cree que el sistema se basa en la diversidad de la cultura y en la necesidad de considerar las múltiples demandas.

**Palabras clave:**

Sistema Nacional de la Cultura

Diversidad

Cooperación

**Keywords:**

National System of Culture

Diversity

Cooperation

**Abstract:**

The purpose of this article is to discuss about the Brazilian case of the greater dialogue between varied levels of government and social groups. The interest is to analyze the National System of Culture, understanding it as a collective construction, like a policy that is open to the participation of other entities (states, municipalities and civil society). More than a closed system, extremely focused in the actuation of structure, this article defends that the National System of Culture is based on diversity of culture and this structure can consider the multiplicity of demands.

## O Sistema Nacional de Cultura e seu desenho cooperativo

O Brasil, assim como diversos países da América Latina, sofre com a falta de institucionalização das políticas públicas no campo da cultura<sup>iii</sup>. O histórico de descontinuidade nos (já escassos) programas e ações culturais desenvolvidos prejudica o diálogo entre Estado e sociedade civil, além de contribuir para a perda de credibilidade nos gestores. No caso brasileiro, ainda que tenhamos os direitos culturais sinalizados pela Constituição Federal de 1988, há ainda um grande abismo entre ter um direito reconhecido e ter o mesmo assegurado cotidianamente.

Nesta esfera, o governo brasileiro, em 2003, iniciou esforços para operacionalizar, ou melhor, verdadeiramente institucionalizar, um sistema de divisão de responsabilidades entre os entes federativos da república brasileira. Na prática, a ideia foi criar um arcabouço institucional que possibilitasse a divisão de responsabilidades entre União, Estados e Municípios, uma forma de fugir da descontinuidade recorrente nas políticas públicas brasileiras. Nesse quadro, é possível apontar importantes marcos institucionais, como a elaboração do Plano Nacional de Cultura e o processo de implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Sobretudo, a realização das Conferências Nacionais de Culturas, nos anos 2005, 2010 e 2013, que, na área da cultura, inauguraram um amplo processo participativo na elaboração de políticas públicas relativas à cultura.

O SNC, ao desempenhar a função de institucionalização da área cultural, cumpre um papel fundamental: transformar uma ação governamental em um braço de atuação estatal, dando à sociedade civil maior garantia das atividades realizadas e maior

possibilidade de participação no desenvolvimento das mesmas. Nesse sentido, seria possível fortalecer a gestão pública da cultura, apoiando-se na perspectiva federativa. Além é claro, do fomento ao maior protagonismo da sociedade civil no processo decisório e no controle da gestão pública.

O SNC, assim como os elementos que o compõem, ainda estão em fase de implementação e adaptação. Com isso, diversas são as questões que vêm surgindo, pautando distintas análises em diversas áreas de conhecimento. No sentido de contribuir para as diversas análises que começam a emergir, o objetivo deste artigo é discorrer sobre o caso brasileiro como um exercício e esforço de maior diálogo entre diversas esferas de governo e grupos sociais. O interesse é analisar o SNC, entendendo-o como uma construção coletiva, como uma política que se abre à participação de outros entes (estados, municípios e sociedade civil), como um exercício de ação federativa<sup>iv</sup>. Mais do que um Sistema fechado, extremamente focado na estrutura de atuação, acredita-se que o SNC se baseia na diversidade da cultura e na necessidade de se pensar um arcabouço que dê conta de múltiplas demandas.

O exercício proposto intenta construir um panorama sobre esta política pública fundada na percepção cooperativa e não-concorrente de um sistema, onde o privilégio da interação pode proporcionar resultados mais frutíferos para as atividades realizadas. Parte deste esforço é percebido nos princípios<sup>v</sup> adotados como norteadores desta ação, são alguns deles: **diversidade** das expressões culturais; **universalização** do acesso aos bens e serviços culturais; **cooperação** entre os entes federados; **fomento** à produção e a circulação de conhecimento e bens culturais; **integração** e **interação** na execução de políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas. Refletir sobre o SNC é analisar uma nova categoria de política

pública contemporânea focada em uma estrutura de formação ampliada e no diálogo em busca de uma cidadania cultural.

### **Investimento em cultura: trabalho de múltiplos agentes**

O entendimento sobre a construção do pensamento de base do SNC, a possibilidade do seu agendamento enquanto política pública de organização e funcionamento cooperativo, não pode ser considerado como algo simples ou auto referenciado em uma única gestão governamental. Acredita-se que houve toda uma mudança de perspectiva sobre a importância do investimento em cultura e a adoção de ações governamentais de maior diálogo com distintos atores. Esta crescente visão de importância no investimento em cultura não é um fato recente. Há cerca de trinta anos questões inerentes a esta percepção são discutidas na agenda pública (nacional e internacional). Um ponto importante neste processo buscou alinhar a relevância de se construir perspectivas de desenvolvimento<sup>vi</sup> de forma mais localizada, respeitando as especificidades dos povos e a diversidade de interesses. Mariela Pitombo defende que este foi um processo de ampliação do próprio conceito de cultura, processo gestado e desenvolvido no foro de organismos internacionais como a UNESCO, como é percebido no trecho:

entre as décadas de 70 e 80 ocorre uma mudança no eixo rotativo que norteava as ações desses organismos. Numa espécie de “virada epistemológica”, por assim dizer, o conceito de cultura até então predominante na orientação das ações das instituições internacionais é ampliado. Se antes prevalecia uma noção identificada com as manifestações artísticas e intelectuais ligadas aos recantos iluminados da “alta cultura”, doravante, a compreensão do

que é cultura se volta agora para sua acepção mais antropológica. Ou seja, a cultura passa a ser entendida, no dizer de Canclini (1987, p 25) “como el conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas”. Nessa concepção, entende-se a cultura como uma matriz de valores, que dá sentido à própria existência dos diferentes povos, fazendo emergir desse conceito um outro que lhe constitui – o da diversidade cultural. A moeda e sua contraface, ou seja, identidade e diferença ganham também centralidade em meio à definição de uma agenda internacional para o desenvolvimento humano. A ampliação do arco conceitual em torno da ideia de cultura pode ser constatada pela índole das ações que passam a ser implementadas pelas agências multilaterais, bem como pela reformulação no seu discurso oficial. (PITOMBO, 2007, p. 7)

No caso brasileiro, em 2002, com a eleição presidencial, houve a “apropriação” desta espécie de virada no eixo de percepção da cultura. A virada política permitiu uma transformação na forma de tratamento da matéria pelo governo brasileiro. O que antes era tido como uma esfera exclusiva da sociedade, não sendo papel do Estado realizar grandes interferências<sup>vii</sup>, ganhou novas abordagens, sem transformar o Estado em um produtor de cultura, apenas um mediador de processos para grupos com situações distintas dentro do caleidoscópio da diversidade cultural brasileira<sup>viii</sup>. Neste ponto, destaca-se a importância (carismática, inclusive!) de dois gestores: Luiz Inácio Lula da Silva (o presidente) e Gilberto Gil<sup>ix</sup> (o ministro da cultura).

A mudança, possivelmente fruto da ligação indissolúvel entre cultura e esquerda, como defende Marilena Chauí (2006), já estava presente na plataforma

política do então candidato, Luiz Inácio. O Brasil aproxima-se, naquele momento, de uma agenda política que vinha sendo gestada desde a década de 70, mas que tivera seus planos adiados pela onda neoliberal que tomou conta do mundo no período seguinte. Neste sentido, a valorização da cultura como plataforma política e como objeto de atuação governamental foi um ponto fundamental no discurso desenvolvido na mudança política, e já estava presente no documento de campanha denominado “A imaginação a serviço do Brasil”:

A valorização da cultura nacional é um elemento fundamental no resgate da identidade do país. É preciso, pois, abrir espaço para a expressão de nossas peculiaridades culturais (inclusive de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha de nossa melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de nossa identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo mundo. É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística. (PT; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 7)

Tal percepção foi ratificada pelo simbólico discurso proferido pelo ministro Gil, em sua cerimônia de posse. Ali foram expostos elementos fundamentais da percepção de política pública de cultura sob um filtro contemporâneo, ou seja, onde é imprescindível a parceria entre Estado e grupos sociais. O governo não pode se furtar de atuar em um campo cheio de desigualdades e tão órfão de uma atuação coerente e continuada.

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos. Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável. Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de conseqüências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas - já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência. Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira. [...]

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

de “do-in” antropológico, massageando pontos vitais, mas momentaneamente desprezados ou adormecidos, do corpo cultural do país. Enfim, para avivar o velho e atizar o novo. Porque a cultura brasileira não pode ser pensada fora desse jogo, dessa dialética permanente entre a tradição e a invenção, numa encruzilhada de matrizes milenares e informações e tecnologias de ponta. (GIL, 2003, p. 5)<sup>x</sup>

Com isso, em uma lógica de cooperação e da reunião dos fazeres de múltiplos agentes, acredita-se que foram construídas as bases do SNC; valorizando este diálogo entre esferas distintas de governo e a sociedade civil, uma espécie de nova atuação no espaço público, novos exercícios de definição do papel do Estado e posturas efetivamente democráticas.

Para alguns autores, como Hannah Arendt, esta manifestação pública da vontade é condição da própria existência humana, pois, “quem quer que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública ou que, como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera – não era inteiramente humano” (ARENDDT, 1987, p. 48). Esta manifestação no espaço público, entendida de forma ampliada e não somente pelo voto, é requisito indispensável para a democracia e proveniente da natureza humana.

Neste ambiente, a influência de Lefort na construção deste pensamento pode ser bastante importante. Afinal, o autor nos ajuda a problematizar e indagar onde está a real legitimidade democrática. O autor coloca a necessidade de abandonar a dimensão tradicionalista do poder para compreender sua dimensão simbólica.

O essencial, a meu ver, é que a democracia instituiu-se e se mantém pela dissolução dos marcos de referência

da certeza. A democracia inaugura uma história na qual os homens estão à prova de uma indeterminação última quanto ao fundamento do Poder, da Lei e do Saber, e quanto ao fundamento da relação de um com o outro, sob todos os registros da vida social. (LEFORT, 1991, p. 34)

Acredita-se que o ganho proposto pelo autor pode ser visto no deslocamento da esfera política tradicional (no aparelho estatal) e foca na esfera simbólica. O que possibilita a análise e reflexão das tensões sociais existentes em cada tempo histórico. Acompanhando a percepção do autor na garantia de direitos de um povo, pode existir a imagem de povo-uno, e não na supremacia da vontade do Estado.

O que advém com a democracia é a imagem da sociedade como tal, sociedade puramente humana, mas simultaneamente sociedade *sui generis* cuja natureza própria requer um conhecimento objetivo; [...] a imagem de um espaço homogêneo de direito, oferecido ao ponto de sobrevôo do saber e do poder; é a imagem do Estado, onisciente, onipotente, de um Estado ao mesmo tempo anônimo e, segundo o termo de Tocqueville, tutelar; é ainda, pelo fato de que a desigualdade se exerce nas fronteiras da igualdade das condições, a imagem de uma massa detentora do juízo último sobre o bem e o mal, o verdadeiro e o falso, o normal e o anormal, a imagem da opinião soberana; enfim, o que emerge é a imagem do povo a qual, eu observava, permanece indeterminada, mas de que é preciso não menos reconhecer que é suscetível de se determinar, de se atualizar fantasmaticamente como imagem do povo-Uno. (LEFORT, 1983, p. 119)

Esta abordagem democrática pode ser percebida na vontade da sociedade e

na garantia de direitos à mesma, inclusive o direito à participação social e não somente à defesa do sufrágio, é o verdadeiro exercício da cidadania. Boaventura de Sousa Santos corrobora com a percepção de que “a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar” (SANTOS, 1999, p. 270)

O exercício da cidadania está, segundo esta visão, na participação na esfera pública, no “associativismo”. Cada vez mais se reforça a construção de um todo coletivo capaz de contribuir para as decisões da sociedade. Conforme ressalta Waiselfisz (1998, p. 143):

A cidadania é uma construção coletiva, vinculada à participação dos membros de uma determinada sociedade nas decisões dessa sociedade, com a garantia de direitos e reconhecimento e exigência de deveres numa relação igualitária. Os cidadãos têm direitos e deveres iguais, sem privilégios de uns sobre os outros.

O campo das políticas públicas de cultura é um celeiro importante para tensionar esta percepção democrática e analisar a posição governamental dos partidos. Afinal, encara-se a cultura, como reforça a visão de Tereza Ventura, como um mecanismo de empoderamento e participação social.

A relação entre cultura e representação política tem sido objeto de redefinição e debate nas políticas públicas contemporâneas. Governos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, setor privado e agências multilaterais de desenvolvimento estão em coalizão no sentido de implementar políticas de empoderamento comunitário. Todos esses atores, de acordo com sua lógica específica de atuação, estão envolvidos na legiti-

mação de concepções alternativas de reconhecimento cultural das minorias. (VENTURA, 2005, p. 1)

O SNC dialoga com esta perspectiva de atuação democrática por meio da participação e não somente pela representação do voto. Sem deixar de lado a segurança política de uma ação governamental institucionalizada e federalizada. De alguma forma, ele se inspira na política nacional de saúde, o SUS, para definir um escopo de atuação que, além de valorizar a ausculta social, tenha um nível de institucionalização que não o faça refém de vontades políticas distintas. Na opinião de Peixe: do próprio Minc:

O Sistema Nacional de Cultura é, sem dúvida, o instrumento mais eficaz para responder a esses desafios, através de uma gestão articulada e compartilhada entre Estado e sociedade. Seja integrando os três níveis de governo para uma atuação pactuada, planejada e complementar, seja democratizando os processos decisórios intra e intergovernos. Mas, principalmente, garantindo a participação da sociedade de forma permanente e institucionalizada. (PEIXE, 2011)

Compreende-se, portanto, que a base fundamental de ação cooperativa e federativa presente no SNC é tido por alguns autores, como Frederico Barbosa (2005)<sup>xi</sup>, como essencial, afinal, esta vinculação entre os entes apresenta-se como um canal importante, inclusive, para a transferência de recursos entre regiões e, com isso, um passo para a diminuição da desigualdade entre distintas localidades. O fomento a esta postura federalista no campo da cultura favorece o investimento e a continuidade das ações.

O interessante do SNC é a perspectiva de construção coletiva e de uma política que se abre à participação dos outros

entes. Mais do que um Sistema fechado, extremamente focado da estrutura de atuação, acredita-se que o SNC se baseia na diversidade da cultura e na necessidade de se pensar um arcabouço que dê conta de múltiplas demandas. Afinal, o sistema em si, é uma proposta de desenho organizacional. O objeto da política cultural e das ações serão decididos pelos atores que ocuparão os espaços da estrutura, assim como na relação entre os mecanismos constituintes do sistema. Desse modo, o SNC é capaz de comportar tanto a diversidade da cultura, assim como o dinamismo característico das políticas culturais.

O SNC é, portanto, polivalente por caracterizar-se pela atuação em frentes distintas: tanto a estrutural, como a econômica e a política. Desafios que não podem ser compreendidos como tarefas simples e que acendem cada vez mais a necessidade de maior cuidado e olhar para as ações efetuadas. Assim como, entende-se a iniciativa de criação do próprio SNC como uma percepção da cultura como um direito, cujo usufruto deve sim ser garantido pelo Estado brasileiro. Como reforça Bernardo da Matta Machado:

Incluída no programa de governo do ex-presidente Lula, ainda em 2002, a ideia do Sistema Nacional de Cultura (SNC), bem como sua implantação, já em curso, tem hoje uma própria história. O documento que agora se publica, concluído em 2009, representa um marco divisório entre dois períodos. No primeiro, entre 2002 e 2009, a doutrina que fundamentava o SNC compreendia a política cultural no âmbito dos direitos sociais. No segundo período, a base teórica passou a assentar-se sobre os direitos culturais, entendidos como um conjunto autônomo de direitos, embora integrante (junto com os direitos civis, econômicos, políticos e sociais) do conjunto maior denominado Direitos Humanos. Essa mudança

não é simplesmente doutrinária, pois tem consequências práticas importantes [...]. (MACHADO, 2011, p. 15)

Neste sentido, a operacionalização do SNC, a adesão por meio de protocolos de intenção assinados entre os entes e a União, uma forma de comprometimento político entre gestores com o intuito de operacionalizar os “microssistemas” (estaduais e municipais), relevou-se parte fundamental para a construção de um efetivo arcabouço nacional. Uma espécie de “compromisso público” para a garantia do exercício dos direitos culturais dos cidadãos. Alguns autores, como Humberto Cunha, apontam as vantagens desta escolha de implementação:

Um diferencial básico de um sistema nacional da cultura, em virtude do pluralismo de expressões, é que não deve ser do tipo ‘unificador’ mas ‘coordenador’, devendo a adesão ao mesmo proceder-se de forma voluntária para os entes que detenham certo perfil de estímulo à cultura, a partir de critérios como: efetiva implementação de apoio às atividades culturais, com os recursos que dispõe; efetiva proteção do patrimônio cultural; efetivo respeito aos demais direitos culturais; efetiva gestão democrática e autônoma da cultura. (CUNHA FILHO, 2005, p. 4)

O interesse dos entes federados em aderir ao SNC está em constante crescimento. O quadro abaixo demonstra o percentual de adesões municipais nas cinco regiões brasileiras. É crescente o número de municípios que aderem ao SNC. Atualmente<sup>xii</sup>, todos os estados da federação assinaram o acordo. E, dos 5570 municípios existentes no Brasil, 2065 se interessaram em aderir o SNC, ou seja, 37,1% da totalidade dos municípios brasileiros assinaram o acordo de cooperação e estão em processo de implantação dos elementos constituintes dos sistemas locais.

**Tabela 1. Percentual de Municípios por região que aderiram ao SNC.**

| Regiões/ano  | 2010 | 2011  | 2012  | 2013 | 2015 <sup>xiii</sup> |
|--------------|------|-------|-------|------|----------------------|
| Centro-Oeste | 3,87 | 9,03  | 30,54 | 36,4 | 36,7                 |
| Nordeste     | 9,59 | 18    | 22,07 | 33,3 | 40                   |
| Norte        | 1,56 | 11,8  | 27,62 | 43,2 | 39                   |
| Sudeste      | 5,34 | 9,29  | 18,71 | 25   | 30,9                 |
| Sul          | 4,29 | 17,59 | 25,42 | 30,7 | 41,1                 |

Fonte: *Elaboração própria com base em informações extraídas de MinC - SNC em Números, 2012 e da plataforma do SNC (www.cultura.gov.br/snc), acessado em 01/09/2015*

Apesar do crescente número de adesões, é bastante relevante relativizar este balanço feito por região. É possível observar hoje que alguns estados possuem um quantitativo animador de municípios integrantes do SNC, tais como Mato Grosso do Sul, Roraima, Santa Catarina e Rio de Janeiro, todos com mais de 60% das municipalidades com seus acordos de cooperação federativa assinados. Mas ainda é possível encontrar estados com um baixo percentual de municípios que se interessaram em aderir ao SNC, como Alagoas e Amazonas, ambos com menos de 20% de municípios integrantes.

Nesse aspecto, certamente a influência de conjuntas políticas, eleições e brigas partidárias podem ser vistos como alguns dos obstáculos a serem enfrentados ainda para a plena institucionalização do SNC. Principalmente, a própria carência do hábito da população de comparecer e cobrar processos participativos, uma vez que o contexto é historicamente arraigado por políticas centralizadoras, e às vezes personalistas/paternalistas. São fatores determinantes quando se trata de processos democráticos. Calabre e Pardo (2013) constataram em algumas municipalidades<sup>xiv</sup>, um quadro de carência na

gestão pública de cultura; uma baixa institucionalidade; um reduzido número de municípios com órgão gestor específico para cultura, associado à falta de planejamento da área; quadro insuficiente de gestores e baixa participação dos agentes culturais locais. Fatores estes que dificultam tanto a institucionalização local, como as relações federativas, em se tratando de políticas culturais. Ainda há que se ter um enorme esforço, principalmente institucional, por parte do Ministério da Cultura, no que tange aos apoios locais, assim como na regulamentação da lei do SNC e no repasse de fundo: mecanismos também institucionais que deverão fortalecer a lógica do sistema.

Contudo, apesar das dificuldades de muitas localidades em aderirem ou construir seus sistemas, é válido ressaltar o quadro positivo que começa a se desenhar na institucionalização do campo. Afinal “arranjos institucionais como o proposto – com estratégias e instrumentos interfederativos de planejamento, regulação e cofinanciamento – podem ter efeitos positivos na performance da ação estatal” (ZIMBRÃO, 2013, p. 50). Sem dúvida, grande parcela dessas adesões se deve a uma mudança de perspectiva por parte dos gestores, assim como da sociedade civil, que ago-

ra participante, cobra posicionamento das prefeituras com relação ao SNC.

Este pequeno levantamento de dados sobre a evolução da implementação do SNC demonstram o quanto são longos os caminhos para a construção de uma política centrada na materialização do conceito de democracia e sociedade democrática, respeitando as especificidades e travando verdadeiras batalhas políticas para se efetivar. Entende-se que ficamos frente ao diálogo entre uma gestão governamental mais pluralista e o papel dos atores políticos envolvidos no processo, onde todos devem fazer esforços para uma mudança de mentalidades.

Perceber a tensão entre o ideal democrático e o viés participativo em uma gestão de governo é algo complexo. Não é possível perceber respostas e desenvolvimentos lineares, a sociedade reage de forma distinta e é o contato entre grupos sociais e governo que torna esta a gestão mais produtiva, pois amplia questões que eram deixadas de lado no cotidiano gerencial. Ou seja, o Programa serve como paradigma de uma posição governamental que cada vez mais tem sido pautada pelo diálogo e aproximação com a sociedade civil.

A percepção de uma cultura política mais participativa tem ficado evidente com a postura que alguns grupos da sociedade civil vêm adotando com o passar dos anos. O que corrobora uma tendência nas políticas públicas na área da cultura que tem como marca importante este estreitamento no diálogo entre governo e sociedade. Reforça-se a importância desta participação social que auxilia o controle social e a gestão da política pública.

Logicamente, as leituras aqui propostas apontam para questões latentes e inerentes à história política presente. Apontam longos processos a serem percorridos para o desenvolvimento da invenção democrática brasileira (Lefort, 1983).

#### Bibliografia:

ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BARBOSA, Frederico. Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura. In.: *Texto para discussão* número 1080. Brasília: IPEA, março de 2005.

CALABRE, Lia ; PARDO, Ana Lúcia. Avanços e desafios do federalismo na cultura do Estado do Rio de Janeiro. In: BARBALHO, A.; BARROS, J. M.; CALABRE, L. (orgs). *Federalismo e políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.

CHAUÍ, Marilena. *Cidadania Cultural*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

CUNHA FILHO, Humberto. Sistema Nacional da Cultura: Fato, Valor e Norma. In: *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.

GIL, Gilberto. *Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>>.

GIL, Gilberto. Hegemonia e diversidade cultural. In: *Le Monde Diplomatique*, 2006 Disponível em: <[http://www.gilbertogil.com.br/sec\\_texto.php?id=131&page=1](http://www.gilbertogil.com.br/sec_texto.php?id=131&page=1)>.

LEFORT, Claude. *Pensando o político*. Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEFORT, Claude. *A Invenção Democrática: os limites do totalitarismo*. Brasília: Brasiliense, 1983.

MACHADO, Bernardo Novais da Mata. A autonomia dos direitos culturais e o Sistema Nacional de Cultura. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, dezembro de 2011.

PATTO, Rodrigo. *Culturas Políticas na história: Novos Estudos*. Belo horizonte, MG: Argvmentvm, 2009.

PEIXE, João Roberto. A importância estratégica do Sistema Nacional de Cultura. In: MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, Institucionalização e*

*Implementação do SNC*. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, dezembro de 2011.

PITOMBO, Mariella. Entre o universal e o heterogêneo: uma leitura do conceito de cultura na Unesco. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. (Org.). *Teorias e políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: EDUFBA, 2007.

PORTO, Marta. Cultura e política em tempos de Brasil. *Revista Sinais Sociais*, n 01, Rio de Janeiro, Sesc nacional, agosto 2006.

PT; COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *A Imaginação a Serviço do Brasil: programa de políticas públicas de cultura*. São Paulo, 2002. Texto original disponível em: <[www.pt.org.br/Cultura/programa-cultura2002.pdf](http://www.pt.org.br/Cultura/programa-cultura2002.pdf)>.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. *Teorias e Políticas da Cultura: visões multidisciplinares*. Fortaleza: EdUFBA, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais e novos desafios. *Revista Matrizes*. Rio de Janeiro, Ano 2, nº 2. 2009

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.

VENTURA, Tereza. Notas sobre política cultural contemporânea. *Revista Rio de Janeiro*, n 15, jan abr 2005.

WASELFISZ, Júlio Jacobo (coord.). *Juventude, Violência e Cidadania: os jovens de Brasília* (relatório de pesquisa). Brasília: Cortez Editora, 1998.

ZIMBRÃO, Adélia. Sistemas Nacionais na área de gestão pública: a construção do Sistema Nacional de Cultura. In: *Anais do Congresso Consad de Gestão Pública*, Brasília, 2009.

ZIMBRÃO, Adélia. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*. Brasília 64: 31-58. Jan/mar 2013.

**Recebido em 11/08/2015**  
**Aprovado em 24/08/2015**

---

i Deborah Rebello Lima, Chefe do Setor de Estudos em Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa, Brasil. Contato: [deborahrebellolima@hotmail.com](mailto:deborahrebellolima@hotmail.com)

Graduada em Produção Cultural (Universidade Federal Fluminense), graduada em Comunicação Social (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Escola de Políticas Públicas e Governo- IUPERJ), mestre em História, Políticas e Bens Culturais (CPDOC/Fundação Getúlio Vargas).

ii Clarissa Alexandra Guajardo Semensato, bolsista do setor de Estudos em Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa, Brasil. Contato: [clarissaalexandra@gmail.com](mailto:clarissaalexandra@gmail.com)

Graduada em Ciências Sociais (Universidade Estadual do Norte Fluminense), Licenciada em Geografia (Instituto Federal Fluminense), Mestre em Políticas Sociais (Universidade Estadual do Norte Fluminense).

iii Neste sentido, Albino Rubim (2007 ; 2009) desenvolveu um importante trabalho em que defende que para além da descontinuidade, o Brasil sofreu ao longo da história os efeitos de três tristes tradições: ausência, autoritarismo e instabilidade.

iv Por federação, adota-se a visão de Humberto Cunha Filho (2007, p. 1): “Entende-se por federação a forma de organizar o país dotando-o de diversas estruturas autônomas de poder, sendo uma central e as demais descentralizadas, com o objetivo de garantir, ao mesmo tempo, a unidade da nação e a diversidade cultural de cada comunidade política que a compõe. Em termos mundiais, o mais comum é que as federações possuam apenas dois níveis de poder: a União (poder central) e os Estados-membros; porém, a criatividade e a peculiaridade histórica de nosso país fizeram com que uma terceira corporação fosse elevada ao status de ente federado: o município.”

v Os princípios do SNC estão expostos no artigo 216-A da Constituição Federal brasileira, incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

vi Neste ambiente, Marta Porto citando Javier Cuellar defende (2006, p. 3): “A relação entre cultura e desenvolvimento é um desafio global reconhecido pelas Nações Unidas desde 1998, quando foi lançada a Década Mundial do Desenvolvimento Cultural e, alguns anos depois, em 1993, implantada a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, sob a batuta competente do peruano Javier Perez de Cuellar (UNESCO)”.

vii Aqui, dentro da chave de Estado mínimo, predominava o discurso do investimento em cultura como uma espécie de “parceria público privada”. Imperavam neste momento as leis de incentivo à cultura como a grande base de política pública no Brasil, ou seja, na prática, o governo abdicava da sua postura

de gestão em favor da iniciativa privada que passou a definir quais os projetos deveriam ou não ser financiados. Uma lógica, de certa forma, perversa com grupos e ações que não possuíam um grande valor de imagem agregado (sob a ótica mercadológica, é claro), ficaram quase esquecidas ações de formação de público e experimentação, por exemplo, em favor de investimentos em produtos da “indústria cultural”, muito mais atrativos em retorno de imagem aos patrocinadores.

viii Remontando as mudanças políticas deste período, Adélia Zimbrão destaca alguns fatos importantes para a base de construção do SNC: Com a entrada do novo governo, em 2003, o Ministério da Cultura, partindo do reconhecimento de que os direitos culturais – principalmente os relacionados a democratização e acesso a produção e a fruição – da sociedade brasileira não estavam sendo concretizados começou a traçar estratégias para alterar esse quadro, que também era de grande fragmentação das políticas culturais. Várias iniciativas, em boa parte com a participação da sociedade civil organizada, foram tomadas de lá para cá: realização da 1ª Conferência Nacional de Cultura, lançamento do Programa Cultura Viva, aprovação da Emenda Constitucional no 48, de 2005, que dispõe sobre o Plano Nacional de Cultura, PEC 310/2004, que vincula recursos das receitas das esferas de governo à cultura, PEC 416/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC), começo do processo de criação do SNC por meio da assinatura de protocolos com estados e municípios, instauração de vários grupos de trabalho temáticos e câmaras técnicas, início do debate sobre a necessidade de mudanças na lei de incentivo, além de empreender uma reforma administrativa do Ministério. (2009, p. 8)

ix É importante ilustrar e realçar o papel desempenhado por Gilberto Gil como Ministro da Cultura, símbolo e grande agitador e representante de uma forma específica de pensar a cultura, a ponte com a sociedade e, consequentemente, contribuir para uma percepção de democracia mais ampliada e não somente focada em direitos políticos e civis.

x Discurso de posse do Ministro de Estado de Cultura Gilberto Gil, proferido em 02/01/2003. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2003/01/02/discurso-do-ministro-gilberto-gil-na-solenidade-de-transmissao-do-cargo/>>.

xi Neste sentido, o autor aponta: “A federação é uma forma de organização política territorial que articula poderes nacionais com os níveis estaduais e municipais e, em países como o Brasil – heterogêneo e profundamente desigual, social e espacialmente – o papel do financiamento público é de importância crucial, e a estruturação de poder entre os níveis de governo pressupõe transferências de recursos entre regiões para redução de desigualdades sociais e econômicas. Também pressupõe-se o empenho de

cada nível de poder no financiamento de áreas que são consideradas importantes socialmente. O mesmo vale para a área cultural”. (BARBOSA, 2005, p. 7) [Nota: Este livro não consta da Bibliografia referenciada].

No Brasil, o que se observa é que os municípios ampliaram sua participação no financiamento das políticas culturais e passaram a ser o principal pilar em termos dos montantes agregados de recursos financeiros. Tornou-se impossível falar de financiamento da cultura ou de sistema nacional de cultura sem a constatação desse fato.

xii Este levantamento foi feito a partir da última atualização da plataforma do SNC: [www.cultura.gov.br/snc](http://www.cultura.gov.br/snc), em 31/08/2005.

xiii Os dados são do período: 2010; quarto trimestre de 2011; terceiro trimestre de 2012; primeiro trimestre de 2013; e, terceiro trimestre de 2015.

xiv As autoras se referem aos municípios do estado do Rio de Janeiro, mas estendemos este quadro às demais localidades do Brasil, em consonância com o trabalho desenvolvido por Rubim (2007 ; 2009).